

Itinéraires de création d'Aires Marines Protégées en Afrique de l'Ouest



Expériences & leçons apprises

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la FIBA ou des autres organisations concernées.

La reproduction de cette publication à des fins non commerciales, notamment éducatives, est permise sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source soit dûment citée.

La reproduction de cette publication à des fins commerciales, notamment en vue de la vente, est interdite sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur.

Publié par: FIBA, Dakar ,
SENEGAL

Coordination : Charlotte
Karibuhoye et Julien Semelin

Citation: Yves Renard et Oussouby
Touré (2012). Itinéraires de
création
d'aires marines protégées (AMP)
en Afrique de l'Ouest - Expériences
et leçons apprises. Dakar, Sénégal.
FIBA/RAMPAO/PRCM 2014.
68pp.

Traduction anglaise: Della Reilly

Crédits photos :
J. Hellio & N. Van Ingen, François
Nimal, Julien Semelin, Charlotte
Karibuhoye, Antonio Araujo,
Emanuel Ramos, RAMPAO, Abdou
Karim Sall, Omer Diedhiou

Conception graphique :
Jenny Gatien

Itinéraires de création d'Aires Marines Protégées en Afrique de l'Ouest

Yves Renard et Oussouby Touré

OAK
FOUNDATION



Expériences & leçons apprises

Table des matières

	Préambule	p. 06
I.	Un littoral riche et diversifié	p. 07
II.	Aires marines protégées, enjeux et pertinence	p. 08
III.	Richesse et diversité des expériences	p. 10
IV.	Initiative et origine des processus	p. 14
V.	Principales étapes des processus	p. 19
VI.	Participation et communication sociale	p. 24
VII.	Conservation et développement	p. 28
VIII.	Règles et droits d'accès aux ressources	p. 36
IX.	Mise en place de la gouvernance	p. 40
X.	L'impact des processus sur la gestion à venir	p. 45
XI.	L'importance du contexte	p. 49
XII.	La dimension régionale	p. 57
XIII.	Création des AMP : quelques grandes leçons pour l'avenir	p. 62

P r é a m b u l e

Ce document est le résultat d'une étude réalisée par Yves Renard et Oussouby Touré entre février et septembre 2012, avec l'appui financier de la Fondation Internationale du Banc d'Arguin (FIBA) et la Fondation OAK, dans le cadre du Programme Régional de Conservation de la Zone Marine et Côtière en Afrique de l'Ouest (PRCM).

Elle est le fruit d'un important travail d'analyse de documents et d'interviewes portant sur l'histoire d'une dizaine d'Aires Marines Protégées en Afrique de l'Ouest, se focalisant sur les processus ayant conduit à leur création, afin de valoriser les expériences cumulées et le savoir-faire acquis par différents partenaires impliqués dans la mise en place d'AMP d'une part et de tirer les principales leçons, de formuler des recommandations et de faire connaître les meilleures pratiques aux acteurs de la sous-région.

Ce travail a été réalisé sous la coordination de la FIBA et de ses partenaires : le PRCM, le WWF, l'UICN, Wetlands International, la CSRP et le RAMPAO.

Contributeurs :

Charlotte Karibuhoye, Julien Semelin, Nathalie Cadot et Simon Mériaux – FIBA
Dominique Duval Diop – RAMPAO
Hamady Diop et Philippe Tous - CSRP
Mathieu Ducrocq et Pierre Campredon – UICN

Jeunes pêcheurs de l'aire du patrimoine communautaire de Kawawana à Mangagoulack (Casamance)



I.

Un littoral riche et diversifié

Paysage de mangroves dans l'archipel des îles Bijagos (Guinée-Bissau)



Banc d'Arguin, Archipel des Bijagos, Delta du Saloum, voici trois exemples parmi de nombreux sites du littoral de l'Afrique de l'Ouest qui sont devenus, au fil des trois ou quatre dernières décennies, des Aires Marines Protégées (AMP). De la Mauritanie à la Sierra Leone en faisant un détour par le Cap Vert, ce littoral ouest-africain recèle une diversité biologique importante, que les pays et les communautés de cette sous-région s'efforcent de préserver et de valoriser au travers de ces AMP.

Ce littoral se caractérise par une variété de paysages : dunes, plages et vasières du littoral saharien, forêts de mangroves, archipels, estuaires, deltas, enchevêtrements de bolongs, et forêts littorales. Ces divers écosystèmes abritent des espèces animales et végétales remarquables par leur nombre et leur particularité à la région ou à un de ces milieux, mais aussi par leur importance pour l'économie et les modes de vie, ainsi que par la place qu'elles occupent dans l'histoire et la culture des communautés locales.

Car la diversité et la richesse de ce littoral sont dans sa nature, mais elles sont aussi dans les peuplements humains et leurs cultures, des cultures au sein desquelles les relations entre les populations et leur milieu naturel occupent une place primordiale. Ces espèces et écosystèmes constituent des sources de nourriture, des matériaux et des moyens de survie, mais aussi des êtres et des sites sacrés, des forces vitales, des lieux et des supports d'une relation intime qui revêt des formes très diverses, mais qui est presque partout l'un des fondements et des ciments de la société locale.

Ces milieux sont toutefois en pleine mutation, et les équilibres qui se sont forgés au fil des siècles se trouvent directement menacés. Exploitation commerciale des ressources suivant des procédés artisanaux ou industriels, mouvements de populations, développement de l'industrie minière et pétrolière, arrivée de nouvelles technologies, influences culturelles diverses – autant de facteurs qui peuvent apporter un certain progrès économique et social, mais qui sont aussi trop souvent synonymes d'épuisement des ressources naturelles, d'accroissement de l'iniquité, et de dégradations du patrimoine culturel.

II.

Aires marines protégées, enjeux et pertinence

Vue aérienne d'un village traditionnel dans l'AMP des îles Tristao (Guinée)



Une richesse des expériences qui se manifeste dans la diversité des modes de gestion, dans l'originalité des approches, et dans une capacité des acteurs à inventer des réponses aux enjeux et à concevoir des solutions adaptées aux réalités locales, dans un contexte souvent difficile.

II. Aires marines protégées, enjeux et pertinence

Voici donc des ressources naturelles, des patrimoines et des enjeux de conservation et de développement qui justifient pleinement les efforts de protection et la recherche d'un développement humain harmonieux et durable au travers de ces AMP. Mais ce qui caractérise ces aires protégées, c'est aussi la richesse des expériences, qui se manifeste dans la diversité des modes de gestion, dans l'originalité des approches, et dans une capacité des acteurs à inventer des réponses aux enjeux et à concevoir des solutions adaptées aux réalités locales, dans un contexte souvent difficile.

Ces sites, et donc les initiatives qui visent à les gérer, se situent souvent loin des capitales bruyantes et trépidantes, loin des préoccupations quotidiennes de la plupart des citoyens et des institutions nationales, et elles sont pourtant bien au cœur des grands enjeux du développement dans la région. Dans tous ces sites, les communautés et leurs partenaires sont en effet confrontés aux mêmes questions. Comment préserver un capital naturel dont dépendent les modes de vie des populations locales?

Comment éviter la disparition d'espèces et de zones naturelles remarquables, dont certaines n'existent nulle part ailleurs, et avec lesquelles les communautés résidentes ont souvent tissé des liens extrêmement profonds ? Comment faire en sorte que le développement économique et le progrès social ne se fassent pas au détriment de ce patrimoine ? Comment répondre, et dans certains cas résister, aux influences externes, surtout celles qui touchent en premier lieu les milieux naturels et les régions isolées ?

Les AMP de l'Afrique de l'Ouest s'efforcent de répondre à ces questions, et l'une des nombreuses qualités du travail effectué dans la sous-région depuis les années 70 réside, non seulement dans les réponses apportées, mais aussi dans le fait que ces initiatives et approches ont été bien documentées et que l'on dispose aujourd'hui d'une excellente panoplie d'exemples, d'études de cas et d'outils de gestion.

Avec le recul de plus de trois décennies de travail, avec près d'une quarantaine d'AMP officiellement créées en Afrique de l'Ouest, et avec les efforts déployés par un vaste éventail d'acteurs à tous les niveaux, il est en effet aujourd'hui possible de décrire ces expériences, de formuler des hypothèses sur l'impact de ces processus de création sur la gestion présente, et de tirer des enseignements qui pourraient être utiles, tant aux parties prenantes des aires protégées existantes qu'aux personnes et institutions impliquées dans la création de nouvelles aires protégées.

Cette capitalisation est l'objet de la présente étude, qui ne pourra bien entendu que partiellement refléter la multiplicité des approches et le foisonnement d'expériences innovantes que l'on peut observer dans la sous-région, et dont l'ambition est donc avant tout de dégager des points forts, et de fournir quelques leçons et recommandations. Au delà de ces considérations techniques, cette étude vise aussi à rendre hommage à celles et à ceux qui ont eu la vision, la conscience et le courage de créer et d'appuyer des AMP qui, malgré leurs imperfections et les multiples enjeux, restent parmi les plus solides remparts face à la destruction des ressources naturelles et à la dégradation du patrimoine culturel.

Rassemblement de flamants roses - archipel des îles Bijagos (Guinée-Bissau)



III.

Richesse et diversité des expériences

Vue aérienne du Delta du Saloum (Sénégal)



Les AMP d'Afrique de l'Ouest offrent tout un éventail d'expériences, et illustrent bien l'évolution des priorités et des approches de la conservation et du développement durable sur le continent et dans d'autres régions durant cette période.

III. Richesse et diversité des expériences

A l'origine, dans les années 70, c'est un objectif de conservation des espèces qui domine et qui mène à la création, en 1976, du Parc National du Banc d'Arguin en Mauritanie, ainsi que des Parcs Nationaux du Delta du Saloum, de la Langue de Barbarie et des îles de la Madeleine au Sénégal. Au fil des ans, sans que se perdent les préoccupations originelles, trois évolutions parallèles se sont opérées :

- de l'espèce à l'écosystème et à la biodiversité : alors que les premiers efforts de conservation visaient principalement la protection des oiseaux et autres espèces animales, les AMP ont progressivement porté leurs efforts sur la gestion intégrée des écosystèmes et de la biodiversité dans son ensemble ;
- de la protection de la nature au développement : au fil du temps, avec l'expérience de la pratique, grâce à l'implication de nouveaux acteurs, notamment de la société civile, et sous l'impulsion du Sommet de Rio en 1992 et de ses recommandations sur le développement durable, les AMP ont de plus en plus pris en compte les enjeux de développement, elles ont perçu les populations résidentes comme parties intégrantes de l'écosystème, et elles en sont venues à rechercher une convergence entre les impératifs de conservation, le maintien et l'amélioration des modes de vie, et la recherche d'un développement humain harmonieux ;
- de la gestion centralisée aux diverses formes de participation : partant du modèle de parc national géré par une institution étatique avec une faible implication des populations, les aires protégées se sont progressivement ouvertes, dans leurs discours et dans leurs pratiques, en partie sous l'impulsion des processus internationaux comme le Vème Congrès Mondial des Parcs de 2003 ou les Conférences des Parties de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), pour d'abord mieux consulter les acteurs, ensuite leur donner une place dans les organes de gestion, puis enfin parvenir à une véritable gouvernance partagée dans le cadre d'accords de cogestion et de partenariats. Ces dernières années ont aussi vu l'émergence d'un autre modèle, l'Aire du patrimoine autochtone et communautaire (APAC), où l'organe de gestion est une institution locale communautaire.

