



**HAL**  
open science

## La gouvernance des aires marines protégées : leçons ouest-africaines

Tarik Dahou, Jean-Yves Weigel, Abdelkader Mohamed Ould Saleck, Alfredo Simao da Silva, Moustapha Mbaye, Jean-François Noël

► **To cite this version:**

Tarik Dahou, Jean-Yves Weigel, Abdelkader Mohamed Ould Saleck, Alfredo Simao da Silva, Moustapha Mbaye, et al.. La gouvernance des aires marines protégées : leçons ouest-africaines. *VertigO : La revue électronique en sciences de l'environnement*, 2004. hal-02157923

**HAL Id: hal-02157923**

**<https://hal.science/hal-02157923v1>**

Submitted on 17 Jun 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# LA GOUVERNANCE DES AIRES MARINES PROTEGEES : leçons ouest-africaines

Tarik DAHOU<sup>1</sup>, Jean-Yves WEIGEL<sup>2</sup>, Abdelkader Mohamed OULD SALECK<sup>3</sup>, Alfredo Simao DA SILVA<sup>4</sup>, Moustapha MBAYE<sup>5</sup>, Jean-François NOEL<sup>6</sup>

<sup>1</sup>Chercheur associé au Centre d'Etudes Africaines de l'EHESS et à l'IRD, <sup>2</sup>Directeur de recherche IRD, chercheur du C3ED, coordonnateur du Projet CONSDEV, <sup>3</sup>Maître de conférences à l'Université de Nouakchott, <sup>4</sup>Directeur de l'Institut de la Biodiversité et des Aires Protégées de Guinée Bissau, <sup>5</sup>Directeur adjoint des Parcs Nationaux du Sénégal, <sup>6</sup>Professeur à l'Université d'Angers, chercheur du C3ED. Courriel : [tadahou@hotmail.com](mailto:tadahou@hotmail.com) / [Jean-Yves.Weigel@ird.sn](mailto:Jean-Yves.Weigel@ird.sn)

---

**Résumé :** Au regard des enjeux des aires marines protégées (AMP) tels qu'exprimés dans les arènes internationales qui placent la gouvernance au centre des débats, les lacunes révélées par la littérature justifiaient un effort de recherche sur un cadre d'analyse adapté aux AMP. La construction de ce cadre s'est appuyée d'une part sur les acquis conceptuels de la gouvernance des activités à risque, d'autre part sur l'application de ces acquis à la gouvernance environnementale, enfin sur la déclinaison de cette gouvernance en terme d'économie politique et de science politique.

Les AMP ouest-africaines sont apparues comme un champ d'application privilégié de ce cadre d'analyse en référence à une certaine exemplarité. L'analyse de leur mode de gouvernance a révélé des contradictions qui renvoient à l'environnement des politiques publiques dont l'analyse a mis en lumière les impasses : le rôle démesuré des groupes de pression internationaux, l'aspect trop sectoriel et technique des mesures d'aménagement des pêches, l'inachèvement de la décentralisation, la fragmentation de l'État et de la société civile. Face à ces impasses s'impose la nécessaire articulation des échelles de pouvoir et de décision ainsi que la requalification du rôle de l'État comme médiateur et arbitre. Les leçons de l'analyse de la gouvernance des aires marines protégées ouest-africaines permettent de proposer quelques directives pour des modes de gouvernance : un meilleur ciblage des objectifs, une organisation juridique des droits d'accès et des délégations de pouvoirs, un financement spécifique des mesures de gouvernance, une évaluation précise des coûts et des bénéfices

**Mots clés :** gouvernance, aires marines protégées, société civile, État, institutions, politique publique, décentralisation, science politique, économie politique, sociologie politique, Afrique de l'Ouest.

**Abstract :** On looking at the stakes involved in the marine protected areas (MPA), such as they are expressed on the international scene which places governance at the center of the debate, the gaps revealed by a bibliographic review justifies a research effort on an analysis framework of the governance for MPAS. The establishment of this framework is supported on one hand by the conceptual achievements of risk governance, and on the other by the application of these conceptual achievements to environmental governance, and endly by the declension of this governance in terms of political economy and political science.

The West African MPAs have appeared to be a privileged application of this analysis framework, in reference to a certain *exemplarité*. The analysis of their modes of governance has revealed contradictions which refer to the environment of public policy. The analysis of this has highlighted the disproportionate role of international pressure groups, the too sectoral and technical aspect of the fisheries management measures, the incompleteness of decentralization, and the fragmentation of the State and civil society. Faced with these deadlocks, the reinforcement of the connection between the levels of power and decision is essential, as well as the re-qualifying of the role of the State as mediator and arbitrator. The lessons learned from the analysis of the governance of the West African marine protected areas enable the proposition of some directives for the modes of governance, including the better targeting of objectives, the legal organization of the rights of access and the delegation of power, the specific financing of governance measures, and the precise cost and profit assessment.

**Key words :** governance, marine protected areas, civil society, stakeholders, State, institutions, public policy, decentralization, political science, political economy, political sociology, West Africa.

---

## Introduction

Les groupes de pression environnementaux relayés par des responsables politiques et des écologistes militent intensivement pour la généralisation de la création d'aires marines protégées

(AMP) censées couvrir à terme 20 à 30% de la surface maritime. Ce mouvement général a trouvé son expression dans les recommandations du Sommet Mondial pour le Développement Durable de Johannesburg (2002) relayé par le Congrès sur les Parcs de Durban (2003) avec la recommandation d'établir avant

2012 un système mondial de réseaux d'aires protégées marines et côtières et celle de protéger la diversité biologique marine et les processus écosystémiques en créant des aires protégées marines au-delà de la juridiction nationale. L'expression détaillée de ces recommandations souligne la nécessaire association de tous les « porteurs d'enjeux » (*stakeholders*), y compris les communautés locales, aux différentes étapes (de la conception au partage des avantages) par des processus de participation et met ainsi en lumière la notion de gouvernance délibérative.

Or, une revue de la littérature sur les aires marines protégées a fait apparaître que les considérations sur la gouvernance sont succinctes et centrées sur la notion plus réductrice de gestion participative intégrant une approche institutionnelle simplifiée qui révèle la faiblesse du cadre d'analyse (Weigel et Sarr, 2002). Au regard des enjeux internationaux et locaux, cette lacune et la nécessaire adaptation des acquis conceptuels à la gouvernance des aires marines protégées justifiaient un effort de recherche sur le cadre d'analyse général. Pour ce faire une revue des travaux relatifs à la gouvernance des activités à risque met en exergue des paradigmes et des processus adaptés pour traiter de la gouvernance environnementale et plus particulièrement de celle des espaces littoraux protégés. L'application de ce cadre d'analyse aux aires marines protégées a permis de mettre en exergue les impasses et les nécessaires reconfigurations en vue de proposer des directives pour les modes de gouvernance délibérative de ces espaces protégés.

Les aires marines protégées ouest-africaines sont apparues comme un champ d'application privilégié de ce cadre d'analyse en référence à leur exemplarité de par leur complexité institutionnelle et sociale d'une part, de la difficulté à concilier conservation d'une biodiversité abondante (mais menacée) et développement socio-économique d'une population croissante d'autre part. Leur importance géographique militait également pour ce choix puisqu'elles représentent pas moins de quatorze parcs et deux réserves de biosphère qui couvrent deux millions sept cent mille hectares (terrestres et marins) et abritent 170 000 habitants. Au sein de ce *patchwork* ont été étudiées plus particulièrement les trois plus importantes en terme de superficie: le Parc National du Banc d'Arguin en Mauritanie, la Réserve de Biosphère de l'Archipel Bolama Bijagos en Guinée Bissau, la Réserve de Biosphère du Delta du Saloum au Sénégal.

Le Parc National du Banc d'Arguin (PNBA) se situe entre les parallèles 19°21 et 20°50 nord, entre le méridien 16°45 ouest et une ligne éloignée de 20 à 50 kilomètres du littoral. Il couvre une superficie marine et terrestre de 1 170 000 hectares et subit un climat de type saharien. Créé en 1976, il est classé site du Patrimoine mondial et site de la Convention dite de Ramsar sur les zones humides. Il abrite une population de 1 400 personnes installées dans neuf villages connue sous le nom d'Imraguens qui sont pour la plupart inscrits dans un faisceau de relations tribales et clientélistes dont les hiérarques résident le plus souvent à l'extérieur du Parc. Depuis la fin des années 1980, les stocks de sélaciens subissent un effort de pêche trop important due à

l'intense fréquentation du Parc par des saisonniers et le développement de nouveaux types de pêche malgré une certaine réglementation de la capacité de pêche dont la plus médiatisée est l'interdiction de la motorisation.

