

► La lettre des Aires Protégées en Afrique de l'Ouest

“The West African Protected Areas Newsletter”



N°49
Janvier 2012



Edito

De Geoffroy MAUVAIS,
Coordonnateur du Papaco

En janvier 2011, la lettre APAO n°38 (voir www.papaco.org) faisait un rapide bilan du travail du Papaco depuis 2008. Ce bilan s'est bien sûr étoffé cette année avec une équipe qui grandit (12 personnes), de nouvelles études (notamment sur l'impact du secteur minier en Afrique de l'Ouest), de nouveaux projets, de nouvelles évaluations de sites ou de pays (Congo Brazzaville par exemple), de nouvelles formations etc. Tout cela nourrit notre lettre mois après mois, vous le savez donc déjà, sans compter vos contributions, vos actions, vos résultats...

Mais ce qui compte désormais, c'est 2012 !

Pour préparer cette année charnière (20 ans après Rio), nous avons organisé, il y a quelques semaines, près de Ouagadougou, une grande réunion avec des acteurs divers des aires protégées, en Afrique ou ailleurs. Cette rencontre visait à décrire et comprendre la situation des parcs aujourd'hui sur le continent, à proposer des pistes de réflexion, des solutions pour travailler mieux, enfin à écrire une feuille de route pour nos AP dans les mois, les années qui viennent. Cette feuille de route sera notre « **ligne verte** » pour la nouvelle année : une ligne à suivre qui nous fixe une direction, des priorités, fondera nos choix et rassemblera nos partenaires. Une ligne verte parce que résolument tournée vers des résultats en termes de conservation : + de nature préservée, + de biodiversité sauvegardée... une ligne verte qui nous conduira peut-être vers une « **liste verte** » des meilleurs

espaces de conservation du continent ? Pourquoi pas, ce serait passionnant...

En tout cas, nous reviendrons régulièrement sur cette feuille de route, qui sera publiée dans la lettre APAO très bientôt. Elle nous aidera à préparer le congrès de l'UICN, à Jeju, en Corée, en septembre prochain, où tous les acteurs de la conservation qui font l'UICN se retrouveront comme à Barcelone, il y a quatre ans. Elle nous aidera aussi à restructurer le programme, avec plus d'échanges entre les différentes régions d'Afrique (le Papaco devient panafricain !), plus d'ouverture sur les autres secteurs qui font ou feront la conservation, plus de partenariats. Pour cela, dans les prochains mois, le site web du programme va se transformer, et la lettre elle-même sera améliorée. Changements de forme, changements de fond... mais pas d'esprit. L'objectif reste le même : travailler mieux pour plus de résultats...

Bref 2012 sera encore une année de changements ; finalement c'est logique, quelle routine pourrait-il y avoir dans un monde si mouvant ? Changements pour le meilleur on espère, et on compte sur vous, sur votre appui, sur vos idées... pour que cette ligne verte nous mène, tous ensemble, au succès.

La première lettre de cette année présente rapidement les résultats d'une étude que nous avons conduite au cours du second semestre de 2011 sur les différents acteurs impliqués dans la gestion des aires protégées en Afrique de l'Ouest... Comme d'habitude, vous en saurez plus sur le site www.papaco.org...

*De la part de toute l'équipe du Papaco,
nos vœux les meilleurs pour 2012 !*



Acteurs et gouvernance des aires protégées en Afrique de l'Ouest

Les formes de gouvernance classique des aires protégées d'Afrique de l'Ouest, basées sur une gestion des espaces par l'État, qui en est le possesseur en général, ont été profondément bousculées par la faiblesse des États et l'émergence de nouveaux acteurs. Certains de ces acteurs sont par exemple des institutions officielles qui prennent de plus en plus de responsabilités en matière de gestion de ressources naturelles : collectivités locales, ONG nationales ou internationales, ou encore associations locales... D'autres acteurs ne sont pas aussi structurés, moins visibles et souvent moins reconnus mais jouent un rôle déjà ancien : ce sont par exemple les populations utilisatrices des espaces protégés. C'est cette multiplicité des acteurs et la recherche d'une prise en compte efficace et éthique de leurs points de vue, représentations spatiales et intérêts divergents qui a poussé l'UICN-Papaco à réaliser, au cours de l'année 2011 et en partenariat avec le GRET (« professionnels du Développement Solidaire »), une étude sur les méthodes de gouvernance des aires protégées de la région et le rôle respectifs des différents acteurs impliqués.