Vue du paysage sous-marin de l'AMP de Santa-Luzia (Cap Vert)



L'originalité et la spécificité du travail en Afrique de l'Ouest peuvent être constatées en particulier au niveau du lien entre les AMP et le secteur de la pêche, dans les approches innovantes des aires communautaires et des AMP en gouvernance partagée, dans l'expérience d'intégration des sites sacrés et autres systèmes traditionnels dans la gestion, et dans la dynamique régionale.

L'évolution des approches en Afrique de l'Ouest est le reflet des mutations qui ont marqué les approches de conservation et de développement durable de par le monde, et la sous-région a contribué à cette évolution, se trouvant même, dans certains domaines, à l'avant-garde des nouvelles approches.

L'originalité et la spécificité du travail en Afrique de l'Ouest peuvent être constatées en particulier au niveau du lien entre les AMP et le secteur de la pêche, dans les approches innovantes des aires communautaires et des AMP en gouvernance partagée, dans l'expérience d'intégration des sites sacrés et autres systèmes traditionnels dans la gestion, et dans la dynamique régionale.

Cette richesse est d'ailleurs bien reflétée dans les outils méthodologiques qui ont été élaborés sur la base des expériences de la région, comme par exemple dans le domaine de la gouvernance partagée ou dans celui des liens entre AMP et gestion des ressources halieutiques.

La richesse et la diversité de ces expériences sont le fruit du travail d'un large éventail d'acteurs au niveau national (notamment les services chargés de la gestion des aires protégées, des forêts, de la vie sauvage et des pêches), au sein de la société civile, dans les organismes de recherche, et au niveau local (organisations villageoises, communes, usagers des ressources). La plupart des AMP de la sous-région de plus reçoivent, ou ont reçu, un appui technique et financier externe durant leur phase de création, notamment pour l'établissement des états de référence¹, l'identification, la consultation et l'implication des parties prenantes, et la formulation des plans de gestion. Nombre des AMP ont aussi bénéficié d'un appui méthodologique et de formations régionales, notamment celles dispensées dans le cadre du Programme régional de conservation de la zone

côtière et marine en Afrique de l'Ouest (PRCM) par le projet de renforcement des aires marines de l'Afrique de l'Ouest (RAMAO²), le projet de gestion participative des sites et ressources naturelles (GP-SIRENES³) et le projet régional de renforcement de la gestion des AMP.

1. L'état de référence décrit la situation, à un moment précis, des ressources naturelles (écologique) ou des conditions sociales, économiques et culturelles sur un site. Il devrait être réalisé idéalement avant la création de l'aire protégée afin de permettre une évaluation d'éventuelles modifications survenues suite à la mise en place de l'AMP

2. Le lecteur pourra trouver plus d'informations relatives au projet RAMAO sur le site web du PRCM.

3. Conformément aux recommandations de la stratégie régionale AMP et de celles formulées dans les forums internationaux, le projet GP-SIRENES cherche à promouvoir les principes et les outils de la gestion participative et de la gouvernance partagée des aires protégées et des ressources naturelles. Le promoteur de ce projet est le Bureau Régional de l'UICN. De plus amples informations sont disponibles sur le site web de l'UICN.



Quelques dates repères

- 1976 • Décret de création du Parc National du Banc d'Arguin (Mauritanie)
- 1976 • Décret de création du Parc National des Iles de la Madeleine (Sénégal)
- 1980 • Première Conférence des Parties de la Convention de Ramsar
- 1981 • Création de la Réserve de Biosphère du Delta du Saloum (Sénégal)
- 1984 • Deuxième Conférence des Parties de la Convention de Ramsar
- 1986 • Création de la Fondation Internationale du Banc d'Arguin
- 1986 • Création du Parc National de Niomi (Gambie)
- 1991 • Décret de création du Parc National du Diawling (Mauritanie)
- 1996 • Création de la Réserve de Biosphère de l'Archipel de Bolama et Bijagos (Guinée-Bissau)
- 2000 • Création des Parcs de Cacheu, Orango et Joao Vieira Poilão en Guinée Bissau
- 2001 • Création du PRCM
- 2001 • Création de la Réserve Naturelle communautaire de Palmarin (Sénégal)
- 2002 • Atelier sous-régional sur « Les Aires Marines Protégées (AMP) en Afrique de l'Ouest : comment accroître leur contribution au bénéfice de la Pêche et de la Biodiversité »
- 2003 • Vème Congrès Mondial des Parcs, Durban, Afrique du Sud
- 2003 • Décret de création de la Reserve Naturelle de Santa Luzia (Cap Vert)
- 2004 • Décret du Président de la République du Sénégal créant cinq aires marines protégées : Abene, Bamboung, Cayar, Joal-Fadiouth et Saint Louis
- 2004 • Premier Forum du PRCM, Conakry, Guinée
- 2004 • Arrêté ministériel constituant un Comité de Pilotage interministériel et interinstitutionnel pour l'AMP du complexe Tristao - Alcatraz (Guinée)
- 2005 • Création de l'Institut pour la Biodiversité et les Aires Protégées (IBAP) en Guinée-Bissau
- 2005 • Création de l'Aire Protégée Communautaire des Iles Urok (Guinée-Bissau)
- 2007 • Création du Réseau Régional d'Aires Marines Protégées en l'Afrique de l'Ouest (RAMPAO)
- 2007 • Forum du PRCM au Cap Vert
- 2009 • Lancement du processus de création de l'AMP de Yawri Bay (Sierra Leone)
- 2009 • Arrêté de création de l'AMP de Tristao (Guinée)
- 2010 • Création de l'APAC de Kawawana dans la communauté rurale de Mangagoulack (Sénégal)
- 2010 • Forum régional du PRCM (Mauritania)
- 2011 • Finalisation et adoption du plan de gestion du Parc National de Niomi (Gambie)
- 2012 • Sixième Forum du PRCM, Banjul, Gambie

IV.

Initiative et origine des processus

Campement écotouristique communautaire dans l'AMP du Bamboung (Sénégal)



L'initiative de créer une aire protégée peut venir de tout type d'acteur (service de l'Etat, communauté villageoise, groupement d'usagers de la ressource, organisation de la société civile nationale ou internationale, organisme scientifique), et les expériences de la sous-région présentent tous les exemples possibles, mais avec une tendance marquée, ces dernières années, vers une plus grande initiative nationale et locale.

IV. _____ Initiative et origine des processus

Il est ainsi possible de distinguer quatre grandes étapes dans ces processus de création :

- la création et le développement, à partir de 1976, de plusieurs aires protégées, dont celle du Parc National du Banc d'Arguin (PNBA) en Mauritanie, provoquée en grande partie par l'intérêt et l'engagement du naturaliste et humaniste Théodore Monod et du Président Moktar Ould Daddah;
- les années 80 et 90, durant lesquelles un certain nombre d'aires protégées furent officiellement créées, en partie sous l'impulsion du Congrès Mondial des parcs nationaux (Bali, 1982), de la Convention sur les zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar), suite à ses deux premières Conférences des Parties (1980 et 1984), et de programmes nationaux lancés par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), avec des impacts variables selon les pays ;
- une accélération et un élargissement des processus suite à la création du Programme régional de conservation de la zone côtière et marine en Afrique de l'Ouest (PRCM) en 2001 et au Congrès Mondial des Parcs de Durban en 2003, avec un nombre important d'aires marines protégées décrétées par les Etats de la sous-région et certaines collectivités territoriales, et quelques initiatives impulsées par la société civile et des organismes scientifiques ;
- une phase plus récente marquée par le renforcement des approches participatives et par l'introduction du concept d'APAC⁴, mis en application dans l'aire protégée de Kawawana au Sénégal, et qui inspire présentement plusieurs autres initiatives et processus.

Embarcation traditionnelle («Lanche») utilisée par les communautés Imraguen dans le parc national du Banc d'Arguin (Mauritanie)



4. Le code des collectivités locales du Sénégal autorise la création des APAC, mais tel n'est pas le cas dans tous les autres pays de la sous-région. « Une APAC est l'équivalent en gouvernance locale d'une aire protégée déclarée par l'Etat. Il s'agit d'un ensemble de ressources naturelles fortement lié à une communauté donnée (pour des raisons historiques, culturelles, de subsistance, etc.) géré par la communauté même afin de conserver ses valeurs écologiques, biologiques et culturelles » (Borrini Feyerabend, Grazia, Christian Chatelain et Philippe Tous. 2009. Kawawana en marche. Rapport pour l'association des pêcheurs de la communauté rurale de Mangagoulack, CENESTA, le PNUD/FEM /SGP et la FIBA).

IV. Initiative et origine des processus

Plate-forme d'observation de Kanoufa, circuit écotouristique de la Pointe Saint-George dans l'APAC de Mlomp (Casamance, Sénégal)



La relation entre l'initiative de création et le mode de gestion qui en découle est complexe, et on peut recenser quatre cas de figure en ce qui concerne la prise d'initiative : (i) l'initiative de la création est prise par l'Etat, (ii) l'initiative est prise par une collectivité locale, (iii) l'initiative est prise par une organisation de la société civile au niveau national, et (iv) l'initiative est endogène et impulsée par les communautés autochtones ou leurs représentants à travers une organisation professionnelle, un groupement villageois ou une collectivité locale. En règle presque générale, la partie prenante qui prend l'initiative de la création d'une aire protégée joue un rôle déterminant dans la définition et la sélection du mode de gestion. Au risque de simplifier, il est possible, en examinant les expériences de la sous-région, de suggérer une typologie des AMP à partir du lien entre initiative et mode de gestion :

- les AMP créées à l'initiative de l'Etat et dont la gestion est assurée principalement par un service public (ministère en charge de l'environnement ou des pêches), mais avec un large éventail de modes de gouvernance en fonction du degré de représentation et de participation des usagers et autres parties prenantes dans les organes de gestion (cas de l'AMP de Bamboung au Sénégal et de celle de Niumi en Gambie par exemple);
- les AMP créées à l'initiative de l'Etat, mais où une approche dirigiste ou inefficace de la gestion a été remise en cause par les acteurs, qui se sont mobilisés pour s'approprier le processus et mettre en place un mode de gouvernance partagée (cas de l'AMP de Joal-Fadiouth au Sénégal par exemple);

principale d'une organisation de la société civile nationale ou d'une collectivité locale, avec un mode de gouvernance partagée ou communautaire (cas de l'APAC de Kawawana au Sénégal par exemple).

L'initiative d'un processus de création est aussi le produit d'une convergence de facteurs externes. Ces facteurs comprennent bien entendu les enjeux de conservation et de développement durable sur le terrain, mais aussi :

- les engagements des pays dans les conventions et programmes régionaux et internationaux, qui encouragent les Etats à adopter certaines mesures et qui mobilisent les organisations de la société civile, les scientifiques et les partenaires externes en leur fournissant un cadre politique et des arguments de plaidoyer. Pour les AMP de l'Afrique de l'Ouest, plusieurs facteurs ont ainsi joué un rôle particulièrement important, et notamment : la Convention de Ramsar, surtout suite à la deuxième session de la Conférence des Parties contractantes de mai 1984, qui a adopté le cadre d'application de la Convention, et une liste d'engagements et de priorités convenus pour la période triennale suivante, ainsi que le Vème Congrès Mondial des Parcs qui s'est tenu à Durban, Afrique du Sud en 2003 et qui a affirmé l'urgence et la priorité d'action dans le domaine des aires marines protégées au niveau mondial ;
- les programmes et les appuis techniques et financiers des organisations multilatérales et bilatérales, qui ont eu un impact extrêmement important dans la sous-région, surtout depuis le milieu des années 80, avec la création de la Fondation Internationale du Banc d'Arguin (FIBA) en 1986 et les premiers projets de l'UICN dans la sous-région à partir de 1985 (ouverture d'un bureau UICN à Dakar), le démarrage du Programme de Planification Côtière en Guinée Bissau (1989) qui fut à l'origine du Réseau national des aires protégées, et ensuite avec les programmes d'appui de la FIBA, de l'UICN, de Wetlands International et du WWF ;
- l'impulsion et l'appui fournis par les processus régionaux, et tout particulièrement le PRCM, dont l'un des objets principaux est bien précisément d'encourager et d'appuyer les processus de création en fournissant une assistance technique et un cadre de coopération et d'harmonisation des efforts ;
- les cadres nationaux de programmation et de planification, qui sont souvent impulsés par ces engagements internationaux et les collaborations bilatérales, par exemple avec les Stratégies nationales de conservation (projets UICN entre 1988 et 1992) ou les Stratégies nationales et plans d'action pour la biodiversité promus par la CDB.