La Réserve de Biosphère de l'Archipel Bolama Bijagos (RBABB) représente une superficie marine et terrestre de 1 046 950 hectares et se situe entre les parallèles 11° et 12° nord, les méridiens 15°30 et 16°30 ouest (figure 1). Elle est constituée de 88 îles dont 21 habitées et d'une petite partie continentale. Son climat est de type guinéen avec de fortes précipitations pendant une longue saison des pluies qui s'étage de début juin à fin octobre. Créée en 1996, elle est classée site Ramsar et englobe deux parcs nationaux. Elle abrite une population de plus de 35 000 personnes répartie dans 189 villages, population connue pour son exploitation relativement raisonnée des ressources terrestres et aquatiques grâce à la survivance et à l'adaptation de modes de régulation traditionnelle de l'accès aux ressources renouvelables. Cependant l'absence de contrôle sur les espaces marins de la Réserve, aussi bien de la part des autorités traditionnelles que de celle de l'État, permet une colonisation permanente ou saisonnière de ceux-ci par des pêcheurs étrangers qui mettent en danger la biodiversité locale.

La Réserve de Biosphère du Delta du Saloum (RBDS) couvre une superficie de 230 000 hectares et se situe entre les parallèles 13°35 et 14°15 nord, les méridiens 16°03 et 16°50 ouest (figure 1). Son climat est de type sahélien au nord et sahélo-guinéen au sud. Créée en 1981, elle est également classée site Ramsar et englobe un parc national érigé en 1976. Elle est la plus peuplée des aires protégées avec 110 000 personnes inégalement réparties dans 114 villages entre une zone insulaire, une zone péninsulaire et une zone continentale. Elle subit une pression démographique sous l'effet d'une forte croissance de la population autochtone et d'une immigration saisonnière importante. Dans ces conditions, la régulation de l'accès est difficile, d'autant plus que les exploitants des ressources naturelles s'appuient sur la multiplication des réglementations et le feuilletage institutionnel qui caractérisent l'environnement législatif et réglementaire.

Les investigations nécessaires à l'élaboration du cadre d'analyse de la gouvernance, à la vérification de sa pertinence pour analyser les trois aires et à la formulation de recommandations ont été menées dans le cadre d'un programme de recherche européen, le Projet CONSDEV<sup>1</sup>. Elles ont pris trois formes.

---

<sup>1</sup> Projet INCO CONSDEV de la Commission Européenne : *Cohérence des politiques de conservation et de développement des Aires Protégées Côtières et Marines d'Afrique de l'Ouest*. Référence du Projet CONSDEV : European Commission, Research Directorate-General, Project CONSDEV:ICA4-CT-2001-10043. [www.resed.org/consdev](http://www.resed.org/consdev)

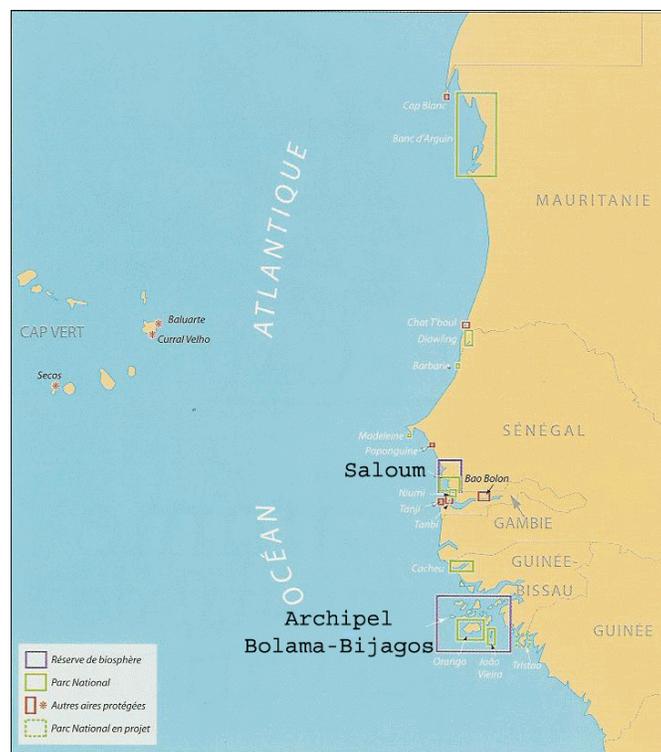


Figure 1. le système d'aires protégées en Afrique de l'Ouest

En premier lieu des monographies villageoises nécessitant des séjours relativement longs dans une quarantaine de villages, et ciblant les aspects socio-économiques des modes de production et de commercialisation des ressources renouvelables ainsi que les aspects socio-anthropologiques et géographiques des modes d'accès et de régulation de l'accès.

En deuxième lieu une soixantaine d'entrevues auprès des responsables et exécutants administratifs ou traditionnels relatives au cadre législatif et réglementaire, à l'applicabilité des normes internationales, à la sphère institutionnelle, au contenu et à la mise en œuvre des politiques publiques.

En troisième lieu une enquête par échantillonnage à passage unique auprès de chefs de village, de chefs de foyers et utilisateurs de ressources renouvelables qui ont nécessité plus de 1600 enquêtes sur les dynamiques d'exploitation et de valorisation, la régulation de l'accès, les politiques publiques relatives à ces aires (Morand et al., 2002).

### Un cadre d'analyse de la gouvernance des aires marines protégées

La conception de la gouvernance délibérative qui s'impose dans les conventions internationales ne correspond pas forcément aux différentes situations sociales et institutionnelles caractérisant les espaces littoraux protégés. En effet, son caractère très général suscite une réappropriation tantôt autoritaire par les États

soucieux de conserver un contrôle politique et économique sur l'exploitation des ressources naturelles, tantôt « autochtoniste » par les sociétés locales dans l'objectif d'étendre leur contrôle territorial aux dépens d'autres groupes. Cette situation tend à créer des tensions permanentes entre modes de coordination verticaux et horizontaux.

L'élaboration de modes de gouvernance délibérative appropriés aux aires marines protégées passe par la construction d'un cadre d'analyse adéquat susceptible de s'appuyer d'une part sur les acquis conceptuels de la gouvernance des activités à risque qui mettent en exergue deux paradigmes, d'autre part sur l'application de ces acquis à la gouvernance environnementale, enfin sur la caractérisation de cette gouvernance en terme d'économie politique et de science politique.

### *La mise en exergue des deux paradigmes de la gouvernance et leur nécessaire complémentarité*

Une réflexion portant spécifiquement sur la gouvernance des activités à risque initiée par la Commission Européenne dans le cadre du quatrième Programme Cadre de Recherche et de Développement Technologique à la fin des années 1990<sup>2</sup> a permis de notables progrès conceptuels (étayés par l'analyse de nombreuses études de cas), qui ont consisté pour l'essentiel à opérer une distinction entre deux modèles de gouvernance : l'un

<sup>2</sup> Le Programme TRUSTNET qui s'est déroulé de 1997 à 1999.

est caractérisé par le paradigme "d'autorité" et l'autre par le paradigme de "confiance mutuelle". Pour les participants à ce programme, chaque modèle est caractérisé par une "règle du jeu" implicite qui lui est particulière. Les autorités publiques, les experts et les "porteurs d'enjeux" y exercent un rôle différent. De même chaque modèle est défini par des types de réglementation, des formes de confiance sociale et des valeurs éthiques qui lui sont spécifiques.

Le premier paradigme, la traditionnelle gouvernance d'autorité, met l'accent sur le rôle central des autorités publiques dans le processus d'évaluation et de gestion des risques. Dépositaires de l'intérêt général, les autorités publiques élaborent de façon centralisée des réglementations prescriptives spécifiques pour chaque type de risque dans chaque contexte et demandent aux experts de leur fournir des solutions optimales dont la légitimité repose sur le savoir scientifique.

Le second paradigme dit de "confiance mutuelle" met en avant le rôle des porteurs d'enjeux dans la définition et la gestion du bien commun. Ceux-ci participent de façon aussi large que possible à des processus de décision décentralisés, préalablement définis par les autorités publiques mais dotés d'une dimension procédurale, où le savoir scientifique auquel a accès l'ensemble des acteurs n'est plus présenté comme le principal facteur de décision.