Ci-après quelques éléments issus de cette étude qui sera en ligne au cours de ce mois sur www.papaco.org. Ne manquez pas en particulier les études de cas détaillées conduites dans plusieurs pays de la région...

Intro

En théorie, la création des territoires protégés s'accompagne du développement de nouveaux modes de concertation qui vont mobiliser différemment les logiques d'acteurs et les dynamiques territoriales, aux niveaux local et central. Cependant, les transferts de pouvoir relatifs à la gestion des ressources naturelles renouvelables s'inscrivent souvent dans des cadres juridiques dont la validité et la viabilité ne sont pas toujours garanties. On note d'ailleurs dans la sous-région que le contrôle des aires protégées fait souvent l'objet de litiges entre l'Etat et les communautés locales. Les principes de gestion participative ne sont en réalité quasiment pas mis en œuvre en Afrique de l'Ouest, car ils restent encore vagues aux yeux des parties prenantes, et des gestionnaires des aires protégées en particulier. Ceux-ci manquent de données et

d'outils pour les mettre en œuvre, même si des textes législatifs y relatifs ont déjà vu le jour dans plusieurs pays de la sous-région. Et malgré l'émergence d'acteurs de plus en plus organisés et informés pour venir renforcer les modes de gouvernance de ces territoires...



Ecomusée au Burkina Faso : l'éducation environnementale est essentielle pour une bonne implication des acteurs locaux

1. OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'étude répertorie les différents types de gouvernance des aires protégées en Afrique de l'Ouest en analysant le rôle de chaque catégorie d'acteurs et en caractérisant les principaux modes de gouvernance officielle et/ou réelle au travers d'études de cas concrets au Burkina Faso, au Bénin et au Sénégal, et des études bibliographiques dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.

Les formulations théoriques de gouvernance mises en avant par les gestionnaires d'aires protégées et leurs partenaires sont comparées aux pratiques réelles de gouvernance, dans leur diversité et leur poids relatif en Afrique de l'Ouest. Cette analyse permet, entre autres, d'identifier les pratiques innovantes, peu représentées ou mal connues qui pourraient être source d'enseignements pour les gestionnaires d'aires protégées de la sous-région.

2. LES GRANDS TYPES DE GOUVERNANCE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Les quatre types de gouvernance, selon la nature de l'autorité de gestion, que l'on décrit usuellement pour les aires protégées, sont représentés en Afrique de l'Ouest :

- *Gouvernance par le gouvernement.* Ce sont les acteurs au niveau fédéral, national, sous-

national et local qui ont autorité et responsabilité de la gestion, sous couvert du gouvernement. La gestion peut aussi être déléguée par le gouvernement à un acteur tiers mais c'est toujours lui qui assume la responsabilité.

- *Gouvernance partagée.* Le partage de l'autorité et des responsabilités de la gestion est répartie entre une pluralité d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux par des processus institutionnels plus ou moins complexes : (i) entre plusieurs gouvernements – par exemple les parcs transfrontaliers ; (ii) *gestion « collaborative »* : l'autorité décisionnelle et la responsabilité sont confiées à un organisme, mais celui-ci est tenu, par la loi ou par décision politique, d'informer ou de consulter les autres parties prenantes ; (iii) *gestion « conjointe »* : divers acteurs siègent dans un organe de gestion qui possède l'autorité et la responsabilité décisionnelles.
- *Gouvernance privée.* Elle peut être menée par (i) un individu propriétaire ; (ii) des associations (ONG, fondation...); (iii) une entreprise à vocation de générer du profit.
- *Gouvernance par des populations autochtones et des communautés locales.* Elle peut prendre de multiples facettes selon le droit local, en particulier coutumier, mais est toujours basée sur une gestion du territoire sous responsabilité directe des acteurs locaux.