M.Luc Hoffmann, fondateur de la FIBA



Dans la sous-région, un facteur positif important a été et reste l'engagement, sur la durée, de plusieurs partenaires internationaux. En Afrique de l'Ouest, l'assistance technique et financière qui a été fournie dans le domaine de la conservation a souvent pris la forme de véritables partenariats à long terme, qui ont été particulièrement bénéfiques. Parmi ceux-ci, l'appui fourni par la Fondation MAVA et par son fondateur Luc Hoffmann a eu un impact extrêmement important, du fait de la qualité et du volume de leur engagement auprès du PRCM, des institutions nationales, des organisations de la société civile et des partenaires internationaux. C'est aussi à l'initiative de la MAVA et du Dr Hoffmann que fut créée, en 1986, la FIBA, qui collabore avec des organisations locales et nationales auxquelles elle apporte un soutien financier et une expertise technique, et qui aide à la mobilisation de nouveaux partenaires, à la mise en réseau et à la capitalisation des expériences.



Implications et leçons apprises

- les animateurs et partenaires des processus de création ont à leur disposition un éventail d'options, un continuum qui va de la gestion centralisée au modèle APAC. L'objet d'un processus de création est de choisir, dans cet éventail, de la façon la plus participative possible, la forme de gestion la mieux appropriée pour répondre aux objectifs définis. L'initiative de création de l'AMP doit être prise sans préconception du mode de gouvernance qui sera éventuellement adopté, laissant au processus le soin de faire le choix du mode de gestion le plus approprié ;
- l'initiative et l'implication locales seront parmi les principales garanties de succès et de pérennité, et il est donc essentiel que ceux qui pilotent ou appuient les processus soient à l'écoute de cette initiative et favorisent cette implication dès l'origine des processus;
- l'initiative d'un processus de création peut venir de différents acteurs, et sera généralement le produit d'une convergence de facteurs.

V.

Principales étapes des processus

Vue aérienne du littoral mauritanien



La création d'une AMP ne peut se faire sans un processus rigoureux comprenant plusieurs étapes indispensables. Une étude globale sur les AMP réalisée par le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) en 2010⁵ a développé un outil d'évaluation appelé « rose des vents », qui indique que *l'établissement d'une d'AMP est un processus de longue haleine pouvant prendre une quinzaine d'années au moins.* Ce processus peut être divisé de manière schématique en trois phases jusqu'à l'atteinte par l'AMP d'un degré avancé d'autonomie institutionnelle, technique et financière : phase de création, phase pionnière et phase autonome.

5. FFEM. 2010. Aires Marines Protégées - Capitalisation des expériences cofinancées par le FFEM. Rédaction : Thierry Clément, Catherine Gabrié, Jean Roger Mercier et Héroïse You. Coordination : Julien Calas. Fonds Français pour l'Environnement Mondial, Paris. Document disponible sur le site www.ffem.fr.

V. Principales étapes des processus

Assemblée générale de l'AMP Urok (Guinée-Bissau)



Pour chacune de ces phases, la méthode propose des étapes, ou critères, dont 18 pour la phase de création :

- La
- > Identification des zones d'intérêt écologique ;
 - > Identification des parties prenantes ;
 - > Processus de participation des parties prenantes ;
 - > Etat de référence initial des ressources naturelles (point o du suivi) ;
 - > Etat de référence initial socio-économique (point o du suivi) ;
 - > Identification du périmètre à protéger ;
 - > Identification du zonage éventuel ;
 - > Identification des règles de gestion par zones ;
 - > Identification d'un projet de revenu alternatif (option) ;
 - > Appropriation du projet par les bénéficiaires ;
 - > Identification des règles de partage des bénéfices ;
 - > Appropriation du projet par les autorités ;
 - > Création de la structure de gestion ;
 - > Création du comité de gestion ;
 - > Texte officiel créant l'AMP.

présente étude de capitalisation confirme la validité de ces critères, mais avec quelques nuances et emphases :

- l'étude du FFEM indique que « l'ordre de succession des étapes/critères dans le temps n'est pas important, ce qui compte c'est la satisfaction du pool d'étapes/critères au cours de chacune des trois phases de développement de l'AMP ». L'expérience des AMP de l'Afrique de l'Ouest suggère quant à elle qu'il est souhaitable de disposer d'une bonne identification des parties prenantes (et d'une analyse participative de leurs intérêts, attentes et relations avec la future AMP) et des états de référence avant de procéder à la planification proprement dite (périmètre, zonage, règles de gestion, etc.) ;
- le zonage, les règles et les structures sont des composantes de l'accord social sur lequel doit reposer l'AMP, et ce sont des éléments qui doivent être définis et négociés simultanément ;
- l'appropriation n'est pas véritablement une étape, c'est une condition sine qua non d'une création effective et robuste, qui se réalise non seulement par des actions spécifiques (de participation et de communication sociale), mais surtout par la façon dont les éléments de l'accord social sont négociés et formulés.

Les états de référence sont des éléments essentiels de bons processus de création. La qualité et l'étendue des états de référence réalisés par les AMP de la sous-région durant leurs processus de création varient grandement entre les sites et pays. Certaines AMP, comme par exemple celle de Bamboung au Sénégal, ont des états de référence biologique qui comportaient au départ des informations incomplètes, surtout en ce qui concerne les aspects économiques, sociaux et culturels⁶. Pour ce qui est de la méthode, ces travaux sont en règle presque générale réalisés par des organismes scientifiques ou des consultants, avec trop peu de participation des communautés et des usagers de la ressource, qui sont considérés plus comme des informateurs que comme des participants à la recherche. De telles approches peuvent avoir des impacts négatifs sur le processus, car elles renforcent le pouvoir des institutions externes en valorisant les connaissances scientifiques aux dépens des savoirs populaires (et donc aux dépens de celles et ceux qui les détiennent, c'est-à-dire souvent les femmes et les personnes âgées)

Les processus visent à déboucher sur un texte officiel de création, mais ce texte n'est pas toujours le seul outil réglementaire de l'AMP. Certaines AMP disposent ainsi d'un instrument de création, généralement un décret, avant que ne soient formulées les règles de gestion, alors que dans d'autres cas la création officielle n'intervient qu'à l'issue du processus de planification. Les AMP dans lesquelles les processus ont été les plus participatifs et les plus efficaces semblent être celles appartenant à cette deuxième catégorie. Dans le cas de l'AMP de Tristao en Guinée, une bonne formule a été utilisée, avec un Arrêté ministériel constituant un Comité de Pilotage interministériel et interinstitutionnel (2004), ce qui a assuré la légitimité du processus jusqu'à la promulgation de l'Arrêté de création en décembre 2009, sur la base des conclusions du processus.

Suivi participatif des coquillages par les femmes dans l'AMP du Bamboung (Sénégal)



6. Il convient de souligner qu'au départ, l'état de référence réalisé au niveau de l'AMP de Bamboung ne concernait que les ressources halieutiques. C'est seulement plusieurs années plus tard que les autres composantes de la biodiversité ont fait l'objet d'inventaires détaillés dans le cadre du processus d'élaboration du plan de gestion qui est d'ailleurs toujours en cours.

Bolong dans le Bliss Kassa en Casamance (Sénégal)



Dans certains cas, la mise en place des structures et des outils de gestion n'a été véritablement lancée que longtemps après la décision de création, comme par exemple au Parc National de Niomi en Gambie, officiellement créé en 1986, pour lequel un plan de gestion a été préparé en 2000, mais sans qu'il soit mis en œuvre, et où un processus de planification participative a été relancé en 2007 avec l'appui de la FIBA, amenant à la formulation et à l'adoption d'un plan de gestion en 2011. De tels scénarios, dans lesquels une véritable planification intervient longtemps après la création officielle, s'accompagnent parfois d'une remise en cause et d'une nouvelle négociation du statut et du mode de gestion préexistant.

Les processus de création prennent nécessairement du temps, comme cela a été souligné dans l'étude du FFEM, parce qu'ils sont complexes et doivent suivre une certaine progression, et toute tentative de court-circuiter les étapes et de simplifier cette logique risque d'avoir des conséquences néfastes en terme de viabilité et de

pérennité. De ce point de vue, on pourrait citer l'expérience des sites de Pointe Saint-Georges et Petit Kassa au Sénégal où certaines décisions et actions ont revêtu un caractère prématuré (balisage des sites, mise en place de comités de gestion, tentatives d'application d'une réglementation, etc.) puisqu'elles n'ont pas été sous-tendues par une vision partagée intégrant les enjeux fonciers, les stratégies et les relations de pouvoir des acteurs en présence.

Dans la sous-région, la durée de ces processus varie selon les cas. Dans certaines AMP, comme par exemple dans celle de Yawri Bay en Sierra Leone, le processus mis en œuvre dans le cadre d'un projet d'appui a mis longtemps à démarrer, laissant ensuite très peu de temps pour la réalisation de toutes les activités prévues. La plupart des processus mis en œuvre dans le cadre d'un projet d'appui se trouvent ainsi confrontés au fait qu'ils sont conçus pour une période déterminée (la durée du projet), mais ces projets très souvent ne démarrent pas immédiatement, pour des raisons facilement compréhensibles : temps nécessaire au recrutement du personnel, à la mise en place des moyens techniques, logistiques et administratifs, et aux négociations diverses.

Les processus de création prennent nécessairement du temps, comme cela a été souligné dans l'étude du FFEM, parce qu'ils sont complexes et doivent suivre une certaine progression, et toute tentative de court-circuiter les étapes et de simplifier cette logique risque d'avoir des conséquences néfastes en terme de viabilité et de pérennité.



Implications et leçons apprises

- de bons états de référence sont une condition nécessaire à un bon processus de création, car la disponibilité de données fiables est indispensable pour prendre de bonnes décisions, fournir la base de négociations participatives, et établir un système de suivi/évaluation qui permettra de mesurer les effets de la gestion. Les animateurs et partenaires des processus doivent reconnaître l'importance et la nécessité d'états de référence couvrant tant les domaines écologiques et biologiques que les domaines sociaux, culturels et économiques, et réalisés avec des méthodes participatives permettant de valoriser les savoirs populaires et d'encourager la participation et l'appropriation des processus et de leurs décisions. Ils doivent également prendre en compte les défis que pose la réalisation d'un suivi écologique communautaire dans un contexte où les populations ne perçoivent pas toujours clairement les liens qui existent entre ces investigations et l'objectif de reconstitution de la ressource qui est à la base de l'implantation de l'aire protégée, et où ce suivi revêt une importance essentielle de démonstration des bénéfices et des impacts. C'est ainsi, par exemple, que des femmes de l'AMP d'Urok en Guinée-Bissau ont pu observer, durant une séance de suivi sur le terrain en 2011, une espèce de coquillage qui n'avait pas été observée depuis longtemps ;
- dans le cas de projets de création, il peut être utile d'envisager une première phase d'incubation pour bien préparer la phase de lancement du processus de création de l'AMP, car toute erreur commise à ce stade risque de compromettre l'avenir, et sera toujours difficile à corriger. De même, il peut être utile, dans certains cas, à l'issue du travail de planification et de négociation des règles, d'avoir une période d'expérimentation d'une ou deux années, afin de tester et d'évaluer la mise en œuvre et d'ajuster les mesures, si nécessaire ;
- il est essentiel d'identifier toutes les parties prenantes, y compris celles qui ne résident pas dans le site ou n'utilisent pas ses ressources de façon permanente, afin d'aider à éviter par la suite des conflits tels que ceux entre les autochtones et les groupes de migrants saisonniers ;
- la durée optimale d'un processus de création dépendra des conditions spécifiques du site et ne peut donc être prescrite. Elle devra être suffisamment longue pour permettre de franchir toutes les étapes et de faire reposer la création de l'AMP sur une base solide, mais en évitant qu'elle devienne trop longue, au risque de démobiliser certains acteurs et de perdre les acquis des consultations.