Pour les participants au programme précité, la complémentarité des deux approches s'impose au détriment d'une quelconque supériorité du paradigme de la "confiance mutuelle". L'approche "autoritaire" est efficace dans les contextes où le processus de décision n'est pas complexe, alors que celle en termes de "confiance mutuelle" est nécessaire pour tout contexte marqué par l'incertitude et la complexité. Enfin les études de cas dans le domaine des risques montrent que les deux formes de gouvernance sont souvent enchevêtrées.

Géraldine Froger (2001) a repris cette distinction établie dans le domaine des risques et l'a appliquée à la gouvernance environnementale. Elle insiste sur la succession chronologique des deux paradigmes, les évolutions des politiques d'environnement dans les contextes contemporains ayant montré l'incapacité du modèle de la gouvernance d'autorité à réguler de façon correcte l'accès aux ressources naturelles. C'est dans cet univers où les décisions publiques n'ont plus force de loi, étant donné l'incertitude qui caractérise les mondes contemporains (Giddens, 1996), que de nouveaux modèles de décision collective s'imposent pour guider l'action publique. La nécessité d'agir dans un temps plus rapide que celui de la recherche, nécessité parfaitement incarnée par le principe de précaution (Godard, 1998), conduit également à accorder une attention plus soutenue à des modèles de gouvernance alternatifs dans lesquels les rapports entre les différents groupes sociaux ne sont plus hiérarchisés mais basés sur une plus grande coordination horizontale afin de faire face plus rapidement et plus efficacement aux risques écologiques.

Selon Froger, le paradigme d'autorité, accordant un poids considérable à la décision publique, se justifiait dans le contexte historique de l'État providence, où ce dernier apparaissait comme le seul garant de l'intérêt général, et le seul capable de mobiliser l'expertise scientifique. En effet, l'expertise scientifique revêt une place centrale dans l'exercice de l'autorité publique, et les porteurs d'enjeux sont relégués à un rôle de groupe de pression sur les autorités qui vise à influencer les processus d'évaluation, de décision et de contrôle des enjeux environnementaux. Dans ce contexte, on attend des scientifiques qu'ils formulent une expertise qui lève les incertitudes et apaise les controverses pour faciliter la décision publique. On se trouve en quelque sorte dans un modèle itératif où la politique publique agit par à-coups, en formulant une décision, après laquelle les mesures d'impact, permises par l'expertise scientifique, viennent réajuster les politiques publiques. Il est évident que dans de tels processus les citoyens ne peuvent faire pression sur les autorités que de manière rétroactive et indirecte, l'État étant effectivement le seul habilité à formuler les arbitrages entre court terme et long terme, ce qui tend à éroder la confiance dans ses décisions.

C'est lorsque cette confiance s'érode de manière durable que tend à s'imposer le paradigme de la confiance mutuelle qui correspond à un modèle plus "horizontal" d'autorité impliquant la coordination de divers porteurs d'enjeux. L'État tend à impliquer davantage de porteurs d'enjeux dans la prise de décision publique, dont il n'a plus le monopole absolu. Dans ce modèle de définition de la politique publique, les porteurs d'enjeux participent à des processus de décision décentralisés (l'expertise scientifique doit alors se situer à distance aussi bien de l'État que des porteurs d'enjeux), et les arbitrages s'effectuent à différents niveaux de concertation. Dans ce dernier modèle, la décision n'appartient plus aux seuls pouvoirs publics à qui il revient en fin de compte de concevoir les orientations de la politique publique en fonction des arguments présentés, ce qui rend possible une décision complexe en créant un contexte de confiance sociale entre les porteurs d'enjeux. On est engagé dans des processus de décision plus procéduraux qu'itératifs pour mieux appréhender la complexité des phénomènes environnementaux et permettre à l'ensemble des acteurs sociaux de définir le risque écologique acceptable.

*Un mode de gouvernance décliné en terme d'économie politique et de science politique appliqué aux aires marines protégées*

La gouvernance, construite autour de ces deux paradigmes, peut être caractérisée en termes d'économie politique de manière à se rapprocher d'un modèle où la coordination entre les acteurs sociaux, les acteurs étatiques et les démembrements de l'État, constitue le champ même de l'investigation. Cette analyse n'est ainsi pas exclusivement guidée par les concepts économiques (prise en compte des coûts de transaction dans cette coordination, théorie de l'agence...). Dans cette approche d'économie politique, la science politique tient sa place en tant que telle en problématisant les enjeux de ce type de gouvernance, sans chercher à leur trouver des réponses strictement économiques en

aval d'une analyse du contexte politique, qui, en dernière analyse, détermine largement la manière dont se posent les problèmes de coordination.

Dans une telle approche, les objectifs du développement durable ne peuvent être atteints que par des actions concertées entre des porteurs d'enjeux de différents niveaux d'intérêts et de responsabilité, les normes de développement durable faisant ainsi l'objet d'un processus de légitimité sociale. Les enjeux environnementaux nécessitent la mise en œuvre d'un processus continu de négociation entre de multiples porteurs d'enjeux en interaction et situés à différents niveaux de la société. C'est la dimension procédurale des processus collectifs d'identification des problèmes environnementaux et de prise de décision qui est affirmée dans un tel schéma théorique. Or, pour rendre effectives des procédures de négociation et de coordination entre porteurs d'enjeux de différents niveaux, il est indispensable que l'État assume son rôle régulateur. En outre, la confiance mutuelle entre acteurs non étatiques n'est pas une donnée de fait ; elle suppose que l'État puisse être le garant des arbitrages qui s'opèrent entre les différents porteurs d'enjeux. Pour s'attaquer aux défis du développement durable, il est donc nécessaire de trouver des formes d'articulation entre un modèle vertical et un modèle horizontal d'autorité. Les politiques de développement durable ne peuvent être efficaces qu'en combinant ces deux paradigmes d'une manière adaptée au contexte d'exercice de la gouvernance environnementale.

Cette grille d'analyse qui combine approche verticale et horizontale, avec pour objectif de concrétiser l'articulation entre échelles de gouvernement<sup>3</sup> et de décision, paraît très pertinente pour analyser la gouvernance dans les aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest. Elle offre en effet des opportunités intéressantes de traitement des contradictions inhérentes à la mise en œuvre d'une régulation de l'exploitation des ressources renouvelables à partir d'un modèle administré et d'un modèle plus décentralisé de gestion des aires marines protégées. On peut effectivement constater que dans les trois aires étudiées les modèles de gestion oscillent à des degrés variables entre ces deux pôles. Même si un « modèle participatif », particulièrement en vogue dans les organisations internationales s'occupant de développement, s'impose en tant que rhétorique générale, les aires marines protégées n'en sont pas moins caractérisées par cette dualité qui mène parfois à des incohérences, mais qui est aussi susceptible de mener à une gestion plus équilibrée des ressources collectives.

En effet, on constate souvent l'absence d'une autorité régulatrice chargée de promouvoir la cohérence dans la gestion et d'arbitrer

---

<sup>3</sup> Dans son sens le plus large, la notion de gouvernement englobe les actions de distribution de l'autorité et de définition des modalités de décision en vue d'atteindre un but fixé collectivement. Il concerne donc aussi bien le gouvernement d'une nation que le gouvernement d'une collectivité territoriale.

les conflits qui apparaissent dans l'exploitation des ressources renouvelables. Le paradigme de l'autorité semble ainsi parfois être négligé, voire laminé, par les modes d'intervention des groupes de pression internationaux. En outre, on observe une réticence des institutions nationales à déléguer pleinement leurs compétences en matière de gestion des ressources naturelles aux institutions et acteurs locaux. Effectivement, le paradigme de la confiance mutuelle ne peut s'affirmer qu'à partir d'une remise en cause suffisante des pouvoirs de l'administration en matière de prise de décision et de gouvernement concernant le type d'espace que représentent les aires marines protégées. Une telle situation devrait conduire indubitablement à la difficile maturation et à la progression des mesures de gouvernance adaptées à ces aires.

Un retour sur les problèmes de gouvernance dans les diverses aires marines protégées analysés à partir des études de terrain effectuées sur les dynamiques d'exploitation et de valorisation des ressources naturelles renouvelables, des modes d'accès et de régulation de l'accès, des politiques publiques au niveau de chaque aire, permettra de mieux restituer les tensions récurrentes entre modèle vertical et modèle horizontal.