L'étude ne vise pas à qualifier un mode de gouvernance versus un autre. Tous les types sont reconnus pour avoir leur place, leur rôle et bien évidemment leurs forces et faiblesses. Il ne s'agit donc pas de promouvoir un modèle théorique par rapport à un autre, mais bien au contraire de s'interroger sur les différences existant entre discours et réalité, pour en comprendre le sens et essayer de déterminer les éléments positifs de ces différentes gouvernances.

3. ETUDES DE CAS : ANALYSE DE LA GOUVERNANCE OFFICIELLE ET REELLE DES AIRES PROTEGEES.

La gouvernance « officielle » d'une aire protégée est régie par des normes telles que les lois, règlements, plans d'aménagement, documents de projet, règlement intérieur de l'aire protégée, etc. Toutefois, cette gouvernance officielle se transforme sur le terrain en gouvernance « réelle » qui va être influencée par différents facteurs :

- la diversité des acteurs qui ont parfois des intérêts divergents et dont chaque groupe défend des intérêts particuliers ;
- la pluralité des normes : normes officielles (étatiques) qui ne sont pas toujours claires, normes locales (dites traditionnelles), normes internationales (conventions), etc. ;
- l'empilement des centres de pouvoirs et des centres de décisions avec une multiplicité d'instances décisionnaires (par exemple : conservateur de l'aire protégée, autorités coutumières, collectivités territoriales, administrations décentralisées, etc.)

Les aires protégées de la région qui ont servi d'études de cas principales sont :

- Au Bénin : Parc national de la Pendjari et sa zone périphérique
- Au Burkina-Faso :
 - Parc national de Pô (Kaboré Tambi) et son aire périphérique (incluant la forêt classée de Nazinga)
 - Zones villageoises d'intérêt cynégétique (Zovic) de l'Est du pays
 - Forêt classée de Pama à l'Est.
- Au Sénégal :
 - Le complexe d'aires protégées du Delta du Saloum
 - Le complexe d'aires protégées de la région du parc national du Djoud, du parc national de la Langue de Barbarie et de la réserve de Gueumbeul.



Oryx Algazelle dans la réserve de Gueumbeul

Pour ces aires protégées, la gouvernance officielle, c'est-à-dire celle qui est formalisée par les lois et règlements, a été décrite par les gestionnaires et via la documentation. Puis la gouvernance réelle, c'est-à-dire les relations existant effectivement entre les acteurs dans les prises de décisions relatives à la gestion de l'aire protégée, a été évaluée et documentée. Enfin, ces deux gouvernances décrites ont été mises en regard afin de déterminer leur degré d'adéquation et de superposition, et, le cas échéant, de pouvoir formuler des recommandations d'évolution vers des types de gouvernance (réelle) permettant un gestion plus efficiente de l'aire protégée.

Il ressort de l'analyse conduite sur ces divers territoires que les types de gouvernance officielle décrits sont en décalage avec la pratique sur le terrain. Ainsi, et malgré des discours parfois contraires, les gouvernements continuent en général d'avoir un rôle central dans la gouvernance des aires protégées. Ce sont les autorités publiques qui élaborent de façon centralisée les réglementations relatives à la gestion. Les textes qui régissent ces aires protégées ont donc des contenus principalement réglementaires ; mais il faut noter que l'Etat n'a pas toujours les moyens de leur mise en œuvre.

La décentralisation est aujourd'hui un processus plus ou moins avancé selon les pays d'Afrique de l'Ouest. De façon générale, on observe une volonté politique générale (un discours) allant vers la décentralisation de la gestion des ressources naturelles dans les pays de la région. Tous les pays ou presque sont passés à la communalisation de leur territoire avec des collectivités locales élues. Ce mouvement s'accompagne d'un transfert de compétences au niveau territorial, du moins dans les textes, qui est plus ou moins effectif selon les pays. Dans de nombreux cas, les Etats ont commencé à travailler en étroite collaboration avec des ONG internationales ou nationales en leur déléguant la gestion d'une aire protégée donnée. Les cas du genre commencent à se multiplier, notamment à travers la mise en place de programmes internationaux, les grandes ONG internationales d'environnement se trouvant généralement en capacité de mobiliser des financements internationaux qui manquent cruellement aux Etats.