VI.

Participation et communication sociale

Séance de cinéma-débat dans une communauté villageoise du Saloum (Sénégal)



L'approche participative est désormais reconnue comme primordiale par les responsables des processus de création d'AMP, car la qualité et l'efficacité des processus de création dépendent en grande partie du degré d'implication et de participation des différents acteurs, mais le concept de participation n'est pas toujours compris et appliqué de la même manière.

Dans certains cas, il s'agit simplement de consultations épisodiques des usagers de la ressource qui n'ont pas une réelle emprise sur les processus décisionnels, alors que dans d'autres cas, on observe un réel partage, voire une dévolution, des responsabilités et des pouvoirs.

« communication sociale » veut dire dialogue, écoute et disponibilité de l'information à toutes celles et tous ceux qui en ont besoin, sous des formes appropriées. L'un des enjeux de cette communication, c'est d'impliquer toutes les parties prenantes, et pas uniquement les plus « évidentes » et les plus proches.

La communication sociale est l'instrument de cette participation et une composante essentielle des processus de création, et la sous-région a utilisé des méthodes innovantes et effectives de sensibilisation et de mobilisation des populations. L'un des principaux enseignements de cette expérience, c'est que « communication sociale » signifie bien plus que la diffusion de l'information, « communication sociale » veut dire dialogue, écoute et disponibilité de l'information à toutes celles et tous ceux qui en ont besoin, sous des formes appropriées. L'un des enjeux de cette communication, c'est d'impliquer toutes les parties prenantes, et pas uniquement les plus « évidentes » et les plus proches. Parmi les méthodes utilisées dans la sous-région, on citera le théâtre populaire à Urok ou les séances de « cinéma-débat » itinérantes dans les villages au Sénégal, projections en plein air de films sur les problématiques locales suivies de débats avec le public, qui ont été très utiles dans plusieurs processus.

Durant la phase de création, le travail de communication ne doit pas se limiter à l'espace de l'AMP et il importe d'éviter de mettre en œuvre une démarche sectorielle et cloisonnée. Pour que la communication sociale soit réellement efficace, il convient d'impulser une campagne de grande ampleur à l'échelle nationale, ciblant l'ensemble des acteurs, y compris les pêcheurs migrants.

Cette question est importante parce que l'on passe d'une situation caractérisée par un accès libre à la ressource à une nouvelle situation caractérisée par la régulation de l'accès à la ressource, c'est-à-dire que l'on impose des contraintes en matière de pêche, avec le consentement des acteurs concernés. L'application des systèmes de gestion qui ont été élaborés par les gestionnaires des AMP ne peut être effective que si les populations sont bien informées et si les moyens nécessaires pour assurer la surveillance sont mobilisés. Les décideurs nationaux ont donc un rôle important à jouer et l'opinion publique doit être pleinement informée sur les enjeux des AMP.

Le renforcement des capacités des acteurs doit faire partie intégrante du processus de création et doit être l'un des résultats de la participation. Une phase de création d'AMP, ce doit être aussi une phase d'apprentissage et d'acquisition de compétences pour tous les acteurs, par le biais des formations, mais aussi par la pratique. Certains aspects sont particulièrement importants, tels que le renforcement organisationnel des institutions locales, et les capacités d'animation. L'expérience de la sous-région montre par ailleurs que l'optimisation des cadres organisationnels existants offre de plus grandes chances de succès, si ces structures sont représentatives et dynamiques. Dans la plupart des cas, ces structures ont besoin d'acquiescer de nouvelles capacités leur permettant de jouer un rôle dynamique dans le processus de création et de gestion des AMP.

Animation et sensibilisation à la protection des ressources par le jeu des coquillages dans l'AMP du Bamboung (Sénégal)





Implications et leçons apprises

- les processus doivent utiliser de véritables approches participatives, dont les principales caractéristiques sont : (i) une implication des populations dans le travail de recherche et l'établissement des états de référence, avec prise en compte et valorisation des savoirs populaires, (ii) une animation et une communication sociale qui accompagne tout le processus, avec pour objectif d'informer, de mobiliser, de permettre une implication équitable dans le processus, et (iii) un processus de prise de décision structuré et progressif, qui culminera généralement avec une activité de validation et de finalisation des décisions ;
- ces approches participatives doivent bien prendre en compte les relations de pouvoir et doivent être guidées par le principe d'équité, afin de refléter les perspectives de tous les groupes, y compris celles des groupes sociaux marginalisés en fonction du sexe, de l'âge ou de la culture. Des méthodes spécifiques doivent être employées pour faciliter la pleine participation des femmes, des jeunes et des personnes âgées aux processus de décision, et pour que tous bénéficient des actions de développement et des mesures de conservation ;
- une participation véritable est liée à la capacité des usagers de la ressource à initier et à participer au pilotage du processus en s'appuyant sur des cadres organisationnels viables et sur des leaders qui ont une vision stratégique et la capacité de porter des innovations et d'entretenir la confiance de toutes les parties prenantes dans le projet commun. Il est donc nécessaire d'accorder une grande attention à la qualité des mécanismes d'implication des acteurs pour éviter de faire entrer les populations dans un schéma de participation prédéfini qui ne leur offre pas de possibilités de peser sur les processus décisionnels (définition des systèmes de gouvernance et des règles de gestion notamment) ;
- afin de faciliter cette participation, il est indispensable d'outiller les animateurs des organisations d'appui et les membres des équipes de démarrage sur le plan méthodologique pour pouvoir impulser un processus collectif d'analyse du contexte d'intervention et des pratiques en matière d'exploitation des ressources disponibles dans l'AMP, appréhender les motivations des acteurs en présence et leurs stratégies de positionnement et rechercher des axes de convergence autour d'une autre façon de gérer les ressources ;
- il convient de produire des outils de gestion (plans de gestion et règlements intérieurs par exemple) qui soient simples et clairs, en privilégiant une démarche de co-construction de ces outils, afin qu'ils soient accessibles à tous, et en les mettant à disposition des acteurs dans des langues et sous des formes appropriées. Une telle démarche permet notamment de répondre au défi de l'appropriation des outils de gestion par les différentes parties prenantes.

La dimension communautaire, comment et pourquoi ?

La dimension communautaire occupe une place importante dans les objectifs, les structures et les programmes des AMP d'Afrique de l'Ouest, et le terme « communautaire » apparaît dans la désignation de plusieurs de ces aires protégées (par exemple : Aire du patrimoine communautaire de la communauté rurale de Managoulack – Kawawana et Réserve naturelle communautaire de Palmarin au Sénégal, Aire protégée communautaire des îles Urok en Guinée-Bissau, Réserve Naturelle communautaire gérée des Îles Tristao en Guinée). Au vu des expériences des divers processus de création de ces AMP dans la sous-région, quelques leçons peuvent être tirées et quelques principes peuvent être suggérés :

- ▶ le terme « communautaire » est fréquemment utilisé, mais avec des interprétations et des applications fort différentes entre les lieux et les acteurs, au point que le concept a perdu un peu de sa signification et de sa force ;
- ▶ la justification de l'approche communautaire se situe à plusieurs niveaux : elle est à la fois garantie et outil de participation et d'appropriation, elle permet de mobiliser les connaissances et ressources locales tout en respectant et en renforçant les expressions culturelles, et elle est mieux à même que d'autres approches de contribuer à la démocratie et au développement local ;
- ▶ les objectifs d'intégration des communautés dans la création et la gestion, du respect de leurs droits, et d'appui à leur développement et leurs modes de vie devraient être parmi les objectifs de toutes les AMP. Bien évidemment, aucune AMP ne devrait être « non-communautaire » ou « anti-communautaire » ;
- ▶ dans le même temps, aucune AMP, pas même celle créée au Sénégal sous l'appellation d'APAC, ne peut prétendre être entièrement et exclusivement communautaire. Toute AMP aura besoin d'un cadre réglementaire et politique favorable au niveau gouvernemental (central et décentralisé), et toutes les AMP ont – ou en tous cas auront, et de plus en plus – à confronter des enjeux qui ne peuvent être gérés uniquement au niveau local et avec les seuls moyens dont disposent les acteurs de la communauté ;
- ▶ le fait que l'initiative soit communautaire ne veut pas nécessairement dire que l'on veuille et doive créer une APAC, et il est possible, et peut-être parfois souhaitable, qu'une initiative purement locale et communautaire mène à une gestion en gouvernance partagée avec une implication formelle des collectivités et des agences de l'Etat.

VII. Conservation et développement

Construction d'une digue de protection des rizières en Casamance (Sénégal)



Toutes les AMP de la sous-région prennent désormais en compte des objectifs de développement, mais de façons différentes et pour diverses raisons. Dans la sous-région, certaines AMP accompagnent les processus de création avec des actions de développement, tandis que d'autres ne mettent en œuvre de telles activités qu'après la phase de création, soit par choix, soit par manque de moyens.

En règle presque générale, le développement est perçu comme complémentaire de la protection et de la gestion des ressources, car l'initiative de création repose presque toujours sur un objectif de conservation. Mais dans au moins un des cas, celui des îles Urok en Guinée-Bissau, les actions de développement ont précédé les interventions dans le domaine de la conservation, car le processus y a été, avant tout, un processus de développement communautaire qui a peu à peu pris en compte les enjeux de conservation et donc l'idée de création d'une AMP, ce qui a sans nul doute renforcé la légitimité du processus et permis de l'asseoir sur des bases solides.

Les AMP ne peuvent faire converger, et si nécessaire réconcilier, des objectifs de conservation et des objectifs de développement et d'utilisation durable que si cette convergence se réalise dès le processus de création, et par son biais. Certaines AMP de la sous-région reposent sur des malentendus qui les fragilisent et les menacent. Trop souvent, en effet, les préoccupations de développement et d'utilisation durable des ressources ne sont que secondaires, dans la mesure où l'on ne les évoque que pour convaincre les populations et d'autres acteurs de l'utilité de l'AMP, ou pour aider à réduire des tensions et résoudre des conflits. Toutefois, cette dichotomie entre conservation et développement semble disparaître de plus en plus, pour le bien de tous. Mais cette dynamique de convergence est récente et elle n'est pas encore bien prise en compte dans les processus de création, en grande partie du fait que plusieurs organismes qui prennent l'initiative de lancer de tels processus sont des organismes de conservation ayant des compétences dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, mais peu d'expertise et d'expérience dans les actions de développement.