#### **L'analyse de la gouvernance des aires marines protégées : trois cas d'étude ouest-africains**

Le cadre d'analyse adopté doit permettre de rendre compte de manière appropriée des problèmes de gouvernance rencontrés dans les espaces protégés sur le littoral ouest-africain. Il peut s'appliquer à une diversité de situation en conservant sa dimension heuristique : nous avons ainsi analysé les modes de gouvernance dans trois aires marines protégées ce qui permet de saisir les déclinaisons locales de la gouvernance formulée par les conventions internationales. Cette démarche comparative conduit à analyser une large gamme de problèmes en partant de trois aires différentes, tant au plan de leur poids démographique, de leur contexte social, que de leur environnement institutionnel. La comparaison entre ces trois aires est par ailleurs très féconde dès lors qu'il s'agit de dégager les problèmes de gouvernance généraux qui se posent aux aires marines protégées ouest-africaines.

#### *La prédominance du paradigme d'autorité : le PNBA (Mauritanie)*

Dans le cadre du Parc National du Banc d'Arguin (PNBA), des réunions de concertation relatives à un aménagement des pêches en vue d'une exploitation durable ont lieu annuellement entre des représentants des pêcheurs et l'administration du Parc. Il ne s'agit pas tant de définir des droits d'accès, dont la régulation demeure du ressort de l'organisation tribale ou pour le moins est inféodé au critère identitaire qu'est celui de population résidente, mais plutôt d'établir des restrictions sur les types d'équipement afin de limiter l'effort de pêche. Cette modalité d'aménagement des pêches dans le cadre de cette aire marine protégée permet d'atténuer la pression des intérêts situés en dehors du Parc. Cette négociation peut ainsi réaliser des arbitrages entre les différents

intérêts en compétition, même si les hiérarchies tribales semblent l'emporter dans la capacité d'influencer les prises de décision. Cependant l'État via l'administration du PNBA n'est pas absent. C'est bien à lui que revient, en dernier ressort, la décision finale, surtout lorsque la conciliation tribale est dans l'impasse.

La fonction de contrôle est exclusivement menée par des agents du Parc ou de l'État (Délégation de la Surveillance et de la Protection des Côtes Mauritanienes), les organisations sociales n'ayant aucune compétence, ni légale, ni tolérée, dans ce domaine. Aucune association d'usagers des ressources renouvelables du Parc ni comité villageois ne semblent en voie de formation. Seules des coopératives ont été créées, lesquelles sont essentiellement des organisations récipiendaires de l'aide internationale, qui véhiculent de manière systématique un modèle communautaire. Les coopératives sont en définitive contrôlées indirectement à travers l'emprise du pouvoir tributaire, même si la tutelle des bailleurs qui les financent perturbe un peu ces réseaux de pouvoir.

La faible représentation des groupes dépendants dans le système tributaire, lesquels sont les exploitants directs des ressources naturelles, est encore accentuée par la faible représentativité des élus de la collectivité locale, et par la faible association de la mairie de Mamghar aux institutions déconcentrées chargées de la représentation du PNBA. On retrouve ici aussi un problème d'articulation entre les processus de décentralisation et de déconcentration. Néanmoins, dans ce cas précis, cela est principalement dû à l'absence de délégation de compétences en matière de gestion des ressources naturelles et aux faibles moyens dont disposent aujourd'hui les collectivités locales dans l'exercice de leurs fonctions.

Le processus de décentralisation en Mauritanie, en est encore à ses débuts, puisqu'une loi sur la régionalisation est actuellement en cours d'élaboration, les communes ne disposant pour l'instant que de pouvoirs particulièrement modestes en matière de régulation de l'exploitation des ressources naturelles. A l'heure actuelle, elles sont seulement censées participer au processus de développement local, mais elles ne peuvent s'y engager qu'avec des moyens légaux et financiers présentement quasiment inexistantes. Au delà de la rhétorique participative, laquelle émaille les conventions internationales et caractérise les interventions des bailleurs dans le Parc, le processus de décentralisation dans la mise en œuvre d'une gouvernance adaptée aux aires marines protégées bute aujourd'hui sur des contraintes institutionnelles majeures.

On peut se poser la question de savoir si ce fossé institutionnel entre les populations et l'État central ne renforce pas une représentation communautaire des populations de l'aire protégée, et une représentation sous forme de groupe de pression vis-à-vis de l'État. L'État central opère en partie sa régulation en se déchargeant de certaines de ses fonctions de contrôle sur les hiérarchies historiques de la zone. Cette représentation tronquée tend à marginaliser beaucoup d'acteurs, qui ne sont visibles ni

dans l'organisation tributaire, ni dans les modes de représentation auxquels donnent naissance les groupes de pression internationaux. Ainsi les méthodes participatives promues par les bailleurs n'ont pas donné naissance à un mouvement associatif dans le Parc. Cette faiblesse de la visibilité des populations résidentes peut contribuer à terme à renforcer la pression exercée sur les ressources par les acteurs situés à la périphérie du Parc, notamment ceux de la pêche artisanale qui revendiquent de pouvoir pêcher dans les eaux du Parc, dans la mesure où aucune mobilisation ne vient s'opposer à ces velléités de prédation.

La production de normes de gestion émane des autorités du Parc qui relaient les ONG internationales concernées et dans une moindre mesure des autorités centrales ou de leurs services déconcentrés (Direction de l'Aménagement des Pêches, Délégation de la Surveillance et de la Protection des Côtes Mauritanienes, Direction de l'Environnement). Il existe une relative unicité de la production de normes, même si des concurrences se développent entre les ministères sur la gestion du Parc. Il apparaît que la régulation de l'accès aux ressources naturelles est beaucoup plus administrée par l'État, via le PNBA, que concédée avec des mécanismes de contrôle sur une telle délégation. Cela se traduit d'ailleurs par le fait que les activités de police relèvent des seules autorités de l'État ; même si les différents démembrements de l'État sont impliqués dans les fonctions de contrôle des activités dans le Parc, on peut là aussi relever un manque de coordination entre ces différentes entités, notamment entre les services du Ministère de la Pêche et ceux de l'Environnement.

C'est sans doute cette unicité de production de normes, conjuguée à des mécanismes de délibération instrumentalisés par les hiérarchies tribales, qui est à l'origine d'un rapport ambigu entre populations du Parc et État mauritanien. Cette situation tend d'une certaine manière à renforcer une représentation clientélaire des populations du Parc, et ainsi à placer au centre des décisions les hiérarchies tribales, dont l'influence en fait les premiers bénéficiaires des interventions extérieures. Malgré leurs attentes divergentes, toutes les parties coopèrent dans le cadre des projets initiés au sein du PNBA. Le contexte contemporain est marqué par une recomposition des modes de territorialité tributaire, même si ces interventions extérieures créent parfois des opportunités d'émancipation pour les catégories tribales, en particulier avec la création de nouveaux établissements humains. Cependant, si l'autorité s'exprime par la forte présence de l'État à tous les paliers de la gouvernance, elle émane également des partenaires extérieurs qui profitent de l'insuffisance des moyens de l'État pour accentuer la dépendance des populations à leur égard

*La prégnance du paradigme de la confiance mutuelle : la RBABB (Guinée-Bissau)*

Dans la Réserve de Biosphère de l'Archipel Bolama-Bijagos, la régulation de l'accès aux ressources demeure très largement basée sur un modèle communautaire, étant donné que ce sont

principalement les institutions sociales autochtones de la RBABB qui sont chargées de la gestion des ressources renouvelables ; ces dernières fonctionnent sur le principe de la séniorité, en accordant un poids déterminant aux conseils des anciens et aux classes d'âge dans les décisions concernant l'exploitation des ressources. Cette régulation coutumière est d'ailleurs encouragée par les dispositifs normatifs publics, dans la mesure où une loi foncière reconnaît et entérine l'ensemble des droits coutumiers : la loi protège ainsi les droits d'usage existants en leur donnant un statut perpétuel et en les rendant transmissibles gratuitement ou par succession. On constate en revanche l'absence quasi-complète de régulation étatique dans l'Archipel : les administrations déconcentrées apparaissent largement absentes des territoires insulaires et des zones maritimes.

Il s'agit en quelque sorte d'une reconnaissance des régulations de l'accès communautaires, étant donné la faiblesse de l'État bissau guinéen. En effet, si un dispositif de déconcentration a vu le jour en Guinée Bissau, l'administration des citoyens reste assez lâche sur l'ensemble du territoire guinéen et l'encadrement des populations répond davantage à une logique populiste de participation des populations locales à la vie publique héritée de la période de l'Indépendance. On est donc bien confronté au principe de dévolution aux populations locales des droits d'accès aux territoires et aux ressources, mais sans qu'aucune autorité supérieure n'en garantisse le caractère public. Ceci est d'autant plus dommageable que, en l'absence de loi de décentralisation, les collectivités représentant les populations ne sont pas élues et ne sont pas sous la tutelle de l'État. Ce processus est d'ailleurs accentué par les nombreuses interventions des ONG nationales et internationales, lesquelles sont très engagées dans les processus de planification et de gestion des ressources renouvelables dans le cadre de la RBABB et financent directement certaines communautés de l'Archipel.

