



HAL
open science

Trajectoire d'une co-gestion des aires protégées au Sénégal: un partenariat public-privé sous contingences

Julie Riegel

► **To cite this version:**

Julie Riegel. Trajectoire d'une co-gestion des aires protégées au Sénégal: un partenariat public-privé sous contingences. 2021. hal-03345336

HAL Id: hal-03345336

<https://hal.science/hal-03345336v1>

Preprint submitted on 15 Sep 2021

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.

Trajectoire d'une co-gestion des aires protégées au Sénégal: un partenariat public-privé sous contingences

Résumé : Cet article se penche sur le partenariat liant l'Union mondiale pour la Conservation de la Nature et la Direction des Parcs Nationaux du Sénégal entre 1994 et 2004 pour la co-gestion des aires protégées du littoral. Il analyse la rhétorique officielle de cette alliance, le poids de la politique de coopération des Pays-Bas dans son évolution, l'asymétrie des rapports de pouvoir qui biaise sourdement ce partenariat, jusqu'à son implosion. Ce faisant, notre contribution relativise la dimension hégémonique attribuée aux ONG vertes globalisées et la rationalité technico-scientifique censée prévaloir dans leur stratégie d'action.

Summary : In Senegal, the International Union for the Conservation of Nature and the national administration in charge of the National Parks set up a co-management of marine protected areas between 1994 and 2004. This article analyses this partnership until its implosion - its official discourse, the influence of the Netherlands cooperation agency, the power asymmetry between the two institutions. Our contribution puts into perspective the presumed hegemony of international conservation NGOs and their scientific and technical rationality, supposed to prevail in their action strategy.

Mots-clés : conservation, ONG, Sénégal, éco-pouvoir, administration, développement

Key-words : conservation, NGO, Senegal, public policies, *political ecology*, development

Introduction

En 1980, la publication de la Stratégie mondiale pour la conservation marque un tournant dans les politiques internationales d'environnement. Elaborée par l'Union mondiale pour la conservation de la Nature (UICN), le Fond mondial pour la Nature (WWF) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, cette stratégie symbolise une rupture de discours et de paradigmes au sein des ONG vertes globalisées, jusqu'alors peu soucieuses des impacts sociaux de la conservation dans les pays du sud¹. Mettant en exergue le lien entre populations, développement et environnement, l'UICN et le WWF revendiquent dès lors leur capacité à relier le local au global en portant un intérêt aux populations, et s'efforcent de se démarquer de leur héritage protectionniste². La Conférence de Rio en 1992 les consacrent comme des interlocuteurs de premier plan des agences de coopération, des arènes onusiennes et de la banque mondiale, qui intègrent à la même période des objectifs environnementaux³. Les ONG internationales de conservation sont motrices dans la construction d'un droit international de l'environnement⁴, la structuration d'un régime de biodiversité⁵ et la définition de politiques nationales de conservation. Sur le littoral ouest-africain⁶, en Afrique de

1.P. West, J. Igoe, and D. Brockington, « Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas », *Annual Review of Anthropology*, n° 35, 2006, p. 251-77.

2.E. Rodary et C. Castellanet, « Les trois temps de la conservation », in E. Rodary, C. Castellanet et G. Rossi (dir.), *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?* Gret-Karthala Editions, 2003, p. 5-47.

3.G. Froger et F. Andriamahefazaly, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou rupture ? », *Mondes en développement*, vol. 4, n° 124, 2003, p. 49-76.

4. J. Olivier, *Une organisation singulière au service du droit de l'environnement, L'Union mondiale pour la nature (UICN)*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2005.

5.M. Hufty, « La gouvernance internationale de la biodiversité », *Etudes internationales*, vol. 32, n° 1, 2001, p. 5-29.

6.T. Dahou et al., « La gouvernance des aires marines protégées: leçons ouest-africaines », *VertigO, la revue en sciences de l'environnement*, vol. 5, n° 3, décembre 2004.

l'Est⁷, au Mexique⁸, en Indonésie⁹, elles semblent hégémoniques. Fonctionnant telles des firmes transnationales, contournant et se substituant à la souveraineté des Etats, elles sont perçues comme détentrices d'un éco-pouvoir¹⁰. Cet article se penche sur le partenariat noué entre le Bureau national de l'UICN au Sénégal et la Direction des Parcs Nationaux du Sénégal (DPN) entre 1992 et 2004. Il analyse la rhétorique officielle de cette alliance, les facteurs contingents de son succès et les dynamiques souterraines éclairant son implosion. Ce faisant, notre contribution relativise la dimension hégémonique attribuée aux ONG vertes globalisées et la rationalité technico-scientifique censée prévaloir dans leur stratégie d'action.

Parmi les ONG internationales de conservation, l'UICN s'avère singulière à plusieurs égards. Elle rassemble des membres civils mais aussi gouvernementaux, qui votent tous les quatre ans sa politique et son programme mondial, tandis que son assise financière repose essentiellement sur des financements publics. De par ce mode de gouvernance, qui lui confère une identité hybride entre une organisation internationale et non gouvernementale, l'UICN apparaît plus légitime et plus apte que ses consœurs à appuyer les politiques de conservation des États. C'est d'ailleurs la vocation des bureaux nationaux de l'UICN, organes déconcentrés de son secrétariat institués au début des années 1990 pour collaborer plus étroitement avec les membres africains de l'organisation.

Au Sénégal, le bureau national de l'UICN est formalisé en 1994, avec pour mandat d'appuyer son État membre dans la gestion des aires protégées¹¹. Les objectifs de l'UICN rencontrent à cette période ceux des agences de coopération suisse et néerlandaise en Afrique de l'Ouest, qui soutiennent dans cette région la convention multilatérale sur les Zones humides de Ramsar¹². La Suisse et les Pays-Bas sont en outre des membres fondateurs de l'UICN et pèsent dans le financement de l'organisation. C'est avec leur appui que l'UICN initie ses premiers programmes sur le littoral ouest-africain, dont ses bureaux nationaux sont issus.

Jusqu'au début des années 2000, les administrations africaines en charge des aires protégées subissent la première phase des plans d'ajustement structurels et les conditionnalités de l'aide au développement, qui impliquent le non remplacement des fonctionnaires partant à la retraite et une mise sous tutelle budgétaire¹³. Financé par l'ambassade des Pays-Bas pour coordonner le programme "Zones humides" sur les aires protégées du Djoudj et du Saloum (carte 1), le bureau UICN Sénégal construit sa légitimité et son développement sur son partenariat privilégié avec la DPN. Les principes de co-gestion et de gouvernance locale des aires protégées sont mis en avant, rompant avec l'historique répressif de gestion des parcs nationaux au Sénégal. Cette alliance avec l'UICN sert dans un premier temps les enjeux politiques et stratégiques internes à la DPN à trois égards : vis-à-vis d'une respectabilité internationale à restaurer, d'un manque aigu de moyens

7.R.P. Neumann, « Land, Justice and the Politics of Conservation in Tanzania », in C. Zerner (ed.), *People, Plants, and Justice: The Politics of Nature Conservation*, New-York, Columbia University Press, 2000, p. 117-133.