La convergence entre les préoccupations de conservation et d'utilisation se trouve bien entendu principalement au niveau de la pêche. L'une des forces et des originalités des processus de création et de gestion des AMP en Afrique de l'Ouest est liée à une volonté politique de plus en plus clairement affirmée de prendre en compte le rôle des AMP dans la gestion des ressources halieutiques. Ceci permet de placer les AMP au cœur des préoccupations de lutte contre la pauvreté, et de répondre aux formidables enjeux d'un secteur en crise, principalement à cause de la dégradation de la ressource. Par ailleurs, cette convergence permet de mobiliser l'Etat, car le secteur de la pêche présente d'importants enjeux sociaux, et il est de plus, pour certains pays, une source de revenus publics au travers des accords de pêche. Dans ce contexte, le travail de la Commission Sous-Régionale des Pêches (CSRP) est particulièrement important, avec notamment le projet visant au « développement d'initiatives de cogestion et à l'intégration des AMP dans la gestion des pêches »⁷.

Maraîchage dans l'aire du patrimoine communautaire de Kawawana (Sénégal)



7. Voir le site <http://spscrp.org/CoGestion/CoGestion+-+Presentation> pour plus d'informations sur ce projet.

Le lien entre AMP, développement et modes de vie est particulièrement évident dans le secteur de la pêche, mais il existe aussi à trois autres niveaux :

- *les autres activités traditionnelles basées sur l'utilisation des ressources naturelles et existantes au moment du démarrage du processus de création* : dans la plupart des AMP de la sous-région, l'élevage et le maraîchage sont des activités importantes qui doivent bien évidemment être prises en compte dans la création de l'AMP, avec le souci de gérer les impacts éventuels sur la ressource tout en consolidant et améliorant les modes de vie locaux. C'est pourquoi, par exemple, les responsables de l'APAC de Kawawana s'emploient à favoriser l'accès des villageois au crédit « pour promouvoir les autres activités productives, en particulier l'agriculture, l'élevage, le maraîchage et l'arboriculture, parce la dynamique de développement local ne peut pas reposer uniquement sur la pêche » (propos d'un membre du comité de gestion) ;
- *les autres domaines du développement local, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'assainissement, de l'eau et des infrastructures publiques* : dans la majeure partie des cas, les AMP de la sous-région se situent dans des zones enclavées, ayant un faible niveau d'équipement, ce qui pose des défis importants. Les responsables des processus de création ne peuvent en effet pas ignorer les attentes des populations locales, et ces processus ont tout à gagner d'une approche intégrée qui prenne bien en compte les besoins prioritaires des communautés locales ;
- *les nouvelles activités identifiées et promues par l'AMP et son processus de création, soit comme activités alternatives destinées à remplacer celles que l'AMP cherche à éliminer, limiter ou modifier, soit comme activités complémentaires destinées à renforcer et améliorer les modes de vie locaux* : le développement de telles activités peut constituer un levier important de mobilisation sociale et d'adhésion de certains groupes d'acteurs. Mais, leur échec (souvent à cause de l'absence d'une bonne étude de faisabilité) peut engendrer des conséquences néfastes sur la gestion de l'AMP.

Le lien entre AMP et développement ne se trouve pas seulement au niveau de l'économie et des modes de vie, mais aussi au niveau de la culture. La prise en compte de cette dimension culturelle est en effet extrêmement importante, et les AMP d'Afrique de l'Ouest ont une riche expérience dans ce domaine, tant pour ce qui est du respect des traditions culturelles locales que de leur intégration dans les systèmes modernes de gestion. Certaines AMP ont toutefois aussi souffert d'une insuffisante prise en compte de cette dimension, avec pour résultat l'aliénation de certains groupes ou une mauvaise intégration des mesures de gestion dans les systèmes de production existant.



Membres du conseil des sages de l'AMP Urok (Guinée-Bissau)

AMP et culture, l'exemple des Iles Urok

Parmi les approches importantes dans le processus des Iles Urok en Guinée-Bissau, la dimension culturelle est souvent mentionnée comme originale et comme l'un des principaux facteurs responsables des résultats et impacts obtenus. Dans cette AMP, la dimension culturelle est prise en compte simultanément à plusieurs niveaux, et c'est ce qui fait sa force. La culture a d'abord été perçue, depuis les premières étapes du processus de création, comme véhicule et outil de communication, en utilisant le théâtre, la radio communautaire ou le carnaval comme support des messages de conservation et de développement. Elle est aussi la base de la gestion, avec par exemple l'intégration, dans le plan de gestion, des zones sacrées ou de l'interdiction coutumière de commercialiser certaines espèces.

La culture est dans le même temps un objectif du développement, la souveraineté et l'identité culturelle faisant partie de ce que l'AMP cherche à renforcer. Elle est de plus un instrument d'appropriation de l'espace et donc du renforcement de la responsabilité pour la gestion de cet espace, par exemple avec l'utilisation de cérémonies religieuses pour valider les règles de gestion. Enfin, l'action culturelle est mise en œuvre comme un facteur de solidarité, de collaboration et de cohésion sociale pour aider à forger une vision commune au sein d'une entité géographique.

Pour de multiples raisons, les phases de planification et de création des aires protégées suscitent des attentes parmi les communautés locales et d'autres parties prenantes, attentes qui ne sont pas toujours satisfaites. Cette attente est suscitée tout d'abord par le simple fait que la zone de la future aire protégée est soudainement l'objet de l'intérêt et de l'attention de chercheurs, de représentants d'agences de l'Etat ou de partenaires extérieurs. « On se dit que tous ces blancs ne peuvent pas venir ici pour rien », témoigne le chef d'un village dans une AMP en Guinée. Ces propos traduisent bien un sentiment qui est ressenti par la plupart des résidents de ces zones isolées et souvent délaissées par les pouvoirs publics : l'espoir qu'enfin leur archipel, leur village, leur communauté va recevoir une aide, quelle qu'en soit la nature.

Dans l'esprit de nombreux acteurs, l'avènement de l'AMP est synonyme de bénéfices tangibles, réels ou espérés. Dès lors, les groupes en présence cherchent, chacun, à se positionner pour contrôler le processus de création qu'ils perçoivent comme une opportunité pour disposer de ressources financières supplémentaires, ou pour asseoir ou acquérir plus de pouvoir et d'influence dans la société.

Cette attente locale se trouve ensuite renforcée, dans la plupart des cas, par le processus de planification proprement dit. Implicitement ou explicitement, les animateurs de ces processus, dans les réunions de consultation et les discussions informelles, suggèrent que l'AMP va créer de nouvelles opportunités (avec le développement du tourisme qui est le secteur le plus fréquemment cité). Les services de la communauté (par exemple pour le logement d'une équipe de chercheurs, les repas pour les participants à un atelier, ou une location de pirogue) sont utilisés, contre rémunération. Dans l'esprit de nombreux acteurs, l'avènement de l'AMP est synonyme de bénéfices tangibles, réels ou espérés. Dès lors, les groupes en présence cherchent, chacun, à se positionner pour contrôler le processus de création qu'ils perçoivent comme une opportunité pour disposer de ressources financières supplémentaires, ou pour asseoir ou acquérir plus de pouvoir et d'influence dans la société.

Dans le même temps, avec les meilleures intentions du monde, les animateurs des processus identifient, et appuient financièrement et techniquement, des projets de développement local. Ces projets visent à contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations locales, en vue de démontrer que l'AMP sera bien un instrument de progrès économique et social. Parce qu'ils sont également sous-tendus par le souci tactique de rendre plus acceptables les mesures de conservation, les processus de création se lancent dans des initiatives aussi diverses que le maraîchage, l'écotourisme, ou la transformation agro-alimentaire. Mais, les résultats obtenus s'avèrent parfois bien en deçà des attentes et des promesses. Les aménagements touristiques sont construits, mais l'AMP n'est pas dans les circuits des tour-opérateurs, et les touristes ne viennent pas. Une filière de commercialisation d'huîtres fraîches est identifiée, elle cible un marché intéressant du fait de la présence de nombreux réceptifs hôteliers, mais on réalise plus

tard que la commercialisation d'huîtres fraîches demande le respect de règles strictes d'hygiène et l'application de standards conformes aux exigences des consommateurs, les tests sanitaires concluent que ces produits sont impropres à la consommation, et le projet est abandonné. Malheureusement, nombreuses sont ces initiatives qui n'ont pas tenu leur promesse, du fait d'un manque de pertinence dans le choix ou d'un manque de rigueur dans la mise en œuvre.

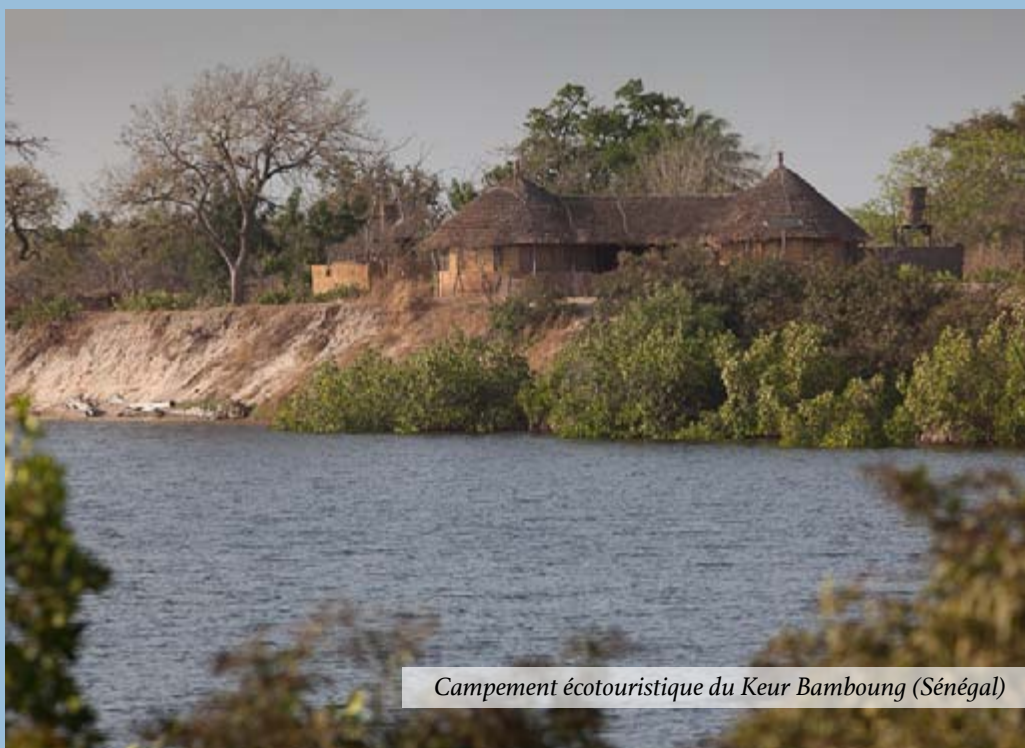
VII. Conservation et développement

Ces remarques montrent que les processus suscitent de fortes attentes et font presque toujours trop de promesses (implicites ou explicites), qui ne peuvent pas toutes être tenues. Cette situation engendre des conséquences plus néfastes que si ces actions de développement n'avaient pas été envisagées, dans la mesure où elle provoque des frustrations, des pertes de confiance, et parfois même de nouveaux conflits. Pour autant, il ne faudrait pas conclure que les processus de création ne doivent pas être accompagnés par des actions de développement. Il s'agit plutôt de faire en sorte que ces actions soient conçues et mises en œuvre avec prudence, réalisme et compétence. Il s'agit également d'amener les animateurs des processus à comprendre que leur travail – leur simple présence sur le terrain de la future AMP – suscitera des attentes qu'il conviendra d'anticiper et de bien gérer.