Panneau d'information à la Langue de Barbarie

Il apparaît donc progressivement une « remise en question » du rôle central de l'Etat comme seul détenteur du pouvoir de décision et l'émergence et l'instauration de processus favorisant la multiplication des acteurs prenant part aux processus de décision sur les ressources naturelles. La gouvernance partagée se développe ainsi depuis plusieurs années. Par exemple, les aires protégées transfrontalières développées notamment entre le Burkina-Faso, le Bénin et le Niger (parcs W), permettent de créer une émulation entre les différents gouvernements et administrations concernés et de développer un esprit de coopération et d'échanges, en théorie au moins. Toutefois, ces accords de coopération transfrontaliers ont des difficultés à se matérialiser au-delà des déclarations politiques.

Un exemple intéressant de gouvernance partagée est le cas de gouvernance conjointe développée par le parc national de la Pendjari (Bénin) où divers acteurs siègent au sein d'un organe de gestion qui détient réellement une partie de l'autorité et de la responsabilité décisionnelles.

Entre les principaux acteurs officiels de la gouvernance du parc (et de sa zone périphérique incluse dans une réserve Man and Biosphère MAB), c'est-à-dire les entreprises privées de tourisme, les associations villageoises de gestion des ressources de faune (AVIGREF), les communes, la direction du parc et le CENAGREF, sa structure de tutelle nationale, la plus grande partie des engagements financiers sont tenus, les réunions statutaires sont régulières et une part appréciable des droits officiellement reconnus aux populations et à leurs instances représentatives est respectée. La rigueur organisationnelle des instances de gouvernance est

reconnue par les membres et justifient le niveau élevé d'adhésion des acteurs, et notamment des populations locales, aux initiatives introduites en faveur de l'aire protégée.

La gouvernance privée, gérée à des fins lucratives ou non, est un modèle que l'on retrouve par contre encore très peu en Afrique de l'Ouest par rapport à des pays d'Afrique de l'Est ou d'Amérique latine. Et dans la plupart des cas de gestion privée de la faune sauvage, cela ne correspond pas à une gestion d'aires protégées au sens strict. Sans doute faudrait-il étendre l'étude aux pays anglophones pour trouver plus d'exemples de ce type.

Au cours des dernières décennies, on a observé une généralisation des tentatives de transfert de gestion des ressources naturelles centralisée vers des modèles plus délégués localement, communément appelés gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN). De façon générale, la gestion communautaire repose sur le transfert de la gestion de la ressource à des communautés locales.

Toutefois, les contours des dites communautés sont souvent mal définis, du moins du point de vue légal, et d'autre part, ces communautés revendiquent souvent, à juste titre, leurs propres droits d'usage sur les ressources.

En Afrique de l'Ouest, de nombreux projets d'appui à des politiques de gestion communautaire ont été soutenus par des agences internationales ou des ONG. Ces projets se sont généralement développés avec des niveaux variables de collaboration entre les communautés et les Etats. Souvent, ces projets ont encouragé la création de nouveaux groupes de statuts divers sans lien ni légitimité garantie. Globalement, il y a eu relativement peu de cas où les communautés obtiennent l'autorité formelle sur les terres et les ressources naturelles qui s'y trouvent. Le contrôle centralisé des ressources naturelles reste la norme malgré le changement observé partout dans la rhétorique sur la gestion des terres et des ressources. Là également, des exemples seraient à rechercher ailleurs en Afrique, et notamment dans les pays anglophones plus avancés dans cette démarche.



Tourisme de vision : source de revenus locaux pour différents types d'acteurs

Aujourd'hui, on s'oriente vers des systèmes négociés où les autorités publiques et juridiques viennent appuyer et renforcer des règles locales largement inspirées des droits et usages traditionnels, mais compatibles également avec les lois du pays et prenant en compte des biens communs de niveau supérieur à celui de la communauté (par exemple, le bassin versant), ainsi que les intérêts d'autres groupes sociaux extérieurs à la communauté, (par exemple les transhumants). C'est une nouvelle approche qui pourrait donner des résultats encourageants...