8.D. Dumoulin, « Les savoirs locaux dans le filet des réseaux transnationaux d'ONG : perspectives mexicaines », *RISS* n°178, 2003, p. 655-666.

9.D. Chartier et B. Sellato, « Les savoir-faire traditionnels au service de la conservation de la nature ou des ONG internationales d'environnement ? », in E. Rodary, C. Castellanet et G. Rossi (dir.), *Conservation de la nature ... op cit.*, p. 89-103.

10.H. Rakoto Ramiarantsoa, C. Blanc-Pamard et F. Pinton (éds. sc.), *Géopolitique et environnement, les leçons de l'expérience malgache*, Marseille, IRD Éditions, 2012.

11.Un délégué français basé à Dakar a représenté l'UICN dans la sous-région de 1986 à 1992. Son action et ses relations houleuses avec le gouvernement d'Abdou Diouf sont analysées dans J. Riegel, *La circulation des normes de l'UICN au Sénégal au prisme des praticiens et du politique*, thèse de socio-anthropologie, Muséum National d'Histoire Naturelle, Paris, 2015.

12.La Convention relative aux zones humides d'importance internationale est ratifiée en 1971 par 55 Etats à Ramsar, en Iran.

13.S. N. Touré, « L'administration publique à l'ère des politiques d'ajustement structurel », in M. C. Diop (ss. dir.), *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Collection Hommes et Sociétés, Editions Karthala., 2004, p. 129-153.

humains et matériels, et sur le front de sa concurrence avec la direction des Eaux et Forêts au sein même du ministère de l'environnement. Mais le compagnonnage de l'UICN avec l'ambassade des Pays-Bas permet à l'ONG de concentrer les pouvoirs financiers, techniques et symboliques d'une agence d'exécution de projets. Les discours de co-gestion structurant ce partenariat public-privé sont biaisés par les asymétries de pouvoir entre les deux institutions et entre leurs praticiens. L'UICN Sénégal se substitue progressivement à la DPN, sur des aires protégées dont cette dernière est censée avoir la tutelle. Le changement de cap de l'aide publique au développement au début des années 2000 change la donne, les agences de coopération enclenchant une phase d'appui budgétaire aux États qui bouscule, par ricochet, les termes du partenariat de l'UICN et de la DPN au Sénégal. Ancrée dans une approche socio-anthropologique¹⁴, cette contribution relève d'une recherche conduite de 2011 à 2014 auprès des instances de l'UICN et de ses partenaires étatiques et civils, principalement au Sénégal mais également en France et en Suisse, en les appréhendant comme des collectifs d'acteurs. Notre posture se rattache au courant de la *Political Ecology* en ce qu'elle s'intéresse aux rapports de pouvoirs entre acteurs à propos de l'environnement¹⁵ et aux dimensions économiques et politiques sous-tendant la rhétorique technique et scientifique de la conservation¹⁶. Une enquête multisite a été conduite¹⁷, sur un terrain circonscrit par des réseaux de relations identifiés de manière inductive, bien plus que sur des frontières spatialisées *a priori*¹⁸. Des entretiens compréhensifs auprès de 73 acteurs ont constitué l'épine dorsale de l'enquête, une vingtaine d'acteurs s'étant impliqués dans des échanges de longue durée.

Le partenariat de l'UICN avec la DPN : un tremplin pour l'essor de l'ONG au Sénégal

Lorsque le Bureau national de l'UICN au Sénégal est formalisé en 1994, l'UICN est encore la seule ONG internationale de conservation implantée dans le pays. Les axes de travail des trois premiers salariés de l'équipe sont tout tracés : l'ambassade des Pays-Bas finance déjà depuis six ans un programme de conservation des zones humides sur le littoral ouest-africain, ayant vocation à se décliner sur les aires protégées du Sénégal. Le Bureau UICN Sénégal établit un partenariat inédit avec la DPN pour rédiger et décliner le premier plan de gestion du Parc national des oiseaux du Djoudj. L'ambassade des Pays-Bas soutient depuis les années 1980 la politique forestière de l'État sénégalais, mais la protection de l'environnement est une nouvelle priorité pour le royaume hollandais : lors de la Conférence de Rio, il propose que 0,1 % du produit intérieur brut annuel soit mis à disposition des pays en développement pour soutenir l'application des traités mondiaux liés à l'environnement. Ce partenariat avec la DPN pour la gestion du Djoudj se révèle déterminant dans la trajectoire du Bureau UICN Sénégal : il fonde sa légitimité dans le champ national de la conservation, justifie l'essor de ses ressources humaines, et constitue un tremplin pour étendre l'action de l'UICN à la vaste réserve de biosphère du delta du Saloum.

14.J. P. Olivier de Sardan, *Anthropologie du développement. Essai en anthropologie du changement social*, Editions Karthala, 1995.

15.D. Gautier D. et T.A. Benjaminsen (coord.), *Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political Ecology*, Editions Quae, 2012 ; W. N. Adger, T. A. Benjaminsen, K. Brown and H. Svarstad, « Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourses », *Development and Change* vol. 32, 2001, p. 681-715.

16.A. Escobar, « Whose Knowledge, Whose nature? Biodiversity, Conservation, and the Political Ecology of Social Movements », *Journal of Political Ecology*, vol. 5, 1998, p. 53-83 ; P. Robbins, « The Practical Politics of Knowing: State Environmental Knowledge and Local Political Economy », *Economic Geography*, vol. 76, n° 2, 2000, p. 126-144.

17.G. E. Marcus, « Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography », *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, 1995, p. 95-117.

18.J. Riegel, « Socio-anthropologie d'une ONG verte entre global et local ; construire un terrain multisite », in P. Lavigne-Delville et M. Fresia M. (dir.), *Anthropologie dans/des institutions de l'aide*, Editions de l'APAD, à paraître.

La co-gestion de l'UICN et de la DPN au Djoudj : une conservation participative inédite

Le Bureau UICN Sénégal se positionne comme une organisation impartiale, apte à concilier objectifs de conservation et prise en compte des populations, dans la lignée de la Conférence de Rio. Le plan de gestion qu'il rédige pour le Djoudj préconise la remise en cause du fonctionnement des agents des Parcs, comme l'illustre cet extrait : « En fin de compte, il s'agit de reconforter les populations que le parc peut fonctionner à leur avantage, pouvant même être source d'amélioration de leurs revenus d'une part et d'autre part les agents du parc que le concept des "parcs à papa" fermés par la force à l'accès des populations, n'est ni viable ni désirable¹⁹ ». Le Bureau réalise un diagnostic des enjeux écologiques et sociaux en impliquant les institutions universitaires sénégalaises. Des réunions de concertation sont tenues dans les sept villages ceinturant l'aire protégée pour définir les objectifs de gestion avec les populations. Le plan de gestion adopte une perspective géographiquement plus large que le parc en lui-même, avec une approche d'écosystème tenant compte des aménagements hydro-agricoles du delta du Sénégal et de ses impacts sur les pratiques agricoles et pastorales. Les difficultés sanitaires et d'accès à l'eau sont prises en compte. La structuration d'instances formelles de concertation constitue également une approche inédite. Le comité de gestion du parc, présidé par le conservateur de la DPN, comprend des représentants des villageois, des directions des Parcs et des Eaux et Forêts, du syndicat des hôteliers de Saint-Louis et de l'UICN, qui en assure le secrétariat. Le comité inter-villageois doit assurer le relais avec des groupes sectoriels composés d'habitants, dédiés à l'écotourisme, l'hydrologie, le reboisement, l'assainissement, la santé... Le comité d'orientation est enfin l'organe décisionnaire, présidé par le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature et chargé de valider les propositions d'investissements et d'activités à entreprendre dans le parc et dans sa périphérie, sur la base des recommandations du comité scientifique. Le Djoudj est aussi le premier parc national sénégalais à impliquer des volontaires issus des villages périphériques dans la surveillance du site, le suivi de la faune et les visites guidées des touristes. Le concept d'écogardes et d'écoguides, aujourd'hui familier dans toutes les aires de conservation du pays, est en réalité testé simultanément dans la Réserve naturelle de Penguine, sur la Petite côte au sud de Dakar. Mais au Djoudj, ce système est jusqu'à présent pérenne, les fonds financiers constamment alloués à l'aire protégée ayant permis d'apporter des formations et un équipement continu aux volontaires, leur conférant un bagage scientifique et pédagogique.