Case de passage villageoise de Haer, dans l'APAC de Bliss Kassa (Casamance, Sénégal)



Dangers liés aux enjeux suscités par le contrôle des ressources financières générées par l'écotourisme



Campement écotouristique du Keur Bamboung (Sénégal)

Dans l'AMP de Bamboung, un campement écotouristique a été construit dans le but de pérenniser l'AMP, en permettant de générer des ressources internes destinées à prendre en charge les coûts de maintenance des investissements existants, couvrir les charges de fonctionnement et apporter un concours financier à la communauté rurale qui abrite l'aire protégée. Actuellement, la gestion du campement suscite la convoitise du Conseil Rural qui voudrait s'en emparer dans le but de pouvoir financer la réalisation d'infrastructures socio-communautaires. Cette situation a engendré une grave détérioration des relations entre le bureau du Conseil Rural, le comité de gestion de l'AMP et l'organisation de la société civile qui l'accompagne.

Réussites et déboires des actions de développement local au PNBA



Chantier naval de R'Gueiba au PNBA (Mauritanie)

Parce que c'est l'une des premières AMP de la sous-région, et du fait de la qualité et de l'importance des efforts de gestion qui y sont déployés, le Parc National du Banc d'Arguin a une expérience considérable dans le domaine du développement local et communautaire, avec des résultats positifs importants, notamment dans le domaine de la pêche et dans celui de la construction navale, avec la Coopérative Itihad de R'Gueiba qui regroupe 7 charpentiers de marine, avec un cahier des charges bien respecté, une bonne gestion et un bon amortissement des équipements, et un travail de qualité. Mais le Parc offre aussi des exemples d'échecs, souvent produits d'initiatives d'organismes partenaires, comme par exemple la construction d'écoles en carton ou des projets écotouristiques avec des toilettes à eau douce dans une zone où l'eau douce est rare. Ce sont là des exemples extrêmes, mais qui illustrent les risques inhérents à des projets de développement mal conçus.



Implications et leçons apprises

- durant le processus de création et dans le plan de gestion qui en découlera, il est essentiel de préciser et de hiérarchiser les objectifs de l'AMP en prenant en compte la protection de la biodiversité, la pêche et les autres secteurs ;
- le processus de création doit concevoir l'AMP comme un outil de conservation et de gestion des ressources naturelles, mais aussi comme un levier de développement, et devra donc utiliser les connaissances et les capacités requises pour aborder correctement les questions de développement ;
- dans le cadre de la promotion des activités alternatives et complémentaires, il est indispensable que le mode de redistribution des bénéfices qui seront générés soit négocié entre toutes les parties prenantes, en vue d'identifier les bénéficiaires et de définir la clef de répartition des revenus et les contreparties éventuelles qui seront demandées. Il faut de plus prendre garde au fait que le développement des activités génératrices de revenus ne se traduise pas par un simple transfert de pression d'une ressource vers une autre ;
- il est utile, comme dans le cas du processus de création de l'AMP de Yawri Bay en Sierra Leone, que les responsables de processus de création d'AMP envisagent des partenariats avec des organismes de développement ou de microcrédit, afin de bénéficier de leurs expériences et de leurs capacités ;
- les projets de développement doivent être conçus avec prudence, ils doivent faire l'objet d'études de faisabilité, et ils ne doivent être lancés que lorsque toutes les conditions nécessaires à leur succès ont été réunies. Les responsables des processus doivent examiner soigneusement les opportunités d'actions de développement offertes par d'autres partenaires, car si ces initiatives échouent, ce sera l'AMP, et non le partenaire externe, qui sera tenu responsable de l'échec par les populations. La mise en place de projets de développement doit également prendre en compte et s'appuyer sur les cadres juridiques existants afin de s'assurer une base légale solide.
- le processus de création doit rester réaliste et honnête vis-à-vis de tous les acteurs, et en particulier des populations locales, et éviter de susciter, consciemment ou inconsciemment, des attentes qui ne pourront être satisfaites.

VIII. Règles et droits d'accès aux ressources

Vue aérienne de la ville de Joal et d'une partie de l'AMP de Joal-Fadiouth



Un enjeu majeur des processus de création est celui de la définition et de la négociation des règles et droits d'accès. La création d'une AMP implique nécessairement la modification des conditions d'accès aux ressources qui vont faire désormais l'objet de mesures de conservation et d'utilisation durable.

VIII. Règles et droits d'accès aux ressources

Un élément primordial du processus de création concerne donc la définition et la négociation des règles, et de leur insertion dans le plan de gestion et dans tout instrument réglementaire. Tous les processus de création d'AMP prennent bien entendu en compte cette question, et parfois avec succès. Mais, l'expérience de la sous-région révèle aussi un certain nombre de défis et de faiblesses. Dans certains cas, les règles définies sont trop vagues, trop générales, ou ne prennent pas en compte certains usagers de la ressource, comme ce fut le cas durant le processus de planification de l'AMP de Petit Kassa où un village ayant une position géographique et socio-économique particulière a été mis à l'écart. Dans d'autres cas, comme au niveau de l'AMP de Bamboung, les règles n'ont pas été fondées sur un accord social préalable permettant d'obtenir l'adhésion de l'ensemble des communautés villageoises concernées. De plus, le système de gestion y a été fragilisé par la décision consistant à fermer un espace pour une durée déterminée, alors que les villageois s'attendaient à ce que la pêche soit de nouveau autorisée après un certain temps.

L'un des jalons importants pour construire la durabilité des aires protégées réside dans la reconnaissance de droits réels aux populations sous forme de droits exclusifs ou de droits prioritaires, ce qui leur offre certaines garanties de pouvoir bénéficier directement de leurs efforts de conservation. Ainsi au niveau de l'AMP de Joal-Fadiouth, les populations de Fadiouth ont été autorisées à pratiquer la pêche de subsistance dans un espace qui est pourtant mis sous protection. «*On ne peut pas interdire à ces gens de pêcher dans une zone où ils trouvent leur nourriture, cela d'autant plus que les techniques qu'ils utilisent ne posent pas de problème à l'écosystème, ni à la ressource. Cette dérogation permet de prendre en compte les exigences de légitimité du processus de création de l'AMP* » (propos d'un membre du comité de gestion de l'aire protégée).

La définition de règles pose un défi particulier dans le domaine littoral et marin. Ceci est dû au fait que la plupart de ces zones sont d'accès libre, donc difficiles à réglementer et où la démarcation et le balisage sont complexes et coûteux. C'est pourquoi plusieurs AMP ont du mal à concrétiser sur le terrain le zonage défini durant la phase de création. Cet état de fait est préjudiciable à la viabilité et l'efficacité de l'AMP, car le non respect des règles fragilise l'ensemble de la gestion. L'une des réponses à ces enjeux spécifiques du domaine marin et littoral, et l'une des forces des processus de création d'AMP dans la sous-région, réside dans la prise en compte et dans la consolidation des systèmes traditionnels d'utilisation et de gestion, et notamment dans l'intégration des sites sacrés et des règles coutumières qui y sont associées. Plusieurs aires protégées, comme par exemple Kawawana, Joal-Fadiouth et les îles Urok, ont utilisé cette approche avec succès, témoignant ainsi de leur respect de la culture et des pratiques locales, gagnant donc la confiance des populations concernés et une plus grande légitimité sociale, et adoptant des règles réalistes et adaptées aux conditions et potentialités locales. Dans le cas spécifique de Kawawana, l'élaboration du plan de gestion s'est traduite, en partie, par la réhabilitation de certaines pratiques traditionnelles de protection des ressources naturelles. «*On a voulu faire comme nos ancêtres qui plaçaient des fétiches dans les bolongs ou les forêts pour signifier l'interdiction définitive ou la suspension temporaire des activités d'exploitation dans ces espaces* » (propos d'un membre du comité de surveillance de l'APAC).

L'enjeu spécifique des usagers migrants



Vue aérienne du campement de pêche de Katchek dans l'AMP des îles Tristao (Guinée)

Dans plusieurs AMP, et notamment celles qui se trouvent situées dans ou à proximité des grands ports de pêche, l'application de la réglementation est rendue difficile par l'afflux de pêcheurs migrants, qui sont souvent réfractaires au système de gestion mis en place par l'AMP. C'est le cas notamment au niveau de l'aire marine de Joal-Fadiouth au Sénégal, où les pêcheurs migrants originaires de Mbao et de Bargny (région de Dakar) viennent en grand nombre pendant la période d'hivernage, en particulier durant le mois d'août. Ils forment des convois importants (10 à 15 embarcations) et appliquent la stratégie du passage en force parce qu'ils considèrent que le personnel de surveillance est réduit et qu'en aucune façon il ne fera recours à l'usage d'armes à feu.

Dans l'AMP de Tristao en Guinée, le campement de pêche de Katchek regroupe une population et représente un effort de pêche bien plus importants que dans tous les autres villages de l'AMP confondus, et a introduit de nouvelles menaces sur le milieu, en particulier avec l'exploitation de la mangrove pour le fumage du poisson, et avec les pollutions diverses et les enjeux de santé publique qu'elles engendrent. Les conflits entre migrants et populations résidentes sont fréquents.

Il n'y a pas de solution miracle à ces énormes défis, mais les pratiques des AMP de la sous-région suggèrent un certain nombre d'approches utiles, y compris : le renforcement de la surveillance maritime, avec une implication plus grande des services de l'Etat ; des efforts continus d'implication des populations migrantes dans les organes de gestion ; et des actions de développement qui réduisent l'impact sur les ressources littorales les plus fragiles.



Implications et leçons apprises

- dans le cadre des processus de planification, des activités spécifiques (ateliers, cartographies participatives, visites de terrain) doivent être organisées en impliquant l'ensemble des parties prenantes, c'est-à-dire tous les groupes et secteurs concernés par l'utilisation et la conservation des ressources ;
- les processus doivent attacher une importance particulière à l'adoption de règles claires et consensuelles, tant celles qui régiront le processus de planification et de négociation que celles qui en découleront, particulièrement celles qui auront des implications pour les droits d'accès et les modes d'exploitation des ressources ;
- les spécificités du domaine littoral et maritime doivent être bien prises en compte durant le processus de création, et notamment les implications pratiques et financières du balisage, de la démarcation du zonage de l'AMP et de la surveillance maritime ;
- les animateurs et les partenaires des processus doivent identifier, en concertation avec les acteurs concernés, de quelle manière ces processus vont affecter les activités et les modes de vie des différentes parties prenantes, et proposer des formes de compensation pour les acteurs qui sont pénalisés par le processus. Mais, comme le montre l'expérience de la reconversion des « perdants » au niveau de l'AMP de Joal-Fadiouth, il est indispensable de clarifier, dès le départ, les engagements souscrits par les acteurs en présence dans le but d'éviter les ambiguïtés ;
- afin de permettre la consolidation des systèmes traditionnels et l'intégration des sites sacrés, les états de référence doivent s'efforcer d'identifier et d'étudier ces zones et ces systèmes (cela sera rendu plus facile et plus pertinent si le processus est véritablement participatif), et les négociations et concertations qui seront engagées dans le cadre de la formulation des plans de gestion devront impérativement prendre cette information en compte.

IX.

Les enjeux de la gouvernance

Vue aérienne du Parc national du Diawling (Mauritanie)



L'enjeu principal, dans tout processus de création d'AMP, est de parvenir à la définition et à la mise en place d'un système de gouvernance efficace, durable et adapté aux besoins.

La plupart des AMP de la région disposent désormais d'un plan de gestion, d'un accord social qui identifie et stipule les droits et responsabilités des parties prenantes et les règles et structures de gestion, y compris le zonage. L'existence d'un tel instrument est une condition d'une gestion efficace et effective. La plupart des plans de gestion sont des documents longs et détaillés, qui incluent aussi un état des lieux, et dont l'utilisation est donc difficile (voire impossible pour de nombreux acteurs).