Cette prédominance des régulations communautaires sur le territoire et sur les ressources est assez ambiguë dans le cas de la pêche, dans la mesure où ces dernières ne parviennent pas à contrôler de manière efficiente l'ensemble des modes d'exploitation. Un phénomène de coexistence d'une pêche autochtone et allochtone peut être observé dans le cas des Bijagos : ces deux formes d'exploitation des ressources s'avèrent tantôt imbriquées et tantôt séparées, selon les lieux d'exploitation. Ce contexte tend à aviver les tensions, surtout lorsque l'État n'est pas présent pour faire appliquer le droit et garantir les installations permises par la loi ou remettre en cause les installations illicites. Il en est ainsi de certains campements de pêche qui conduisent à une proto-urbanisation menaçante pour l'environnement au sein de la réserve. Et lorsque ces tensions ne sont pas vives, notamment dans le cas d'une pêche *off shore* qui se déploie en l'absence de toute forme de contrôle communautaire à partir du Sénégal, la faiblesse des moyens de l'État conduit à une absence totale de régulation et à l'essor d'une pêche prédatrice.

On peut dès lors questionner l'intérêt de la gestion communautaire lorsque cette dernière ne dispose pas d'assez de moyens pour exercer son activité de contrôle sur le territoire maritime, et qu'en même temps elle est promue comme un principe incontournable par les groupes de pression internationaux et leurs relais locaux. En vertu de la loi, il appartient toutefois aux communautés de demander l'intervention de la force publique pour faire accepter certains principes de gestion propres à la Réserve. Il serait ainsi stratégiquement important, dans le cas de la régulation de la ressource halieutique, de mieux articuler les deux niveaux de pouvoir en termes normatifs. Il est décisif, étant donné les modes d'exploitation identifiés en Guinée Bissau, que soient conjointement élaborées avec l'État et les populations des normes de gestion et de contrôle de la ressource halieutique. Ceci peut devenir effectif au moyen d'une meilleure coopération, laquelle pourrait être appuyée par les groupes de pression internationaux qui disposent des moyens pour générer des dispositifs permettant de mieux intégrer les modes de gouvernance basés sur l'autorité et sur la confiance mutuelle.

*La difficile articulation de l'autorité et de la confiance mutuelle : la RBDS (Sénégal)*

La gestion des ressources naturelles dans la Réserve de Biosphère du Delta du Saloum (RBDS) se caractérise par une multiplicité d'instances de normes et de réglementations qui tend à annihiler tout pouvoir de régulation sur l'accès aux ressources naturelles renouvelables.

En ce qui concerne la régulation de l'accès aux ressources renouvelables dans la RBDS, les institutions chargées de définir et de contrôler l'accès sont nombreuses et ont découlé au cours des dernières années principalement de la double intervention de l'État et de l'UICN (Union Mondiale pour la Nature). L'État agit à partir de règlements normatifs par l'intermédiaire de ses corps et services déconcentrés, tandis que l'UICN agit directement avec les représentants des populations au niveau local, qu'il s'agisse de leurs représentants communautaires ou des élus. L'État et l'UICN interviennent dans la régulation des ressources renouvelables en s'appuyant sur des instances de production de normes et sur des organisations de police différentes, dans un contexte marqué par une coordination relativement faible.

La multiplicité des organes chargés des tâches de police (Direction des Parcs nationaux ou DPN, Direction des Eaux et Forêts de la Chasse et de la Conservation des Sols ou DEFCCS, Direction de la Pêche Maritime ou DPM, collectivités locales) conduit à une confusion des rôles de production de normes et de police. Une telle confusion aboutit à la remise en question de la légitimité des deux sources principales de production de normes et à des conflits de normes récurrents.

Jusqu'à aujourd'hui, la prédilection de ces groupes de pression à encourager l'organisation des populations de la Réserve pour pousser l'État à prendre certaines mesures de régulation, telle que

la mise en repos biologique de certains *bolongs* (chenaux naturels entre la mangrove), a des effets induits sur les rapports entre autochtones et allochtones. Cette approche, que certains qualifient de lobbyiste, tend à renforcer le clivage entre autochtones et allochtones, alors que les tensions sur l'appropriation des espaces et des ressources sont déjà nombreuses. Cette tendance à vouloir contourner la régulation étatique risque de porter atteinte à l'objectif de promotion d'une gestion à caractère public des ressources renouvelables dans le cadre de cette aire protégée.

Néanmoins, l'inachèvement du processus de décentralisation et de déconcentration qui s'exprime notamment par la faible réallocation des ressources fiscales du niveau central vers le niveau local, participe des difficultés constatées dans la gestion de l'aire marine protégée. Une des difficultés majeures est le faible rapprochement entre collectivités locales et autorités déconcentrées, aussi bien dans le domaine de la régulation de l'accès aux territoires et ressources halieutiques que dans celui de l'accès aux territoires et ressources forestières. Dans ce dernier cas, la fragmentation de l'État en deux corps parfois concurrents (DPN, DEFCCS), se partageant les secteurs d'intervention au sein de la RBDS, n'est pas faite pour faciliter une telle coordination ; le deuxième problème de coordination se posant au sein des collectivités locales. Il est à noter que les fonds des projets environnementaux, destinés à aller directement aux populations, ne contribuent guère à l'atténuation de tels problèmes de coordination.

Dans le cas du Sénégal, la multiplicité des acteurs intervenants dans cette aire protégée semble plaider pour une prédominance du paradigme de la confiance mutuelle sur celui du paradigme de l'autorité. Ce dernier paradigme apparaît délaissé au point qu'on ne voit pas comment une règle de gestion cohérente des ressources pourrait s'imposer. La coordination entre les différents acteurs institutionnels en lice est si faible qu'elle suscite une concurrence permanente sur la production de normes, laquelle affaiblit considérablement leur légitimité. Tant que la puissance publique ne viendra pas faciliter et valider la production de normes collectives, il y a peu de chance de voir s'affirmer une gouvernance délibérative et de retrouver une efficacité de la préservation des ressources naturelles (on constate cela à différents niveaux, notamment à propos des restrictions afférentes à l'exploitation des produits halieutiques, mais aussi à l'exploitation du bois de mangrove). L'inefficacité de la concertation collective rend improbable la naissance d'un contrôle collectif sur l'exploitation des ressources renouvelables, objectif qui n'est pas facilité par l'inefficacité des recours pour arbitrer les conflits d'accès aux espaces et aux ressources.

Dans le cas de la RBDS, la difficulté d'établir une limite au « système de régulation » aussi bien spatialement qu'en matière de nombre de porteurs d'enjeux concernés (l'idée d'un système de régulation se justifie dans une conception pluricentree du pouvoir de contrôle sur les groupes sociaux qui exploitent les ressources naturelles) rend difficile toute application des

principes de gouvernance. Qui doit définir les normes environnementales et sociales pour assurer la durabilité de ces aires ? Qui est habilité à en assurer la police ? La migration se pose comme un point d'achoppement à la définition d'une clôture du système. La concession territoriale, qui émane du modèle des droits d'usage territoriaux en matière de pêche (TURF) et qui repose sur le principe qu'à une communauté correspond un territoire d'exploitation, pourrait être assimilée à la définition d'une limite. Or celle-ci bute sur la réalité de la déterritorialisation de l'activité dans et autour de la RBDS qui est concrétisée par une immigration intense et une forte émigration dans et en dehors de cette aire protégée, y compris vers des territoires lointains. Le phénomène migratoire rend difficile une régulation de la pêche par exemple à partir des seuls comités de plage, lesquels sont organisés sur une base villageoise sans moyens de contrôle sur un vaste « territoire de parcours ».

### **Leçons de l'analyse de la gouvernance : la nécessaire reconfiguration de la politique publique**

Afin de proposer quelques directives pour des modes de gouvernance d'aires marines protégées, il est évidemment nécessaire de tirer les leçons de l'analyse de la gouvernance des espaces littoraux et côtiers ouest-africains pris en considération. D'une manière générale, les modes de gouvernance, même s'ils doivent être spécifiques aux aires marines protégées concernées étant donné la particularité des enjeux du développement durable dans ces espaces, ne peuvent être déployés sans tenir compte de l'environnement des politiques publiques dont l'analyse doit mettre en lumière les réformes indispensables.