Le partenariat de l'UICN et de la DPN au Djoudj perdure dix ans et implique l'intervention permanente de salariés de l'ONG sur le site. Des réalisations visibles comme la construction de la station ornithologique, le campement touristique villageois, la boutique artisanale sont souvent portés à l'actif de l'UICN dans la mémoire collective, même si d'autres structures d'exécution y ont contribué, notamment les agences de coopération américaine et allemande. Le Djoudj se présente ainsi comme un site fondateur : il représente un modèle, un référentiel pour l'UICN quant à sa capacité à porter les concepts de gestion participative. Les salariés actuels du Bureau UICN à Dakar valorisent l'action historique au Djoudj :

« Il y avait exclusion des populations de leurs espaces de vie. L'UICN a rebâti les ponts entre ces populations et l'administration (...). On est arrivé à une situation où les parcs nationaux ont fait une place aux populations au Djoudj ; cela a marché. Ça a été un schéma gagnant (...). La situation a été apaisée entre les parcs nationaux et les communautés. Le rôle de l'UICN a été celui d'un intermédiaire²⁰ ».

19.D. Balde et A. Nidaye, *Plan quinquennal de gestion intégrée du Parc national des Oiseaux du Djoudj et de sa périphérie. Volume 4 : études de cas sur la situation socio-économique des villages riverains du PNOD : une application de la méthode active de recherche et de planification participative*, juin 1994, p.2.

20. Entretien avec le Chef de mission Bureau UICN Sénégal, Dakar, 15 novembre 2013.

L'ambition du Saloum

Fort de cette expérience, le Bureau UICN Sénégal propose à l'ambassade des Pays-Bas et à la DPN d'étendre son appui au delta du Saloum, labellisé Réserve de biosphère de l'Unesco depuis 1980. Dans les discours institutionnels émanant du Bureau et des autres niveaux du Secrétariat de l'UICN, le plan de gestion de la Réserve de biosphère du delta du Saloum (RBDS) s'inscrit dans une démarche logique d'extension au regard des résultats acquis au Djoudj. Si d'après l'un des responsables du Bureau, les « *problèmes sont similaires* » à ceux de l'aire protégée du Djoudj, l'emprise spatiale, les enjeux écologiques, la densité humaine et les dynamiques socio-économiques sont pourtant très différentes au Saloum. Le Bureau UICN Sénégal se pose comme l'institution pivot, la structure de référence pour la gestion de la RBDS, aire protégée jusqu'alors quelque peu virtuelle. Avant l'arrivée de l'UICN, il n'existe pas de cartographie de ses limites, pas de plan de gestion, pas de moyens dévolus à la DPN pour agir à l'échelle de cette vaste aire protégée de 180 000 ha, dont le Parc national, son noyau, ne représente que 76 000ha.

Entre 1997 et 1999, le Bureau UICN Sénégal initie, à l'instar de sa démarche au Djoudj, un diagnostic scientifique sur les enjeux de conservation de la RBDS, sous égide d'un comité d'orientation et d'un comité de gestion du projet. Un plan de gestion s'ensuit, dont la première phase de cinq ans est placée sous la coordination de l'UICN. La phase de diagnostic prend une ampleur considérable : le Bureau passe des accords avec les institutions de recherche sénégalaises : Centre de Recherche Océanographique de Dakar-Thiaroye, Institut des Sciences de l'Environnement, Centre de Suivi Ecologique... La production scientifique générée est pléthorique : 29 rapports d'études sont réalisés, procurant un état des lieux inédit de la diversité biologique et des ressources naturelles du delta. Le plan de gestion est multisectoriel et ambitieux, proposant des actions de biologie de la conservation et de gestion des ressources naturelles, mais aussi des appuis au développement rural et au développement local à déployer sur 47 villages.

La terminologie du plan de gestion révèle une phase de professionnalisation et de bureaucratisation de l'UICN Sénégal. Le vocabulaire, les schémas, le cadre logique, la planification détaillée, la standardisation d'un répertoire d'action, portent la marque de l'ingénierie de projet. La coopération néerlandaise finance le plan de gestion à hauteur de 2 220 798 d'euros. Une antenne UICN s'établit dans le delta du Saloum, comptant jusqu'à sept personnes, tandis qu'entre 1994 et 2002, l'équipe du Bureau passe d'environ 3 à 15 salariés, sans compter la sous-traitance ponctuelle de certaines activités à des consultants. Ses recettes proviennent à 95 % de l'Ambassade des Pays-Bas²¹. « *Il y a eu des années fastes* » déclare une salariée de l'équipe en référence à cette période.

Gérer le Djoudj avec l'UICN : une triple opportunité pour la DPN

Redorer le blason de la DPN

Aux lendemains de Rio, la DPN veut incarner une rupture dans les politiques et les pratiques de conservation au Sénégal, alors particulièrement montrées du doigt par la communauté internationale pour sa mal-gouvernance en matière d'aires protégées. La proposition du Bureau UICN d'élaborer le premier plan de gestion du parc national des oiseaux du Djoudj est une aubaine. Cette aire protégée est la plus visitée du pays, elle est voisine de la prestigieuse ville de Saint-Louis et s'offre comme une vitrine internationale des politiques de conservation menées au Sénégal. Le premier conservateur ayant collaboré avec l'UICN au Djoudj souligne le caractère innovant des apports de

21. UICN, Rapport annuel du Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest pour l'année 2001, BRAO, Ougadougou, 2002.

l'UICN dans ses pratiques de travail :

« On faisait alors la conservation pour la conservation, sans tenir compte des gens. Ou alors les populations étaient impliquées pour les chantiers, comme des ouvriers. On faisait des exercices de routine de suivi de la faune. Avec la stratégie nationale de la conservation c'était de nouveaux concepts, mais vides pour nous. On en parlait mais on n'était pas convaincus. Ce qui m'a plu dans ce système [avec l'UICN], c'est le premier plan de gestion du Djoudj²² ».