4. RECOMMANDATIONS POUR UNE GOUVERNANCE EFFICACE DES AIRES PROTEGEES ET UN RENFORCEMENT DES DIFFERENTS ACTEURS

Le principe de la gestion concertée des ressources naturelles basé sur un dialogue entre Etats et parties prenantes concernées (quelles qu'elles soient) reste un concept à promouvoir car il est théoriquement satisfaisant. Partant des constats résumés ci-dessus, trois grands groupes de recommandations peuvent être formulés pour proposer des modèles d'intervention cohérents avec les objectifs de conservation des ressources naturelles dans le cadre de réelles synergies entre acteurs et aboutissant à des modes de gouvernance plus efficaces.

4.1 GARANTIR la viabilité économique et sociale des aires protégées

La pérennité de modes de gestion et de gouvernance des aires protégées est fortement dépendante de la valorisation (économique) des ressources et des retombées pour les populations

concernées, ainsi que pour les organismes de gestion. Aussi bien en termes d'efficacité que d'équité, il est aujourd'hui considéré qu'en contrepartie des efforts demandés aux populations dans la protection de la biodiversité et des pertes résultant des restrictions à leurs droits d'usages coutumiers, il importe de leur garantir de manière pérenne des bénéfices tangibles liés aux ressources naturelles concernées. La diversification des modes d'exploitation (et de conservation) des aires protégées est une voie à explorer. La valorisation des produits issus de la biodiversité tels que les produits forestiers non ligneux en s'appuyant sur les Indications Géographiques, le commerce équitable, le développement du marché local sont des pistes à privilégier. Une telle démarche pourrait être développée à travers la mise en place de « marques de territoire » au profit des populations riveraines des aires protégées. Il est également nécessaire de garantir un système de redistribution des revenus permettant à toutes les parties d'assurer leur rôle (et de recevoir leur bénéfice). Ainsi, une négociation sur la clé de répartition des revenus issus des ressources naturelles et de la biodiversité est ainsi indispensable au bon fonctionnement du système.

4.2 METTRE EN PLACE UNE GOUVERNANCE CONCERTÉE ET EFFICIENTE

Les bases d'une alliance avec les groupes et institutions locales pour une gestion concertée est à asseoir et le modèle centre/périphérie de l'aire protégée à repenser dans la plupart des cas (mais pas forcément partout, une analyse du contexte et des acteurs en présence est nécessaire au préalable). Il semble possible d'envisager d'abandonner la figure des aires centrales et périphériques, pour développer des aires protégées multi-usages intégrant une zone centrale avec objectif de conservation fort. Ces zones « multi-usages » rejoignent le concept des catégories V de l'UICN qui ont été développées partout dans le monde, et par exemple en Afrique Centrale sous le concept de paysage (landscape) et pour lesquelles la sauvegarde de l'intégrité de l'aire passe par une prise en compte de l'interaction des hommes et de la nature qui est incontournable pour protéger et maintenir l'aire protégée. Il s'agirait ainsi de promouvoir les catégories V d'aires protégées qui engloberaient la partie centrale et la périphérie et dont l'ensemble serait dirigé par un comité de gestion équitable où chaque représentant des populations, les collectivités locales et des services gouvernementaux compétents auraient un droit réel de décision pour la gestion de l'ensemble de l'aire protégée. On passe donc de la gestion d'une aire fermée à une approche par aménagement d'un

territoire global, plus prometteuse en termes de résultats.

Il est également nécessaire de garantir des mécanismes de contrôle de la gestion de la ressource par les communautés, en leur donnant les moyens d'influencer les processus par lesquels élités, privés et administrateurs tiennent leurs droits sur les ressources. Un de ces moyens pourrait être leur participation aux instances décisionnelles sur le choix des opérateurs privés et des administrateurs à commettre pour la gestion de l'aire protégée. Dès lors, l'intérêt pour ces derniers de respecter l'obligation de redevabilité à l'égard des communautés est de s'assurer les voix de ces dernières et de préserver ainsi leurs intérêts. Cela requiert, toutefois, l'existence de structures représentatives des populations dans leur diversité.