Ainsi dans un premier temps, cette analyse révèle les impasses actuelles des modes de gouvernance des trois aires qui renvoient au rôle des groupes de pression internationaux, aux formulations en termes d'aménagement des pêches, au processus de décentralisation et de fragmentation tant de l'État que de la société civile. Dans un deuxième temps, la question de l'articulation des échelles de pouvoir et de décision aussi bien que celle du rôle de l'État comme médiateur et arbitre sont posées.

#### *Les impasses actuelles des modes de gouvernance*

##### *Le rôle démesuré des groupes de pression internationaux*

La logique qui guide les activités de développement des groupes de pression internationaux suscitent plus fréquemment des « arènes civiles » que des « arènes publiques » (Leclerc-Olive 2004). L'auteur désigne par le terme d'« arènes civiles » les instances de délibération dont l'objectif est la promotion d'un intérêt particulier d'un groupe qui recourt aux pratiques de lobbying. Ces groupes de pression internationaux encouragent souvent la représentation de groupes particuliers au lieu de renforcer une allocation des ressources à caractère public. En matière environnementale et plus précisément de gestion des

aires marines protégées, cette logique est également mise en oeuvre par les groupes de pression internationaux, tels que les ONG internationales (UICN, WWF, Wetlands International etc...) ou les institutions internationales (Banque Mondiale, PNUE etc...) à travers les programmes qu'ils financent.

L'analyse des modes de gouvernance des aires marines protégées ouest-africaines a révélé le rôle démesuré des groupes de pression dans les dispositifs de gestion, ce qui empêche souvent l'essor d'une gestion à caractère public (et non pas administré) sur de tels espaces. Ces derniers se constituent effectivement comme un troisième pôle de pouvoir, ce qui ne renforce pas le pôle étatique. Ils essayent de limiter le poids de la gouvernance basée sur le paradigme de l'autorité en employant toutes leurs ressources à organiser les populations locales. Si ce dernier objectif est stratégique, étant donné les trajectoires de l'État post-colonial en Afrique de l'Ouest, l'affaiblissement du pôle étatique est également dommageable.

Ce n'est sans doute que par une combinaison des paradigmes de l'autorité et de la confiance mutuelle qu'il est possible d'atteindre une gestion à caractère public dans la transparence et l'équité de la délibération sur les normes et la gestion des aires marines protégées. Les actions des groupes de pression ont en effet tendance à éroder le pouvoir de régulation de l'État, et notamment sa fonction arbitrale, de même qu'en renforçant les instances communautaires ils sont peu soucieux d'équilibrer les rapports de force au sein des communautés ou entre les communautés. Il en découle un déficit de régulation des conflits d'accès aux ressources et des incohérences de gestion des aires protégées. De la sorte, ils ne contribuent guère à une possible articulation entre les deux paradigmes de gouvernance (autorité et confiance mutuelle), et tendent parfois à privilégier une approche conservacionniste au détriment d'une conception plus large du développement durable en n'apportant pas les moyens nécessaires à des compensations aux restrictions.

#### *L'impassé des formulations en terme d'aménagement des pêches*

La prédominance du modèle d'aménagement des pêches pose également un problème à la mise en œuvre d'une gouvernance cohérente, dans la mesure où ce modèle limite l'enjeu de la gouvernance à un mécanisme fonctionnel ayant pour objectif de préserver la ressource halieutique (Hatcher and Robinson, 1999). Les analyses en terme d'aménagement des pêches n'apportent le plus souvent que des solutions techniques ou économiques à des problèmes qui mettent en jeu des rapports de pouvoir entre acteurs ; ceux-ci restent négligés à l'inverse d'une approche d'économie politique ou de science politique plus soucieuse d'englober des affrontements entre intérêts divergents.

Les aménagistes des pêches tendent à considérer les résultats des aires marines protégées uniquement en termes d'incitations économiques appropriées ou inappropriées, et n'accordent pas une attention suffisante aux rapports de pouvoir qui déterminent

pour une grande part la manière dont sont appropriés les enjeux sociaux-économiques et dont sont appliquées les normes. Par exemple le faible impact des restrictions liées à l'aménagement des pêches concrétisé par leur faible degré d'application s'explique souvent par le fait que les intérêts transversaux, basés sur de fortes collusions entre pêcheurs, mareyeurs et agents de l'État et matérialisés par des transactions officielles ou officieuses avec l'État, ne sont pas considérés.

En outre, la déterritorialisation de l'activité de pêche se pose comme un défi à ces formulations d'aménagement, dont les plans de gestion n'englobent que rarement les chevauchements des différents « territoires » ou parcours d'exploitation. Les limites fluctuantes en termes physiques et humains qui s'imposent dans l'exploitation des ressources des aires marines protégées rendent difficile le contrôle dans le cadre d'un modèle fixiste et circonscrit dans l'espace de la gestion territoriale ; en particulier, les migrations et interactions entre les aires marines protégées montrent la difficulté d'établir des limites territoriales. Or, la gestion de telles interactions développées dans le cadre des activités humaines représente un des enjeux essentiels de la gouvernance qui doit articuler les échelles et gérer les interactions entre groupes.

La gestion publique d'une aire marine protégée n'est analysée le plus souvent qu'à l'aune de l'aménagement des pêches. De tels modèles se focalisent sur la compréhension de l'impact biologique voire bio-économique ou écosystémique des mesures propres à ces aires, ce qui tend à limiter l'incorporation de phénomènes autres que la dimension « capture » dans l'analyse. Cette approche restrictive a du mal à intégrer les conséquences du commerce en terme de prélèvements, en termes sociaux, économiques ou politiques (accroissement des inégalités, redistribution de la valeur ajoutée etc...). Le modèle d'aménagement s'avère trop sectoriel et ne saisit pas bien la nature des frontières (au sens du terme *frontier* anglo-saxon) qui entourent ce type d'espace.

En modélisant essentiellement les prélèvements sur les écosystèmes, les approches aménagistes des pêches promeuvent des fonctions de contrôle sur ces espaces principalement fondées sur les quantités prélevées. En ne caractérisant pas ou trop schématiquement les modes d'exploitation, cette perspective empêche de saisir les pratiques des groupes d'acteurs et finalement le niveau d'équité des systèmes d'exploitation ; de ce fait cette perspective ne propose pas de modalités d'atteinte des objectifs de la durabilité dans ses trois composantes (environnementale, économique et sociale).

#### *L'inachèvement de la décentralisation et la fragmentation de l'État et de la société civile*

La gouvernance des aires marines protégées ouest-africaines est fortement influencée par le contexte institutionnel général de la décentralisation. Initiée par les institutions internationales puis relayée par les coopérations bilatérales, la politique de

décentralisation s'est imposée pratiquement à tous les États ouest-africains dans la foulée des Plans d'Ajustement Structurel (PAS) depuis une vingtaine d'années puis de la construction d'un État de droit au cours de la transition démocratique en Afrique durant la décennie 1990. Cependant, on peut parler de décentralisation instrumentalisée et réduite (Galetti 2003) dans la mesure où la libre administration des collectivités territoriales n'a pas été engagée globalement et que la décentralisation n'existe que sur des points de compétence réduits, au sein d'un schéma de relations avec le pouvoir central dominé par la déconcentration, quand ce n'est pas par la centralisation pure et simple.

Une gouvernance des aires marines protégées qui s'appuierait sur les paradigmes d'autorité et de la confiance mutuelle bute donc d'une part sur l'absence de décentralisation (à l'image de la Mauritanie) ou son inachèvement, (à l'image du Sénégal) matérialisés par le manque ou l'insuffisance des prérogatives fiscales des collectivités locales, et, d'autre part, sur l'insuffisance des processus de déconcentration puisque l'État central tend à polariser l'ensemble des décisions stratégiques, aidé en cela par la mainmise sur la majorité des ressources fiscales. Dans le cas extrême de la Guinée Bissau, pour des raisons historiques, l'État a des velléités d'encadrement des populations à partir d'organes militants et se soucie peu de faire progresser les processus de déconcentration et de décentralisation. On identifie ainsi mal, dans un contexte de centralisation des pouvoirs comme dans un contexte de « décharge » compris comme le processus par lequel l'État délègue une partie de ses pouvoirs de régulation à des groupes privés clients de l'administration centrale (Hibou, 1999) comment les mécanismes fiscaux pourraient être à l'origine de mesures de compensation adaptées pour les populations subissant des restrictions importantes quant à l'exploitation des ressources renouvelables.