L'environnement entre dans les discours du gouvernement sénégalais dès les années 1980, avec des principes écologiques affirmés, en particulier dans la politique nationale de protection des ressources végétales, de reboisement et de conservation des sols²³. Un Plan Directeur de Développement Forestier est mis en œuvre en 1981 mais s'achève en 1990 sur un constat d'échec²⁴. Alors que la FAO, la Banque mondiale, l'agence américaine de coopération et la coopération néerlandaise investissent massivement dans des politiques de conservation des forêts, le déclassement en avril 1991 de 40 000 hectares d'une forêt classée au profit d'un marabout mouride producteur arachidier fait scandale²⁵.

Le parc national du Niokolo-Koba, célèbre pour ses grands mammifères, l'est également pour l'intensité de son braconnage sur la faune et le trafic de bois qui y sévit, malgré son label de patrimoine mondial de l'Unesco. La construction d'une route bitumée le traversant de part en part suscite une polémique d'ampleur internationale au tournant des années 1990²⁶. Or le classement des aires protégées nationales en site du Patrimoine mondial ou en site Ramsar expose les gouvernements signataires à des sanctions indirectes en cas de non respect de leurs engagements. En Conférences des Parties, la mal-gestion d'un site est pointée dans les rapports de l'UICN, chargée d'évaluer l'état de conservation des sites. A terme, les gouvernements peuvent subir des pénalités financières par perte de crédibilité auprès des bailleurs.

Alors que la reconnaissance des savoirs locaux, la participation des populations puis la lutte contre la pauvreté imprègnent les paradigmes de la conservation aux lendemains de Rio, le gouvernement sénégalais a peu de cartes à faire valoir. L'image des agents de la DPN, "corps habillé" peu apte à traduire en pratique les discours de la participation, est encore très prégnante²⁷. Le changement de paradigmes et surtout de pratiques, s'amorce lentement. Un fin connaisseur de la DPN rattaché à l'Université Cheick Anta Diop de Dakar l'expose sans ambages :

« La DPN c'était d'abord un corps paramilitaire. Chaque homme avait une arme et tirait sur tout ce qui bouge. Il n'y avait aucune idée de projet, c'était simplement surveiller. Et puis il y a eu 1992, Rio... L'idée de projets a germé au niveau de la DPN. Mais il y avait peu de conservateurs formés pour cette approche et les cadres étaient aux Eaux et Forêts²⁸ ».

22. Entretien avec un conservateur de la DPN, Dakar, 08 mai 2013.

23. P. Ndiaye, « La politique de l'environnement : analyse d'une gestion », in M.-C. Diop (ed.) *Sénégal, Trajectoires d'un Etat*, Dakar, Codesria, 1992, p. 137-176.

24. E. Sylva et M. Ben Arrous, « L'Etat, l'environnement et le politiquement correct », in P. Utting et R. Jaubert (dir.), *Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement. Le cas du Sénégal*, 1998, p. 21-61.

25. *Discours et réalités des politiques...* op. cit.

26. Unesco, *Rapport de la mission de suivi conjointe Centre du patrimoine mondial/UICN au Parc national du Niokolo-Koba, Sénégal, du 5 au 15 juillet 2001*, Bureau du Patrimoine mondial, Vingt-cinquième session extraordinaire, Helsinki, Finlande, 7- 8 décembre 2001.

27. C. Ségolini, « Les agents des parcs nationaux au Sénégal : soldats de la participation ? », *Politique africaine* n° 128, décembre 2012

M. Ece, *Conserving nature, transforming authority: eviction and development at the margins of the State; the Niokolo-Koba National Park, Senegal*. A Dissertation submitted to the Graduate Faculty in Anthropology in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, The City University of New York., 2012.

28. Entretien avec un chercheur de l'Institut des Sciences de l'Environnement, UCAD, Dakar, 16 novembre 2013.

En outre, un partenariat privilégié avec l'UICN permet de sécuriser le statut de la DPN au sein du ministère de l'environnement. Le premier plan d'ajustement structurel imposé au Sénégal compresse les effectifs de fonctionnaires, les finances et les moyens matériels des administrations. Les partenariats avec les agences de coopération et les ONG conditionnent la survie de la DPN et de sa sœur aînée des Eaux et Forêts. La concurrence entre les deux directions en charge des aires protégées du pays est vive.

Le partenariat avec l'UICN : une pièce maîtresse pour la DPN vis-à-vis des Eaux et Forêts

Les rapports de concurrence entre la DPN et la direction en charge des Eaux et Forêts (DEF), jouent également dans l'engouement de cette dernière à s'investir dans le premier plan de gestion du Djoudj. Le conflit des deux administrations remonte à la création d'un Service des Parcs Nationaux par le président Senghor en 1974, qui est perçu par la DEF comme une amputation de ses six aires protégées les plus prestigieuses. C'est en outre un français, André-Roger Dupuy, un sous-officier normand ayant fait la guerre d'Algérie, qui prend la tête des parcs. Il est proche de la femme du président sénégalais, normande elle aussi. Et il rend directement compte au Chef de cabinet du Président, ce qui le place dans un statut hiérarchique supérieur à celui du directeur des Eaux et Forêts. En créant un nouveau service de tutelle pour les parcs nationaux, Senghor désavoue la DEF, signifiant que ses agents ne sont pas capables d'y enrayer le braconnage. Or la vocation première des parcs nationaux est de conserver des échantillons reliques des principaux écosystèmes du Sénégal. Dans tous les autres pays de la région, c'est bien le corps des Eaux et Forêts qui a en charge la gestion et la surveillance des parcs nationaux, le Sénégal constituant depuis une exception notable. L'atteinte au prestige des agents de la DEF est d'autant plus forte que l'ensemble des forêts classées de l'Afrique Occidentale Française était historiquement géré par l'administration sénégalaise, qui rayonnait alors sur toute la sous-région. Comble de l'affront, les agents des parcs nationaux sont autorisés à porter une arme - ce qui n'est pas le cas des agents forestiers jusqu'à la réforme du service forestier de 2005.

Mais la DPN, jusqu'à son partenariat avec l'UICN, a peu de moyens, alors que la DEF est une cible des agences d'aide depuis les années 1980. Ses cadres font partie d'une génération ayant bénéficié des bourses de formation prévues dans la plupart des programmes de la FAO et de la coopération canadienne, américaine, française et néerlandaise. Le portefeuille de projets et le budget alloué annuellement à chaque direction font figure d'étalons, comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un ancien directeur des Eaux et Forêts :

« Quand Dupuy est arrivé, il a très mal collaboré avec les Eaux et Forêts. Pourtant les Eaux et Forêts étaient beaucoup plus compétents en hommes et en moyens ! J'avais une liste de 32 projets des Eaux et Forêts ! Après Dupuy, les Parcs nationaux ont toujours eu peur de se faire phagocyté²⁹ ».

L. Boutinot dresse à ce titre un historique détaillé de l'évolution des prérogatives de la DEF au Sénégal depuis l'époque coloniale jusqu'à la décentralisation de la direction³⁰. Si ces dernières se sont étendues et diversifiées, la "grande famille forestière" est cependant elle aussi marquée par les politiques d'ajustement structurel, la pénurie d'agents et d'ingénieurs qualifiés. La dépendance de la direction aux projets extérieurs génèrent en outre des conditions de travail hétérogènes entre agents, creusant les failles internes d'une "administration à deux vitesses"³¹.