Outre les formations et l'information, ces actions doivent être accompagnées de la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle réciproque entre acteurs dans les domaines de l'utilisation des ressources, naturelles et financières. En somme, la nouvelle gouvernance à faire prévaloir devrait se traduire par un accroissement réel des pouvoirs d'influence des communautés locales et des collectivités sur les termes des décisions et sur les pratiques touchant aux aires protégées. L'effectivité d'une telle gouvernance locale forte requiert la mise en place et l'application de règles formalisées régissant le partage des prérogatives et des retombées. Elle nécessite, en outre, une élévation du niveau d'organisation des instances villageoises agissant au nom des populations et, à terme, des mécanismes de reconnaissance légale des communautés locales. Elle ne doit pas conduire en outre à un affaiblissement du niveau de protection du territoire, mais plutôt à un accroissement de la mise en œuvre réelle de sa conservation.

Il importe donc de promouvoir le principe de la cogestion entre populations, communes et Etat, les conventions de cogestion devant fixer les droits et devoirs des différentes parties notamment sur les plans de la protection, de l'exploitation et de la gestion financière. Cela suppose notamment de s'assurer que les structures villageoises ou leur faitière sont effectivement associées à la gestion communale et sont parties prenantes des décisions les concernant. Le soutien à de tels processus devrait viser non seulement la mise en place négociée des accords mais aussi leur mise en application et finalement leur évaluation.

4.3 METTRE EN PLACE DES CADRES POLITIQUES ADAPTES

On constate, de façon générale en Afrique de l'Ouest, le rôle central régalien de l'Etat. Il est recommandé que ce rôle soit réaffirmé afin qu'il assure une place pivot dans la création d'un environnement légal et politique qui garantisse la pérennité des accords locaux, nationaux ou régionaux autour de la gestion des ressources naturelles. La question foncière en particulier est un vaste domaine d'incertitudes et de conflit en Afrique de l'Ouest, et il est nécessaire de faire reconnaître officiellement des droits de propriétés ou d'usages sur des territoires donnés pour et par les populations locales.



Boutique d'artisanat local au Djoudj

Aujourd'hui, la plupart des projets n'aboutissent pas à des mécanismes de gouvernance formalisés et appliqués entre les catégories d'acteurs intéressés et ceux qui le font se concentrent sur la définition, au niveau local, de modes de gestion ; les mécanismes de gouvernance qui se mettent en place ne fonctionnent que tant que le projet reste actif. Au-delà de ces apprentissages locaux, il est nécessaire que les règles développées à l'échelle projet puissent être officiellement reconnues et mises en œuvre durablement à travers l'évolution des politiques publiques, de l'appareil législatif et des administrations. Il importe en particulier de trouver des arrangements institutionnels permettant d'impliquer de manière complémentaire et cohérente les services techniques de l'Etat, les collectivités locales, les organisations locales, les autorités coutumières et le système judiciaire, en appliquant au maximum le principe de subsidiarité et en évitant les querelles de compétence et de prééminence.

Il faut privilégier des processus endogènes ascendants, afin d'obtenir l'acceptation, la reconnaissance et l'appropriation. C'est ce qu'enseignent les actions menées sur la Pendjari au cours de la dernière décennie. Il faut être conscient que les programmes visant à renforcer la gouvernance des aires protégées en vue de leur autonomisation progressive (viabilité économique, sociale, écologique et institutionnelle assurée) doivent se concevoir sur des durées de l'ordre de la décennie plutôt que de trois ans comme la plupart des projets. La mise en place de mécanismes nationaux et internationaux de type « fonds programmes » (basket funds) cogérés par l'Etat et les ONG ou par des fondations ad hoc pourrait peut-être constituer un pas dans cette direction de durabilité...

En savoir plus : www.papaco.org

L'étude : relations et impacts des industries extractives sur les aires protégées d'Afrique de l'Ouest est désormais disponible en anglais sur le site www.papaco.org, rubrique « publications »

► La Lettre des APAO ◀

Contacts : geoffroy.mauvais@iucn.org
bora.masumbuko@iucn.org
beatrice.chataigner@iucn.org
youssouph.diedhiou@iucn.org
lacina.kone@iucn.org
souleymane.konate@iucn.org
thomas.bacha@iucn.org
arsene.sanon@iucn.org



UICN, Programme Aires Protégées d'Afrique & Conservation
 BP 1618,
 Ouagadougou 01
 BURKINA FASO

TEL: (226) 50 36 49 79

www.papaco.org

Les opinions exprimées dans cette lettre ne reflètent pas nécessairement celles de l'UICN