Mais une gouvernance des aires marines protégées s'appuyant sur les paradigmes d'autorité et de la confiance mutuelle bute également sur une fragmentation excessive de l'État et de la société civile représentée par les associations et les ONG locales.

La fragmentation de l'État s'exprime de trois manières : premièrement par la défense de normes contradictoires comme dans les processus de planification mis en œuvre dans les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) de la sous-région, deuxièmement dans une concurrence au niveau national entre ministères qui aboutit à un cloisonnement des projets en vue de capter les fonds de l'aide internationale, et, troisièmement, dans les difficultés de coordination au niveau local entre services administratifs décentralisés qui tissent peu de complémentarités entre eux. Cette fragmentation de l'État est un sérieux obstacle quant à la concrétisation d'un schéma d'application de la gouvernance verticale (paradigme d'autorité). On retrouve cet obstacle dans la promotion d'une politique de développement durable, les administrations

oscillant en permanence entre une approche conservacionniste et une approche guidée par l'objectif de croissance de revenu.

La fragmentation de la société civile s'exprime par la multiplication des ONG locales voire des associations. La diversité de leurs objectifs, ainsi que leurs difficultés chroniques à se coordonner, hypothèquent sérieusement la gouvernance horizontale (paradigme de confiance mutuelle). On peut identifier dans les trois aires des difficultés de coordination au sein même de ces deux pôles de pouvoir qui remettent en cause l'efficacité des mécanismes de concertation avec les populations promues jusque là.

### **L'indispensable reconfiguration de la politique publique**

#### *La nécessaire articulation des échelles de pouvoir et de décision*

C'est non seulement à une gestion cohérente des variations d'échelles que doit s'atteler la gouvernance des aires côtières et marines protégées, mais aussi à la prise en compte de variations spatiales, étant donné les interactions entre aires marines protégées contiguës d'Afrique de l'Ouest. En effet, la relative déterritorialisation de certaines activités des populations de ces aires suppose l'application d'une notion de gouvernance qui dépasse le cadre étroit de l'État nation. On en saisit mieux l'importance avec l'analyse de la déterritorialisation des activités de pêche et des échanges qu'elle entraîne entre aires marines protégées, par exemple entre la Réserve de Biosphère du Delta du Saloum et celle de l'Archipel Bolama Bijagos. Cela implique nécessairement d'élargir le champ de la gouvernance aux interactions entre les aires (élargissement de l'échelle vers le bas et vers le haut, du local au sous régional).

Cette gouvernance articulant les pouvoirs et les processus de décision des différents niveaux bute également sur les problèmes d'intégration régionale qui se posent aux États de la sous-région. La mise en évidence des échanges et interactions entre les populations de pêcheurs des aires marines protégées nécessite que soient mis en œuvre des dispositifs de concertation et des réglementations de nature sous-régionale. Cependant, des difficultés de diverse nature s'opposent à une intégration régionale des politiques publiques : ces difficultés tiennent aussi bien au caractère non abouti de l'harmonisation ou à la disparité des cadres institutionnels (CEDEAO et UEMOA), à la non application des textes, voire à l'inefficacité de certaines commissions spécifiques (Dahou et al, 2003).

#### *La requalification du rôle de l'État comme médiateur et arbitre*

La nécessaire articulation des échelles, entendue dans sa dimension prospective, amène à requalifier le rôle de l'État dans la gouvernance des aires marines protégées. L'État est en effet l'instance chargée de créer les institutions médiatrices non seulement en termes d'échelles mais également en termes de temporalités. La notion de durabilité issue des conventions internationales repose précisément sur cette articulation du court

terme et du long terme, car il s'agit de pouvoir pérenniser dans le court et moyen terme les moyens d'existence des populations qui reposent sur l'exploitation des ressources renouvelables, tout en assurant la reproduction de celles-ci dans le long terme. Cette idée véhicule également un principe d'équité dans la répartition des ressources entre les générations successives. C'est l'État, après avoir engagé un processus de négociation, qui semble le plus légitime pour réaliser ces arbitrages dans le temps et qui peut en assurer l'efficacité à travers la planification budgétaire. C'est grâce à ces mécanismes pluri-annuels de planification qu'il est en effet possible d'articuler correctement la gestion du court terme telle que l'atténuation de la pauvreté, et celle du long terme telle que l'atténuation de la dégradation des ressources.

L'État reste également incontournable, non seulement dans le rôle qu'il assume en matière de prospective, mais aussi dans la mise en œuvre des arbitrages sectoriels, de manière à limiter la concurrence entre administrations dans un contexte de fragmentation de l'État. Les politiques propres aux aires marines protégées doivent d'ailleurs être mises en cohérence avec les CSLP destinés à succéder aux PAS. Les politiques nationales entreprises dans le cadre des CSLP sont censés assurer la complémentarité entre politiques sectorielles, et détermineront en grande partie les orientations des politiques de développement durable des États africains. Il est donc indispensable que les régulations des aires protégées y soient articulées au niveau national. Tant que ces arbitrages ne seront pas effectués par l'État, on voit mal comment les aires marines protégées pourraient résister à la pression sur les ressources environnementales.

Néanmoins, pour que ces arbitrages puissent être effectifs, ils doivent nécessairement reposer sur des mécanismes de concertation, étant donné les impasses avérées de la seule planification se référant au paradigme d'autorité dans la gestion durable des ressources. Cet échec a été diagnostiqué aussi bien dans l'aménagement des pêches, où les organismes centraux des États européens n'ont pas réussi à préserver les ressources halieutiques (Hatcher and Robinson 1999), que dans la gestion des aires marines protégées (Hilborn and al. 2004). Il devient alors essentiel de s'appuyer sur des procédures de planification se référant au paradigme de confiance mutuelle susceptibles de relégitimer l'action publique et de renforcer la cohérence des politiques publiques.

Les éléments d'une gouvernance délibérative, plutôt que participative, sont à construire. En effet les modèles de développement participatif ont tendance à limiter la participation des porteurs d'enjeux sociaux à de simples mécanismes de consultation et ne peuvent ainsi atteindre les objectifs d'une véritable négociation entre des intérêts divergents. Il en découle une absence de mécanismes d'arbitrage et de compensation à même de stabiliser les luttes d'intérêts sur les ressources. Les modèles participatifs ont une fâcheuse tendance à occulter les rapports de pouvoir au profit d'une communication entre différents porteurs d'enjeux qui se révèle parfaitement idéalisée,

et suscite davantage de débats sur les points consensuels que sur des enjeux conflictuels concrets. Le repositionnement de l'État en tant qu'arbitre de la régulation de l'accès aux territoires et aux ressources peut être une étape indispensable pour faire appliquer la régulation de l'accès à des groupes extérieurs aux aires marines protégées dont l'activité détermine fortement la question de la gestion des ressources renouvelables au sein de ces espaces (notables, mareyeurs, commerçants allochtones etc).

### **Conclusion : propositions de directives pour des modes de gouvernance des aires marines protégées**

Préalable à l'analyse de la gouvernance des aires marines protégées, l'élaboration d'un cadre d'analyse s'est appuyé tout d'abord sur les acquis conceptuels de la gouvernance des activités à risque qui mettent en exergue deux paradigmes de la gouvernance : le paradigme d'autorité et celui de la confiance mutuelle. L'application de ces acquis à la gouvernance environnementale souligne la nécessaire complémentarité de ces deux paradigmes. Enfin, cette application mène à la déclinaison d'un mode de gouvernance appropriée aux aires marines protégées en termes d'économie politique et de science politique au sein duquel la coordination entre acteurs sociaux, acteurs étatiques et démembrés de l'État, constitue le champ même de l'investigation.

Quant à l'analyse des modes de gouvernance des aires marines protégées ouest-africaines, elle a révélé un certain nombre de contradictions. Celles-ci se résument essentiellement à l'absence d'un leadership affirmé dans la gestion ainsi qu'à une faible coordination entre les niveaux de décision et d'une manière plus générale entre les institutions (traditionnelles, étatiques, ONG etc...) qui assument des tâches de régulation d'accès aux ressources naturelles renouvelables ou qui mettent en œuvre les politiques publiques. Ces contradictions se traduisent soit par une faible légitimité des règles en vigueur (RBDS), soit par leur instrumentalisation par les hiérarchies traditionnelles (PNBA), ou bien encore par une application localisée de ces règles (RBABB). Ces contradictions renvoient à l'environnement des politiques publiques dont l'analyse a mis en lumière les impasses : le rôle démesuré des groupes de pression internationaux, l'aspect trop sectoriel et technique des mesures d'aménagement des pêches, l'inachèvement de la décentralisation, la fragmentation de l'État et de la société civile. Face à ces impasses s'imposent la nécessaire articulation des échelles de pouvoir et de décision ainsi que la requalification du rôle de l'État comme médiateur et arbitre.