29. Entretien avec un ancien directeur de la DEFCCS, Dakar, 30 novembre 2013.

30. L. Boutinot, « De la complexité de la décentralisation. Exemple de la gestion des ressources forestières au Sénégal », *Bulletin de l'APAD* n° 22, 2001.

31. G. Blundo, « Les Eaux et Forêts sénégalais entre participation et militarisation. Ethnographie d'une réforme », *Anthropologie et développement, Revue de l'APAD* n° 37-38-39, p. 185-223, 2013.

Après le départ de Dupuy en 1991, le Service des Parcs nationaux change de statut et devient la DPN, une administration du ministère de l'environnement placée au même niveau que la DEF. En comparaison des 150 agents de la DPN, la DEF est alors un poids lourd avec ses 480 hommes. L'enjeu pour la DPN est donc de maintenir ses prérogatives et d'étendre ses moyens d'action. Ses intérêts convergent avec ceux de l'UICN au Djoudj puis au Saloum, ce qui génère la production d'un discours conservacionniste commun, dont la rationalité technique et scientifique sert des objectifs de développement interne pour les deux structures. En outre, l'alliance de la DPN et de l'UICN Sénégal fonctionne d'autant mieux que les responsables de l'ONG à Dakar évitent toute polémique sur des dossiers environnementaux délicats.

La posture conciliante de l'UICN envers son partenaire

L'alliance du Bureau UICN Sénégal et de la DPN fonctionne en effet dans des limites bien circonscrites. Les responsables successifs du Bureau national à Dakar évitent la polémique. L'un des responsables du Bureau de l'ONG précise en entretien : « *Dans nos rapports avec les Parcs nationaux, j'ai été aidé par le fait que je n'avais pas de parti-pris. Ce qu'ils me cachaient... qu'ils ne voulaient pas que je vois... quand il y avait une anomalie... Ou bien une malversation... Là aussi ils feront tout pour que je n'y sois pas*³² ».

En 2000 par exemple, alors que le plan de gestion démarre dans le Saloum, une partie du Parc national du delta du Saloum est cédé par la DPN à un opérateur privé pour créer un site touristique de chasse. Ce projet, contraire à la vocation d'un parc national, de surcroît noyau d'une réserve de biosphère, est conduit sans étude d'impact sérieuse et malgré les protestations vigoureuses de l'Institut des Sciences de l'Environnement lors des comités de gestion de la Réserve de biosphère. A la même période, le milieu de la conservation est secoué par le projet de la DPN de transférer certains spécimen d'une antilope en voie d'extinction dans le Niokolo-Koba, l'élan de Derby, vers une réserve de faune privée³³. Le Bureau de l'UICN émet un avis technique défavorable mais ne s'implique pas plus, tandis que cette opération entraîne la mort de neuf individus.

Pour le responsable du Bureau alors en poste, cette propension à ne pas entrer en conflit avec le gouvernement sénégalais ne résulte en rien d'une complicité passive ou d'un manque de courage politique. Cela est cohérent au regard du rôle de l'UICN, qui n'est pas là pour dénoncer, mais pour conseiller et orienter en délivrant des éléments scientifiques et techniques impartiaux. La trajectoire de cet ancien cadre respecté du Bureau, connu pour son intégrité, éclaire cette posture paradoxale. Ancien haut fonctionnaire de la direction des Eaux et Forêts puis du Cabinet du ministère de l'environnement, son éthique de travail dans l'administration s'exprime d'une façon similaire au sein de l'UICN. Il revendique dans ces différents contextes la nécessaire rigueur technique dont il faut faire preuve. Sa ligne de conduite est celle d'une posture d'écoute et de médiateur neutre. Des entretiens avec des représentants du niveau régional et international de l'UICN vont dans le même sens : « *L'UICN pourrait faire plus de bruit. Mais ce n'est pas Greenpeace. Ils ont les gouvernements dans leurs membres. Ils travaillent derrière les écrans, sans bruit*³⁴ » ; « *Nous, on a le temps. Si ça ne va pas aujourd'hui, on reviendra demain*³⁵ ».

La connaissance représente le capital symbolique des bureaux de l'UICN, ils en tirent leur légitimité vis-à-vis des gouvernements et évitent généralement des parti-pris à consonance politique, préférant miser sur le plaidoyer scientifique et privilégier la longévité de leur implantation. En cela les bureaux ouest-africains de l'UICN se sont emparés du principal registre de légitimation des

32. Entretien avec un ancien responsable du Bureau UICN Sénégal, Dakar, 10 mai 2014.

33. Il s'agit de la Réserve de faune de Bandia, dont le propriétaire est le même que celui de la Forêt de Fathala - le site privé établi sur une portion amputée du Parc national du delta du Saloum.

34. Entretien avec le président de la Commission des écosystèmes de l'UICN, par skype à Bruxelles, 05 septembre 2013.

35. Entretien avec le responsable du Programme régional Marin et Côtier de l'UICN, Dakar, 30 novembre 2012.

organisations de conservation européennes, qui appuient principalement leur autorité sur la rationalité scientifique et une connaissance supposée objective des problèmes et des solutions³⁶. L'essor de l'UICN au Sénégal s'est ainsi construit sur une rhétorique d'appui à son État membre, devant permettre d'améliorer la conservation des aires protégées par une meilleure gestion, la prise en compte des populations et leur participation. Comment comprendre, dans ce contexte, la rupture du partenariat de l'UICN et de la DPN au début des années 2000, alors que le plan de gestion dans le delta du Saloum n'en est qu'à ses débuts ?

« C'est celui qui vous donne de l'argent qui décide de ce que vous mangerez à midi »³⁷

L'UICN, les attributs et les pouvoirs d'une agence de coopération

La littérature grise liée au plan de gestion dans le Saloum laisse une impression de confusion : les rapports d'évaluation externe du projet sont ambigus, les intervenants théoriquement rattachés à l'UICN sont souvent des étudiants ou des consultants en contrat ponctuel, les retards accusés dans les réalisations prévues s'accumulent, les comptes-rendus de réunion du comité d'orientation et de gestion sont rares. La mise en œuvre du plan de gestion dans le Saloum s'avère en pratique peu évidente. Les agents du Parc sont réticents à la conduite d'études et de formations par les partenaires universitaires, qui empiètent sur leurs prérogatives et s'attribuent les moyens du projet. Les actions de l'UICN sont compliquées par la multiplicité des administrations déconcentrées intervenant dans la Réserve de biosphère (directions des Parcs nationaux, des Eaux et Forêts, de la Pêche), qui sont en concurrence pour la légitimité, l'application de normes, les moyens³⁸. Le renforcement de la DPN en moyens matériels est pourtant prévue dans le plan de gestion, dont une pirogue motorisée, la réfection et l'électrification des bureaux du Parc, la construction de six postes de garde. La formation et l'équipement des agents sont programmés pour le suivi de l'avifaune, notamment sur l'île aux oiseaux, site phare de l'aire protégée. Mais ce prévisionnel prend du retard, les actions prévues ne sont qu'en partie conduites, la rénovation des infrastructures du Parc suspendue. Et puis, si l'UICN est mandatée pour coordonner le plan de gestion avec la DPN, elle n'est pas censée être maître d'œuvre des projets. Or le Bureau rédige les propositions techniques et financières, reçoit et ventile les fonds alloués, effectue les décaissements et le suivi-évaluation du projet. Dans le cadre de ce plan de gestion au Saloum, tout comme dans le précédent au Djoujd, le conservateur de la DPN agit sous la supervision du coordinateur de projet de l'UICN et non l'inverse.