Les AMP de la sous-région ont de nombreuses caractéristiques communes, mais chaque situation reste unique, et demande une approche adaptée aux réalités locales. Les expériences menées dans la sous-région, comme par exemple au niveau des sites de Pointe Saint-Georges et Petit Kassa, montrent à quel point il est important de respecter et de prendre en compte la diversité des situations, des modes de production et des relations entre communautés et ressources naturelles, sans chercher à simplifier et homogénéiser les approches. Ces deux aires ont bénéficié des échanges entre des acteurs impliqués dans des expériences différentes, mais il convient de garder à l'esprit que chaque situation est unique ; par conséquent, les modèles ne peuvent pas être transposés sans une adaptation aux réalités spécifiques de chaque site.

L'expérience montre que, quels que soient les partenariats et le degré d'implication des différents acteurs, il y a toujours une institution qui jouera le rôle principal de coordination et d'animation de la gestion, et l'efficacité de cette gestion dépendra, dans une large mesure, des capacités et de la légitimité de cette institution, que ce soit une association de pêcheurs comme dans les cas de Kawawana et de Joal-Fadiouth, d'une organisation de la société civile comme dans celui des Iles Urok, ou d'un service de l'Etat comme au PNBA. Dans certains cas, comme à Tristao en Guinée, l'organisation qui a piloté le processus n'est pas celle qui s'est vu chargée de la gestion au terme de ce processus, et une telle situation peut parfois créer des tensions, ou du moins des changements imprévus dans les approches.

Plage de la Pointe St George, dans l'APAC de Mlomp (Casamance, Sénégal)



Dans certains cas, comme à Tristao en Guinée, l'organisation qui a piloté le processus n'est pas celle qui s'est vu chargée de la gestion au terme de ce processus, et une telle situation peut parfois créer des tensions, ou du moins des changements imprévus dans les approches.

Cette transition entre processus de création et mise en place en place de la gouvernance effective est importante pour le succès et la pérennité de l'AMP, et n'est pas toujours bien planifiée et bien gérée. *Trop souvent, la question de la capacité des organes de gestion (de même que celle de la pérennité financière, qui lui est liée et qui est tout aussi importante) est insuffisamment prise en compte durant le processus de planification, ce qui a pour conséquence de fragiliser les résultats du processus au moment de la création formelle de l'AMP, d'autant plus que cette création marque souvent la fin, ou du moins une réduction, des financements et appuis techniques externes qui ont été mobilisés pour prendre en charge les concertations et la mise en place du système de gestion.*

Ce défi de la viabilité financière se pose en effet au niveau de la quasi-totalité des AMP, sans qu'on puisse y apporter une solution vraiment satisfaisante⁸. Des tentatives ont été faites avec les fonds fiduciaires, sur le modèle du BaCOMAB au Banc d'Arguin par exemple. Mais, ces expériences, aussi prometteuses soient elles, ne sont que des mécanismes d'appui qui ne pourront pas prendre en charge la totalité des coûts afférents à la gestion des aires protégées. L'acuité du défi est d'autant

plus grande que les Etats n'ont pas toujours la capacité d'assurer les activités de base comme la surveillance des AMP.

On retiendra en résumé que le processus de création des AMP dans la sous-région ne pose pas simplement le défi du renforcement des capacités des gestionnaires pour leur permettre d'assumer les tâches de planification, d'information et de sensibilisation des parties prenantes, de mise en place d'un système de surveillance, de gestion des relations de partenariat, etc. Ce processus renvoie également à des enjeux de pouvoirs, de rapports de forces et de jeux d'acteurs qui sont repérables à deux niveaux : (i) les enjeux de pouvoirs entre les différentes composantes des communautés locales (rivalités entre des groupes d'usagers résidents qui ont des pratiques de pêche différentes d'une part, et d'autre part rivalités entre les résidents et les pêcheurs migrants) ; et (ii) les relations de pouvoirs entre les acteurs locaux et les intervenants extérieurs qui assurent l'accompagnement des structures de gestion ou leur apportent un appui technique et financier.

Trop souvent, la question de la capacité des organes de gestion (de même que celle de la pérennité financière, qui lui est liée et qui est tout aussi importante) est insuffisamment prise en compte durant le processus de planification, ce qui a pour conséquence de fragiliser les résultats du processus au moment de la création formelle de l'AMP.

8. Pour de plus amples informations sur cette question, le lecteur pourra se reporter au produit développé par le RAMPPO avec l'appui de l'UICN. « Une boîte à outils pour appuyer les gestionnaires d'AMP du RAMPPO dans la mise en place de mécanismes de financement durables », voir : http://cmsdata.iucn.org/downloads/boite_a_outils_durabilite_financiere_rampao.pdf

Pêcheur traditionnel dans l'AMP des îles Tristao (Guinée)

Assurer la pérennité financière est un défi que bien peu d'aires protégées du monde ont réussi à relever, et il n'existe certainement pas de recette miracle. L'expérience des AMP de l'Afrique de l'Ouest suggère toutefois un certain nombre de pistes à suivre durant le processus de création, notamment : (i) une planification réaliste et prudente, pour réduire les coûts récurrents de fonctionnement ; (ii) une préférence, lorsque cela est possible, pour une gestion communautaire ou partagée, en application du principe de subsidiarité, afin notamment de mobiliser les ressources locales ; (iii) une recherche anticipée de partenariats externes ; (iv) une estimation de la valeur économique et culturelle de la ressource dans le cadre des états de référence, afin de bâtir l'argumentaire en faveur d'un appui externe durable, tout en évitant les écueils d'une telle démarche⁹; et (v) la formulation, comme partie intégrante ou comme complément du plan de gestion, d'un plan d'affaires pour l'AMP ;



Assurer la pérennité financière est un défi que bien peu d'aires protégées du monde ont réussi à relever, et il n'existe certainement pas de recette miracle. L'expérience des AMP de l'Afrique de l'Ouest suggère toutefois un certain nombre de pistes à suivre durant le processus de création, notamment : (i) une planification réaliste et prudente, pour réduire les coûts récurrents de fonctionnement ; (ii) une préférence, lorsque cela est possible, pour une gestion communautaire ou partagée, en application du principe de subsidiarité, afin notamment de mobiliser les ressources locales ; (iii) une recherche anticipée de partenariats externes ; (iv) une estimation de la valeur économique et culturelle de la ressource dans le cadre des états de référence, afin de bâtir l'argumentaire en faveur d'un appui externe durable, tout en évitant les écueils d'une telle démarche⁹; et (v) la formulation, comme partie intégrante ou comme complément du plan de gestion, d'un plan d'affaires pour l'AMP ;

9. Cette approche suscite des interrogations dans la mesure où il est difficile d'attribuer une valeur monétaire à des biens environnementaux qui sont parfois inestimables. De plus, certains observateurs attirent l'attention sur les risques liés à une telle approche qui peuvent conduire à : (i) concentrer les efforts de protection sur les zones perçues comme étant économiquement utiles ou rentables ; et (ii) susciter une ruée des acteurs financiers vers le « nouveau marché » des biens environnementaux.



Implications et leçons apprises

- dans ce choix du mode de gouvernance, l'expérience suggère que l'un des principes utiles et pertinents est celui de la subsidiarité, selon lequel la responsabilité d'une action ou d'une fonction publique doit être dévolue à la plus petite (et donc la plus « locale ») entité capable de l'assumer ;
- les processus de création doivent prendre en compte, de façon réaliste, cette question de la capacité de l'organisation qui jouera le rôle moteur dans la gestion de l'AMP. Sans compromettre la rigueur du processus et sans préjuger des conclusions des études et des concertations entre les parties prenantes – il est rare que, dès la phase de planification, l'on ne puisse pas identifier l'organisme qui sera le plus directement responsable de la gestion – il est important que les acteurs puissent débattre, aussi tôt que possible durant le processus, de cette question, et ensemble identifier les options, les capacités et les enjeux ;
- les services de l'Etat les plus directement concernés par les processus de création et de gestion des AMP doivent s'engager à éviter les querelles de compétences, à optimiser la collaboration (par le biais d'échanges d'information et d'une mutualisation de leurs moyens) et à mettre en œuvre un partenariat fondé sur la délimitation des domaines de compétences et de responsabilités respectives et la définition des axes de convergence de leurs interventions ;
- les partenaires techniques et financiers des processus de création d'AMP doivent, autant que possible, contribuer au renforcement des capacités de ces organisations, sans attendre la fin des processus de création et les difficultés qui ne manquent pas de surgir lorsque les financements externes disparaissent ou lorsqu'apparaissent de nouveaux enjeux et de nouveaux conflits ;
- les responsables, animateurs et partenaires des processus de création d'AMP doivent aussi prendre en compte, dans les études de faisabilité initiales et à toutes les étapes du processus de création, les questions de pérennité financière, qui pourront être déterminantes pour l'avenir de l'AMP.
- à l'issue des processus de création, les accords sociaux et les instruments de gestion éventuellement mis en place devront bien entendu être conformes au cadre juridique et institutionnel national, avec parfois des obstacles et enjeux provenant du fait que ce cadre ne permet pas la mise en œuvre de toutes les options émergeant du processus. Les processus doivent s'appuyer sur des bases légales claires permettant de construire des systèmes de gestion fondés sur des partenariats dans les cas de gouvernance partagée, ainsi qu'une contractualisation entre l'Etat et les différents prestataires de services comme les services de recherche (pour assurer le suivi bioécologique et socioéconomique) et le ministère en charge de l'environnement ou des pêches (pour la surveillance maritime par exemple).

X. L'impact des processus sur la gestion à venir

Jeunes hommes en cours d'initiation traditionnelle (fanado) dans l'archipel de Bijagos (Guinée-Bissau)



La conception, l'approche et l'organisation du processus de création d'une AMP impacteront sur la qualité et l'efficacité de la gestion sur laquelle ce processus débouchera.

La façon dont le processus est mené s'avère en effet tout aussi importante que les méthodes utilisées. Bien que le mode de gouvernance doive, en théorie, découler directement du processus de planification et de formulation du plan de gestion, on constate, dans la pratique, que des facteurs plus subjectifs auront aussi un rôle déterminant dans la définition du mode de gestion et dans son application éventuelle.

Les processus de création peuvent impulser des dynamiques de développement et de participation qui risquent d'être interrompues lorsque la création de l'AMP est effective, dans les cas où la responsabilité de sa gestion incombe à une institution qui n'a ni la culture ni les capacités de mettre en œuvre une approche participative.

C'est en premier lieu la vision et la culture de l'organisme – voire même dans certains cas de l'individu – qui a initié le processus, ainsi que la vision et la culture de celle, celui ou ceux qui le pilotent sur le terrain. Les processus qui aboutissent à une véritable création d'aire protégée sont nécessairement, comme on l'a vu ci-dessus, ceux qui bénéficient d'une dynamique forte portée par :

- (i) une organisation de la société civile ayant des dirigeants visionnaires (cas des Iles Urok en Guinée-Bissau par exemple) ;
- (ii) une institution scientifique animée par un chercheur ingénieux et courageux (cas de Tristao en Guinée) ;
- (iii) une agence gestionnaire des aires protégées compétente (cas de Niomi en Gambie) ;
- (iv) une organisation internationale, comme dans le cas de Santa Luzia au Cap Vert avec le WWF ou dans celui de Yawri Bay en Sierra Leone avec Wetlands International ; et
- (v) une association locale dirigée par un leader dynamique (cas de Kawawana et de Joal-Fadiouth au Sénégal). C'est la dynamique impulsée par ces institutions et personnes clef qui contribuera, dans une large mesure, à définir et modeler la « culture » de l'aire protégée, et par conséquent à influencer son mode de gestion.