Les leçons de l'analyse de la gouvernance des aires marines protégées ouest-africaines permettent de proposer quelques directives pour des modes de gouvernance. Ces directives sont au nombre de quatre : un meilleur ciblage des objectifs, une organisation juridique des droits d'accès et des délégations de pouvoirs, un financement spécifique des mesures de gouvernance, une évaluation précise des coûts et des bénéfices.

En référence aux principes de légitimité et de direction, il est nécessaire de mieux cibler les objectifs assignés aux aires marines protégées, notamment à travers la production de normes spécifiques et négociées. Il est particulièrement important dans une démarche de gouvernance délibérative, d'accorder dans ce processus de négociation entre porteurs d'enjeux un maximum d'attention aux rapports de force, afin d'atteindre des arbitrages pérennes. Pour être acceptés, ces derniers doivent nécessairement s'appuyer sur des mécanismes de compensation et aboutir à des normes de développement durable applicables. Si le dispositif de mise en œuvre de la négociation ne repose pas sur une analyse pertinente des rapports de force entre porteurs d'enjeux, y compris au sein des communautés, les mécanismes de compensation opératoires ne pourront se concrétiser et les normes censées en découler ne pourront être appropriées.

En référence au principe d'impartialité, une proposition de politique publique concerne l'organisation juridique des droits d'accès et des délégations de pouvoirs. En effet, concernant les droits d'accès, aucune tentative de recension n'a jusqu'à présent eu lieu ni en amont ni en aval du processus de création des aires marines protégées. Une nomenclature des droits d'accès pourrait être un préalable et à partir de cet exercice reposant sur des processus négociés un ensemble de droits d'usage pourrait être reconnu. A partir du travail réalisé dans le cadre des aires marines protégées, il serait plus aisé de définir juridiquement des droits d'accès reposant sur les pratiques socio-économiques réelles. On pourrait aussi avoir pour objectif de formuler le droit positif de manière plus flexible afin qu'il englobe, à titre de possibles exceptions, un certain nombre de régulations communautaires conservant leur efficacité. Le principe de subsidiarité pourrait guider cette convergence entre les deux sources de droits. Concernant l'organisation juridique des délégations de pouvoirs, il est décisif de promouvoir une articulation cohérente entre services administratifs déconcentrés et collectivités locales. Néanmoins, cet objectif réclame que l'État mette en pratique une dévolution des pouvoirs institutionnels et financiers aussi bien en direction des services déconcentrés que des collectivités locales. Il lui appartient également d'organiser légalement les modalités de leur coopération dans le cadre précis des aires marines protégées. La promotion de mécanismes de gestion des conflits sur les normes préalablement définies pour la gestion de ces aires est indispensable, car elle doit permettre de stabiliser les conflits de normes, lesquels accroissent les prélèvements de ressources renouvelables. Il est dans ce cadre indispensable de créer des instances de recours proches des populations pour rompre avec le vide institutionnel actuel.

Également en référence au principe d'impartialité, un financement spécifique des mesures de gouvernance des aires marines protégées doit être envisagé de manière à améliorer la gestion. Les concertations pour produire les normes à travers des mécanismes de décision procéduraux ont un coût qui doit être budgétisé à l'avance dans le fonctionnement des aires marines protégées. Le financement de la gestion doit également inclure

les compensations économiques pour répondre aux restrictions définies dans le cadre de ces aires, dans la mesure où l'application de ces normes présente un coût d'opportunité pour les groupes sociaux et un coût social direct élevé pour certaines populations. Il est par ailleurs crucial d'inclure dans les financements destinés à la gouvernance des aires marines protégées les coûts de police, qui peuvent être élevés dans des situations où les moyens de production en vue de l'exploitation des ressources naturelles renouvelables sont à relativement forte intensité capitalistique.

En référence aux principes de performance et de responsabilité, une évaluation économique précise des coûts (directs et d'opportunité) liés aux normes de préservation dans l'aire marine protégée ainsi que des bénéfices obtenus en terme de durabilité s'impose, car elle permet de guider les mécanismes de compensation essentiels aux initiatives de régulation de l'exploitation et de valorisation des ressources renouvelables. Sans ces évaluations, il est en effet difficile de faire prévaloir des mécanismes de compensation adaptés et d'évaluer l'efficacité des normes de gestion. Plus précisément, il semble indispensable de mettre en place des procédures d'évaluation périodique qui associent les différentes organisations publiques et non publiques chargées de mettre en œuvre les régulations de l'accès aux espaces et aux ressources dans les aires marines protégées. Cet exercice de planification doit permettre de générer des mécanismes de décision collective et des réajustements permanents pour concrétiser les objectifs de durabilité dans le long terme. Ces évaluations des coûts et bénéfices effectuées avec un suivi collectif doivent également permettre d'assurer la transparence budgétaire de la gestion en faisant le bilan des sommes investies, de leur utilisation et de leur impact.

## Bibliographie

- Cazalet B., 2004. *Genèse conceptuelle et analyse des politiques de gestion des aires protégées côtières et marines d'Afrique de l'Ouest (PNBA, RBDS, RBABB)*. Université de Perpignan. Juillet 2004. Ref : CONSDEV Working Document/WP5/01, 61 p.
- Cormier Salem M.C., 2000. « Appropriation des ressources, enjeu foncier et espace halieutique sur le littoral ouest-africain ». In J.P. Chauveau et al., *Les pêches piroguières en Afrique de l'Ouest*. Ed L'Harmattan. Paris
- Dahou T., 2003. « Les CSLP en Afrique de l'Ouest : de la pauvreté au politique », in *Afrique contemporaine* n°208.
- Dahou T. et al., 2003, *La Sénégalie méridionale, dynamique d'un espace d'intégration partagé entre trois États*, ENDA/OXFAM.
- Feral F. et al., 2004, *Analyse des politiques publiques des aires marines protégées ouest-africaines. Synthèse régionale (PNBA, RBDS, RBABB)*. Université de Perpignan/PNBA/UICN/DPN. Perpignan. Février 2004. Ref : CONSDEV Synthèse/WP4. 20p.

- Froger G, 2001. « De l'usage de la gouvernance en matière de développement durable », in Froger. G. (ed.) *Gouvernance et développement durable*, Helbing et Lichtenhahn 2001
- Galetti F. « Les transformation de l'État et du droit public en Afrique francophone » Thèse de Doctorat. Université de Perpignan 2002
- Giddens A., 1996. *Les conséquences de la modernité*. Ed L'Harmattan. Paris.
- Godard O, 1998. « Le principe de précaution: renégocier les conditions de l'agir en univers controversé. » *Nature, Science, Sociétés*, 6(1), pp.41-45
- Hatcher A. and Robinson K., 1999. *Management institutions and governance systems in European fisheries*, CEMARE 1999.
- Hibou B.,1999. "Introduction au thème : la décharge, nouvel interventionnisme", *Politique africaine* n°73
- Hilborn R. and al., 2004. "When can marine reserves improve fisheries management?", *Ocean and Coastal Management* 47 (2004) 197-205.
- Leclerc-Olive M., 2004. « Arènes sahéliennes », in Cefai Daniel et Pasquier Dominique, *Les sens du public*, PUF, 2004.
- Morand P et al. 2002. *Stratégie d'échantillonnage et méthode d'enquête*. IRD/Université de Perpignan/UICN/PNBA/DPN. Novembre 2002 2004. Ref : CONSDEV Document de travail/Enquête transmodule/01.11 pages
- Weigel JY et al., 2004. *Modes d'accès et de régulation de l'accès aux ressources naturelles renouvelables des aires marines protégées ouest-africaines. Synthèse régionale (PNBA, RBDS, RBABB)*. IRD/PNBA/UICN/DPN. Dakar. Mars 2004. Ref: CONSDEV Synthèse/WP3. 28p.
- Weigel JY, Sarr O. 2002. *Analyse bibliographique des aires marines protégées. Références générales et régionales*. IRD. Dakar. Juillet 2002. Ref. : CONSDEV Synthèse/WP1/02. 21 pages