Pour l'ambassade des Pays-Bas, qui ne nomme pas de coopérants techniques comme la France ou l'Espagne, et ne dispose pas d'agence nationale d'exécution de ses programmes comme l'Allemagne, son partenariat avec l'UICN fait de cette dernière une agence d'exécution. Une représentante du Bureau UICN Sénégal perçoit ainsi son organisation : « *On est un ancrage entre le bailleur et l'État pour les populations, le bailleur ne pouvant donner directement à l'État*³⁹ ». Toute l'ambivalence de la posture de l'UICN vis-à-vis de la DPN se retrouve dans ces paroles, les praticiens du Bureau ayant les moyens de faire cavaliers seuls dans la mise en œuvre des actions, concentrant les moyens de déplacement, les accès aux décaissements, la maîtrise de l'agenda, l'initiative des choix partenariaux.

Le statut juridique et social des salariés des bureaux nationaux de l'UICN est en outre plus proche

36.S. Yearlay, « Green Ambivalence about Science: Legal-rational Authority and the Scientific Legitimation of a Social Movement », *British Journal of Sociology* vol. 43, n° 4, 1992, p. 511-532.

37.Proverbe wolof cité par un ancien responsable du Bureau UICN Sénégal en entretien, Dakar, 30 novembre 2013.

38.T. Dahou, « Gérer l'espace sans gouverner les hommes. Le dilemme des Aires marines protégées (Saloum, Sénégal) », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 34, n°1, 2010, p. 75-93.

39.Entretien avec la chargée de communication du Bureau UICN Sénégal, Dakar, 28 novembre 2012.

de fonctionnaires internationaux que d'employés sénégalais. Leur contrat est signé par le siège de l'UICN en Suisse, dont relève les salaires, la police d'assurance, les congés. L'accord de siège qui fixe les conditions de l'implantation de la représentation de l'UICN au Sénégal avec le gouvernement, établi en 1986, octroie théoriquement à l'UICN des privilèges communs aux organisations onusiennes. Les locaux du Bureau sont inviolables par des fonctionnaires du gouvernement sauf autorisation du responsable et les circulations de fonds et de matériel relèvent d'une taxation favorable. Les représentants de l'UICN, leurs familles à charge, y compris les experts en missions ponctuelles, sont affranchis de certaines formalités et bénéficient d'une immunité diplomatique. En matière fiscale, les agents de l'UICN sont exemptés d'impôts directs sur le revenu, disposent de facilités de change et peuvent bénéficier de sursis pour le service militaire.

Cependant, ces privilèges des bureaux de l'UICN et des salariés qui y sont rattachés, de même que la concentration des pouvoirs techniques, décisionnels et financiers par le Bureau vis-à-vis de la DPN sont communs jusqu'au milieu des années 2000, dans le contexte des premiers plans d'ajustement structurel. Ce qui ronge petit à petit les rapports entre praticiens de la DPN et de l'ONG ne se joue pas dans les réunions à Dakar ni dans les termes institutionnels de leur collaboration, mais dans les rapports de pouvoir et les heurts entre équipes dans les territoires.

Praticiens de l'UICN et de la DPN : des rapports de travail biaisés

Cet ancien conservateur de la DPN dans le Saloum exprime bien l'incompréhension et la frustration qui s'installent au début des années 2000, les actions menées par l'UICN dans les zones tampon et périphérique de la Réserve de biosphère étant décontextualisées de la dynamique d'ensemble voulue pour l'aire protégée.

« L'UICN était comme une entité autonome ; elle était perçue localement comme la Providence. Alors que c'était des actions vis-à-vis du Parc sur la zone tampon ! On fait une action avec un GIE de femmes, on parle de tomates et pas de protection des ressources naturelles... Dans le domaine de la pêche, on a des activités de protection des lamantins, des tortues... Il y avait beaucoup de moyens pour ça. Mais pas de link, de corrélation entre ces actions et la conservation du parc. J'ai fini par comprendre que l'UICN menait sa propre politique, sa propre communication⁴⁰ ».

Et puis au Djoudj comme au Saloum, le véhicule qui est fourni au conservateur de la DPN porte le logo de l'UICN. Cela est justifié par un représentant de l'ONG en terme d'assurance et du besoin d'appliquer les procédures de l'UICN dans l'usage du véhicule. Mais le choix du véhicule est imposé par l'UICN, et il est d'un modèle différent pour les praticiens de la DPN et de l'organisation, ce qui représente un marqueur social de forte inégalité : *« Bon il y avait un problème par rapport au véhicule : l'agent de l'UICN avait une Toyota, et le conservateur de la DPN une Suzuki. Comment poser alors l'égalité ? L'idée n'est pas belle ! Et même par rapport aux populations ! C'est ce genre de frustration qu'il y avait⁴¹ »* expose l'un des responsables de la DPN.

La mise à disposition de crédits pour le carburant du véhicule et de la pirogue concentrent également les tensions entre le coordinateur du programme et le conservateur, qui se trouve en situation de requête et d'attente. Les véhicules peuvent être immobilisés des semaines en attente d'une réparation, tributaire de l'ONG, tandis que les VTT fournis aux agents du Saloum ne permettent pas de se déplacer durant plusieurs mois de l'année dans le terrain sableux de la zone. La publication du plan de gestion de la RBDS par les éditions de l'UICN au seul nom du coordinateur du programme⁴², sans référence à la DPN ni aux membres du comité scientifique qui l'ont nourri,

40. Entretien avec un conservateur de la DPN, Dakar, 18 novembre 2013.

41. Entretien avec un ancien Directeur des Parcs Nationaux, Dakar, 17 mai 2013.

42. I. M. Dia, *Elaboration et mise en œuvre d'un plan de gestion intégrée - La Réserve de biosphère du delta du Saloum*,

laisse également une rancœur palpable parmi les anciens partenaires du Bureau. Les rapports quotidiens et les relations entre les deux structures sont bien entendu liées aux personnalités en poste selon les périodes, mais lorsque les relations sont mauvaises, c'est surtout les agents des parcs qui en pâtissent. Les prévisions budgétaires détaillées, ainsi que les bilans techniques et financiers des dispositifs de l'UICN ne sont en outre pas présentés aux conservateurs. Ce qui est perçu comme un manque de transparence volontaire génère de la suspicion et dessert des relations de confiance et d'apprentissage mutuels sur le long terme. Ces propos d'ordre général d'un conservateur de la DPN en poste dans le nord du pays sont éloquentes :

« Il faut voir la situation : les intervenants des ONG arrivent en 4x4, ils ont un projet, avec des actions prévues, mais on n'a pas de visibilité sur ce projet, il n'y a aucune transparence sur les budgets. Et on nous dit que non il n'y a pas de fonds pour un repas, qu'on peut juste nous proposer une pause café. Mais est-ce que c'est motivant ? Pourquoi est-ce qu'on se mobiliserait dans ce contexte⁴³ ? »

A la suite de la démission en 2003 du premier coordinateur de l'UICN dans le Saloum, le responsable du Bureau à Dakar se déplace personnellement pour rencontrer le conservateur du Parc. Des difficultés internes de management et de suivi financier du programme au sein du Bureau UICN se font jour. L'antenne de l'UICN dans le Saloum a été peu suivie et peu contrôlée, le coordinateur du programme gérant ses recrutements, ses fonds et son calendrier en grande autonomie. Et puis ce premier coordinateur est un ancien promotionnaire du directeur du Bureau régional de l'UICN basé au Burkina-Faso, et très proche de certains responsables de l'UICN au siège en Suisse : ils ont tous deux réalisé leur spécialisation universitaire à Rabat, au Maroc. Pour les salariés du Bureau UICN Sénégal, il est embarrassant, voire honteux, d'évoquer le dispositif dans le Saloum, qui est collectivement perçu comme un échec, malgré les efforts déployés ensuite par certains techniciens sur place et par le nouveau coordinateur pour rectifier le tir, mener aux mieux les activités et mettre en œuvre la vision initiale.

Cependant, l'amertume des fonctionnaires de la DPN et leur dépendance vis-à-vis de l'UICN durant cette période tiennent aussi à des dysfonctionnements internes à leur corps administratif, générant une démotivation structurelle des agents et des difficultés pour le Bureau UICN Sénégal à forger un partenariat de confiance.

La DPN, un partenaire en souffrance

L'arrivée au pouvoir du président Wade en 2000 modifie le fonctionnement interne de la DPN et de la DEF. Si le niveau politique a toujours instrumentalisé et fait pression sur le niveau technique, la logique administrative et gouvernementale semblait jusqu'alors pouvoir fonctionner de façon relativement parallèle, moyennant que la première ferme les yeux et se tienne à distance respectueuse de la seconde. Avec l'alternance, les nominations des têtes des administrations deviennent plus politiques, les dirigeants doivent avoir leur carte du Parti démocratique sénégalais⁴⁴. Au sein de la DPN et de la DEF, l'ascension progressive des grades hiérarchiques mènent nécessairement, sauf faute professionnelle particulière, à un plus haut niveau de responsabilité. Ainsi il est d'usage que le sous-directeur des Eaux et Forêts ou des Parcs nationaux assure la succession de son responsable hiérarchique. Les futures têtes dirigeantes des deux administrations sont ainsi identifiées plusieurs années avant leur nomination, qui n'étonne alors personne. Pourtant

Sénégal, UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni, 2003.

43. Entretien avec un conservateur de la DPN, Mbour, 30 mai 2012.

44. T. Dahou T. et V. Foucher (dir.), « Le Sénégal, entre changement politique et révolution passive. Dossier Sénégal 2000-2004. L'alternance et ses contradictions », *Politique africaine*, Karthala, 2004, p. 5-118.

M. C. Diop (ss. dir.), *Gouverner le Sénégal... op.cit.*

aux lendemains de l'arrivée de Wade, alors que le directeur de la DPN part en retraite, son sous-directeur n'est pas nommé comme attendu. Un ingénieur des Eaux et Forêts est parachuté à la tête de la DPN, qui vient de l'enseignement, a peu d'expérience des aires protégées et une faible crédibilité parmi les conservateurs. Pour certains acteurs, la démobilisation des agents des parcs les plus motivés et les plus consciencieux est alors inévitable, dès lors que la nomination de leurs responsables hiérarchiques n'est plus légitime. La situation ravive également le conflit latent entre les agents des Parcs et des Eaux et Forêts, ces derniers étant massivement recrutés aux postes en responsabilité au sein de la DPN, du fait de la pénurie ponctuelle déjà évoquée de personnel interne pouvant prétendre au grade de conservateur. « *Les forestiers ont envahi les Parcs* » verbalisent ainsi deux interlocuteurs de la DPN. Les conservateurs des parcs, souvent directement concernés par la mise en œuvre des projets, sont confrontés à des choix compliqués, comme le traduit un observateur extérieur :

« *Sous Wade certains sont partis, d'autres se sont mis au congélateur. (...) Il est angélique de penser que les petits jeunes arrivant sur les aires protégées pouvaient changer quelque chose. Ils avaient le choix d'apporter des projets et de verser leur part ou de refuser et d'être totalement sans moyens ou mutés du jour au lendemain*⁴⁵».

Les entretiens qui évoquent cette période sont parsemés d'expressions d'une dureté particulière, qui laisse percevoir une forme de violence qui s'est alors exercée sur les ressources vivantes comme sur les hommes. Le contexte politique délétère et le bouleversement des normes pratiques dans les processus d'affectation des agents de la DPN éclaire aussi la difficulté du Bureau UICN Sénégal à collaborer avec la DPN au début des années 2000. Dans un tel climat de dégradation des rapports de travail, la collaboration de la DPN et de l'UICN ne survit pas à la nouvelle politique de coopération des Pays-Bas.

Le partenariat historique de l'UICN et de la DPN : une alliance contingente

A partir de 2002, le ministère des affaires étrangères hollandais modifie les modalités de sa politique de coopération : l'appui programme passe désormais par une aide budgétaire ciblée⁴⁶. Le changement de cap enclenché par les Pays-Bas est précurseur : trois ans après, ils se placent comme pays leader de la Déclaration de Paris de mars 2005, qui réoriente les paradigmes de l'aide au développement⁴⁷. Dès lors, la DPN bénéficie d'un soutien financier direct de l'ambassade des Pays-Bas pour le recrutement et la formation de personnel, l'achat de matériel, l'élaboration d'un nouveau plan de gestion au Djoudj et d'une politique nationale sur les zones humides⁴⁸. Ce changement de contexte politique et économique remodèle les rapports de pouvoir et les cadres de négociation du Bureau UICN Sénégal avec la DPN. Jusqu'en 2005, l'UICN reste partenaire de la DPN en ce qui concerne le plan de gestion au Djoudj, mais les décaissements passent désormais par le ministère. En revanche, l'implication de l'UICN dans le plan de gestion de la Réserve de biosphère du delta du Saloum n'est plus d'actualité. L'ambassade des Pays-Bas demeure néanmoins un bailleur de fond majeur du Bureau national de l'ONG, mais les processus de sélection, de financement et d'évaluation des projets se modifient en profondeur.

45. Entretien avec un conseiller de la DPN rattaché à l'UCAD, Dakar, 14 novembre 2013.

46. MEPN, DGIS, *Appui budgétaire des Pays-Bas au Sénégal*, Document de présentation, avril 2005.

47. OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Paris, OCDE, 28 février-2 mars 2005 ; J.-M. Severino et O. Charnoz, « Les "mutations imprévues". État des lieux de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine* vol. 1, n° 213, 2005, p.13-131.

48. Coopération Sénégal/Royaume des Pays-Bas, *Appui budgétaire des Pays-Bas-MEPN 2003-2004*, MEPN, Sénégal, 2000.

D'autres ONG internationales de conservation comme le WWF et la FIBA, déjà actives sur le littoral, montent en puissance au Sénégal, tandis que des projets du niveau régional de l'UICN se déploient dans le Saloum. A partir de 2003, l'ambassade des Pays-Bas canalise ses fonds pour les ONG par le biais du Programme de conservation de la zone côtière et marine, dont la gouvernance est surtout entre les mains des acteurs régionaux. Le Bureau UICN Sénégal y a peu de poids et se voit imposer de nouvelles normes bureaucratiques. Par ailleurs, l'arrivée au pouvoir du président Macky Sall au Sénégal en 2012 redonne une crédibilité internationale au ministère en charge de l'environnement, dirigé entre 2012 et 2014 par Haidar el Ali, figure des mouvements écologistes au Sénégal. Ce dernier fonde une nouvelle administration, la direction des Aires Marines Communautaires Protégées, dirigée par un senior de la DPN tenu à l'écart durant le régime de Wade, dont les projets sont fortement soutenus par la coopération néerlandaise. Cette nouvelle administration prend à son compte les concepts de co-gestion et de gestion participative et redéfinit la place des ONG internationales dans les politiques de conservation du Sénégal.

Alors que la gouvernance de l'environnement s'avère relativement lisible au Sénégal dans la décennie 1990 et 2000, elle s'apparente depuis dix ans à une gouvernance stratifiée, composée de polarités multiples⁴⁹. Le Bureau UICN Sénégal a su s'adapter à ces mouvements de fond pour maintenir son assise financière, mais sa prééminence dans le champ national de la conservation appartient à l'histoire. En 2014, à la suite d'un remaniement politique, le gouvernement des Pays-Bas a modifié sa politique de coopération et retiré le Sénégal de sa liste de pays prioritaires. Pour l'ensemble des bureaux nationaux de l'UICN sur le littoral ouest-africain, l'avenir est incertain.

Conclusion

Les bureaux nationaux de l'UICN en Afrique de l'Ouest s'avèrent singulièrement fragiles au regard de leur dépendance originelle aux agences européennes de coopération. Le déploiement géographique des bureaux nationaux de l'UICN, de même que leur stratégie d'intervention, doivent s'articuler depuis la fin des années 1980 aux politiques des agences d'aide qui les financent. L'UICN se distingue en cela d'ONG vertes comme le WWF ou Conservation International, dont les antennes nationales appuient leur développement sur des fonds privés drainés par leur siège européen ou nord-américain. De plus, les bureaux de l'UICN sur le littoral ouest-africain ont pour mandat d'appuyer l'État-membre qui les accueillent, ce qui implique une forme de réserve et de prudence diplomatique qui les rapprochent des organisations onusiennes plus que des ONG vertes transnationales. Malgré son apparente hégémonie dans la décennie 1990, le Bureau UICN Sénégal dispose donc d'un éco-pouvoir relatif, provisoire et de circonstance. Sa trajectoire est tant influencée par les politiques de coopération et par l'histoire socio-politique de ses administrations partenaires, qu'elle semble dans la pratique relever bien plus du champ du développement que d'un secteur de la conservation censé être autonome.

Par ailleurs, si le Bureau UICN Sénégal s'approprie les prescriptions de co-gestion et de gouvernance partagée chères à son organisation, ce référentiel normatif s'hybride avec celui de ses partenaires publics, censés être formés et renforcés par les ONG. Or les cadres du Bureau UICN Sénégal sont pour la plupart d'anciens fonctionnaires issus des administrations publiques nationales, porteurs d'une vision planificatrice et verticale du changement social, qui génère une conservation "par le haut". La notion même de gestion qui fonde les dispositifs au Djoudj et au Saloum ne peut être promue en dehors d'une représentation particulière de l'État centralisé, qui serait garant de la rationalité, de la cohésion, de la régulation, du contrôle écologique et social, comme le montre Scott pour les politiques de gestion forestière⁵⁰. A l'État présumé déficitaire peuvent s'adosser ou se

49.M. Abelès, *Anthropologie de la globalisation*, Petite Bibliothèque Payot, [2008] 2012.

50.J. Scott, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University

substituer d'autres plates-formes de gouvernementalité, telles les ONG internationales⁵¹. Néanmoins, les discours comme les pratiques des représentants de l'UICN au Sénégal perpétuent une ligne de démarcation entre État et ONG. Les dispositifs de gestion au Djoudj et au Saloum entretiennent une image négative des fonctionnaires, qui apparaissent comme désuets, inefficaces, si ce n'est corrompus. Que cela soit vrai ou pas, ces dispositifs créent une différence construite sur des critères cognitifs et moraux, qui légitiment l'expertise de représentants d'ONG, censés être professionnels, efficaces et plus aptes moralement à dialoguer avec les populations⁵². Ce sont pourtant ces mêmes fonctionnaires qui sont recrutés au sein des ONG et des agences d'aide internationales. Au niveau des individus et sur la période analysée, ce qui distingue surtout les praticiens de la DPN et de l'UICN relève de leur capital financier, matériel et symbolique et de leurs conditions quotidiennes de travail sensiblement différentes.

A l'échelle du territoire et des systèmes socio-écologiques, ces frontières opérées entre intervenants publics et privés, comme entre champs de la conservation et du développement, se brouillent. Dispositifs et intervenants se confondent dans leur perception des populations et leur vision du changement social, en ce qu'ils véhiculent un *discourse of order* constitutif des politiques de développement⁵³. Ce discours postule que des appuis extérieurs ne peuvent que contribuer à rendre la société locale plus autonome, plus rationnelle et plus forte, en la dotant d'outils scientifiques, techniques, organisationnels, dans une démarche positiviste et réformiste héritée du moment colonial⁵⁴.

Julie Riegel
UMR Patrimoines locaux et gouvernance – PALOC
Muséum National d'Histoire Naturelle
Version soumise à la revue *Politique Africaine*, septembre 2015

Press, 1999.

51.J.-C. Ribot, *Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralizations: a Review of Issues*, International Development Research Centre of Canada, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2001.

52.T. Vetta, « Au-delà de la dichotomie Etat/ONG : la circulation des élites de "la bonne gouvernance" en Serbie », in B. Petric (dir.), *La Fabrique de la démocratie. ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action*, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2012, p. 192-216.

53.D. Lewis and D. Mosse, « Encountering Order and Disjuncture : Contemporary Anthropological Perspectives on the Organization of Development », *Oxford Development Studies*, vol. 34, n° 1, March 2006.

54.J.-F Bayart., R. Bertrand, T. Gordadze, B. Hibou, F. Mengin, *Legs colonial et gouvernance contemporaine*, Agence Française de Développement, département de la recherche, mars 2006/13 ; A. Mbembe A., *Sortir de la grande nuit, Essai sur l'Afrique décolonisée*, Editions La Découverte, [2010] 2013.