Dans la pratique, les formes de gouvernance mises en place sont aussi le reflet, et le produit, de la vision et des sensibilités de celles et ceux qui appuient, techniquement et financièrement, les processus. La première empreinte est celle laissée par les précurseurs qui, depuis les premières

initiatives au Banc d'Arguin, n'ont cessé de soutenir et de guider les initiatives de création d'AMP dans la région. Actuellement, chaque AMP porte une ou plusieurs de ces empreintes : (i) celle de personnes ressources qui se sont singularisées dans le plaidoyer en faveur des populations, de leurs cultures et de leurs modes de vie ; (ii) celle des organisations régionales et internationales, et en tout premier lieu la FIBA, l'UICN, le PRCM, la CSRP, Wetlands International et le WWF ; et (iii) celle des nombreux experts qui se sont mis à la disposition des processus et y ont apporté leurs compétences, mais aussi leurs préférences et leurs visions.

Les approches développées durant les phases de création contrastent parfois avec les systèmes de gestion qui seront effectivement mis en place, avec des conséquences néfastes sur l'efficacité de cette gestion. Dans de nombreux cas, les processus s'appuient sur des démarches participatives – ou du moins consultatives – mais ces processus participatifs débouchent trop souvent sur des systèmes de gestion « classiques ». Les responsables et animateurs font parfois l'erreur de croire qu'un processus participatif mènera automatiquement à une

X. _____ L'impact des processus sur la gestion à venir

gestion partagée. La principale difficulté réside dans le fait qu'une fois l'AMP créée, la responsabilité de sa gestion peut incomber à une institution qui n'a ni la culture ni les capacités de mettre en œuvre une approche participative. Ainsi, les processus de création peuvent impulser des dynamiques de développement et de participation qui risquent d'être interrompues lorsque la création de l'AMP sera effective.

Pour que les AMP réalisent leurs objectifs et puissent répondre efficacement aux enjeux décrits ci-dessus, il leur faut disposer de capacités dans des domaines aussi divers que l'animation villageoise, le suivi biologique ou la promotion d'activités économiques. Or les agences responsables de la gestion des aires protégées n'ont pas de compétences particulières dans tous ces domaines. De plus, chacune de ces agences a un style et une culture institutionnelle qui lui sont propres : une administration publique dotée d'un statut paramilitaire n'aura pas toujours la même approche du terrain qu'une organisation de la société civile ou un institut de recherche. Le fait de promouvoir la gouvernance partagée ne vise pas seulement à favoriser le partage du pouvoir et la responsabilisation des acteurs locaux, mais répond également au besoin de mobiliser des compétences multiples qui sont très rarement réunies au sein d'une seule institution.

Les processus de création d'AMP sont souvent mis en œuvre dans le cadre de projets, ce qui permet de mener à bien de nombreuses activités au démarrage, mais peut poser des problèmes à long terme. La plupart des AMP de la région ont reçu un appui financier et technique externe, soit durant leur phase de création, soit afin de dynamiser et d'orienter la gestion d'une aire protégée existante. Il s'agit là de conditions et de moyens exceptionnels qui disparaissent lorsque le processus de création est achevé. Beaucoup d'AMP éprouvent des difficultés à atteindre une phase d'autonomisation et à poursuivre leur action lorsque cette assistance technique et financière n'est plus disponible. La question qui se pose ici porte sur le volume des moyens mis à disposition, mais aussi, dans une large mesure sur le type de ressource disponible. Durant leurs phases de création, nombre d'AMP ont pu par exemple bénéficier, à temps plein ou à temps partiel, des services d'une animatrice ou d'un animateur. Le fait que cette fonction ne puisse plus être exercée avec la fin d'un projet peut entraîner un effritement des acquis de la communication sociale, et par conséquent une fragilisation de l'AMP.

La qualité et l'impact des processus dépendent donc aussi de la forme que prend l'appui technique et financier, et du rôle que jouent les partenaires institutionnels et les experts externes. Les AMP de la sous-région illustrent le fait que les dynamiques organisationnelles impulsées de l'extérieur contiennent presque toujours des germes de fragilité dans la mesure où elles suscitent, le plus souvent, des enjeux de pouvoirs et de nouveaux rapports de force. L'enjeu est donc de faire en sorte que le projet s'insère au mieux dans les dynamiques locales, de prendre en compte très tôt l'après-projet, et de privilégier une assistance externe soutenue dans le temps et de qualité.

Les coquillages, une ressource stratégique pour les communautés locales (Sénégal)



Une participation à géométrie variable

Dans certains cas, le processus peut être entamé de façon très participative et connaître par la suite des biais lors de la phase de création formelle de l'AMP, ce qui entraînera de multiples frustrations et une fragilisation des acquis. Dans d'autres cas, le processus peut être enclenché, dès le départ, sur de mauvais rails. Au niveau de l'AMP de Bambang par exemple, les aléas de l'implication des populations sont liés au fait qu'au départ les pêcheurs migrants et d'autres groupes d'acteurs (femmes collectrices de coquillages) qui exercent traditionnellement des activités économiques dans la zone n'ont pas été associés au processus de création de l'aire protégée. Par la suite, la dynamique de participation des populations locales a été négativement affectée par la faible capacité des organes de gestion à promouvoir un partage régulier de l'information entre le plus grand nombre d'acteurs concernés. Dans de tels cas, ce ne sont pas seulement les méthodes utilisées qui sont responsables des difficultés, mais c'est aussi le style, l'approche, voire même le comportement de certains animateurs et la façon dont ils sont perçus.



Implications et leçons apprises

- il est important que le processus de création implique très directement, et autant que possible, l'institution qui aura la responsabilité de gérer l'AMP ;
- le dialogue social et la concertation entre l'ensemble des acteurs constituent une voie de passage obligée pour bien comprendre les attentes et les perspectives de toutes les parties prenantes, mais aussi pour construire un consensus social autour des principales décisions en matière de création et de gestion de l'AMP ;
- les partenaires techniques et financiers devraient se placer dans une démarche de réponse à des besoins exprimés par les acteurs locaux et accorder leur préférence à des appuis de plus longue durée, avec un volume d'appui qui n'inhibe pas les efforts de mobilisation de ressources internes. Les processus de création devraient être conçus et mis en œuvre comme les premières phases de processus pérennes, ce qui commande notamment de prendre en compte la question de la durabilité financière.

XI.

L'importance du contexte

Danse du requin, AMP des îles Urok, Archipel des Bijagos (Guinée-Bissau)



La trajectoire et le succès éventuel d'un processus de création d'AMP seront en grande partie déterminés par les conditions sociales, politiques et culturelles dans lesquelles il se place.

Tissage des nattes par les femmes (Mauritanie)



Un processus de création requiert bien évidemment la mobilisation de moyens et l'adoption de méthodes appropriées. Les précédentes sections de cette étude ont identifié un certain nombre de caractéristiques, de bonnes pratiques, mais aussi d'erreurs et d'écueils à éviter. Les expériences engagées dans la sous-région montrent que la nature et le succès des processus de création dépendent aussi en grande partie du contexte d'intervention qui renvoie à une combinaison de facteurs endogènes et exogènes dont le poids respectif et l'influence varient selon les situations considérées.

Les zones naturelles appelées à devenir des aires protégées sont souvent situées dans des régions isolées, éloignées des centres urbains, où les cultures sont fortes et distinctes de celles des secteurs dominants au niveau national. Ces régions périphériques laissées pour compte se sont repliées sur elles-mêmes, développant souvent des attitudes et des comportements de défiance vis-à-vis du pouvoir central perçu comme l'émanation de zones géographiques, de groupes ethniques et de réseaux privilégiés. Dans ces zones, les communautés – souvent animistes – engagées dans un processus d'affirmation identitaire ont

forgé des relations intimes avec leur milieu naturel, relations qui s'expriment notamment au travers des mythes et croyances, et des règles d'utilisation de certains sites et de certaines espèces. Ce contexte peut être favorable à une bonne gestion, à condition que ceux qui prennent l'initiative de la création et de la planification de l'AMP sachent écouter, comprendre et respecter les expressions culturelles locales, que la proposition de création d'AMP, si elle vient de l'extérieur de la communauté, ne soit pas perçue comme une forme de contrôle, et que le processus lui-même intègre véritablement les acteurs locaux et prenne en compte les formes traditionnelles de gestion.

Le contexte politique est lui aussi extrêmement important, et tout particulièrement lorsque le pays, ou la zone dans laquelle se situe l'AMP ou le projet d'AMP, traverse une période de conflit, de crise de gouvernance et d'insécurité. Lors de la création de l'AMP de Tristao en Guinée, par exemple, un processus rigoureux et extrêmement bien mené a été interrompu durant la période d'instabilité et de violences de la fin des années 2000, avec des conséquences préjudiciables à la dynamique enclenchée. Par-delà ces situations extrêmes, le contexte politique national et local reste déterminant, et les processus de création et de gestion d'AMP bénéficient toujours de la stabilité institutionnelle, de la bonne gouvernance et d'une vision politique éclairée et progressiste. La décentralisation constitue un facteur favorable important dans la mesure où elle contribue à promouvoir le principe de la participation populaire dans les processus décisionnels d'une part et, d'autre part à renforcer la subsidiarité, ainsi que l'apprentissage de l'autonomie par les communautés de base.

La dimension culturelle et identitaire en Casamance



Fête traditionnelle du Kankouran en Casamance (Sénégal)

La géographie physique de la Basse Casamance se caractérise par un réseau très dense de marigots et de bolongs entrecoupés de mangroves. Un autre trait saillant de cet espace réside dans l'interpénétration des plateaux, couverts d'une forêt dense et des rizières dans les bas-fonds. Les forêts et le labyrinthe des marigots ont fourni un refuge aux communautés Diolas pour échapper aux guerres précoloniales et coloniales. Il convient de souligner que la société Diola n'a jamais constitué une entité politique homogène, occupant un territoire unifié et placée sous la direction d'une autorité reconnue. Traditionnellement, chaque village fonctionne de façon autonome et gère les ressources naturelles situées dans son terroir.

« Dans l'imaginaire Diola, la terre est la propriété de Dieu, Ata Emit, qui délègue son pouvoir à des boekin ou génies répartis selon un

principe d'organisation hiérarchique à la fois mythique, génétique et territorial. La société Diola organise son territoire en fonction d'un bagage cosmogonique. Elle l'investit de représentations religieuses qui entrent dans l'organisation et la gestion de l'espace géographique. Un contrat sacré lie l'individu au micro-territoire dont il a la charge et aux prêtres qui veillent à ce que l'espace soit correctement divisé au niveau des villages (zones de pâturage, terrain de chasse, lieu de culture ou de pêche) et reparti entre les principaux lignages ou segments de lignage. Grâce à ce partage, la terre structure et organise les rapports sociaux. Chargée d'histoire, de symboles et d'attaches mystiques, elle se distribue en portions précisément délimitées, liées les unes aux autres par des fonctions complémentaires dans la reproduction de la société. L'identité spécifique de chaque entité familiale se déduit de l'espace qu'elle occupe dans le terroir villageois. Les espaces familiaux, en s'emboîtant, constituent ce qu'on pourrait appeler l'espace des possibles, autrement dit l'horizon géographique des initiatives susceptibles d'être prises sans engendrer d'hostilités ou de confrontations avec d'autres villages. Les rapports entre les différents terroirs s'ordonnent à leur tour selon des liens de parenté fondateurs de solidarités, d'alliances et de contre-alliances. Le maillage de l'espace se hiérarchise en fonction des facteurs historiques et des rapports de forces entre les différentes communautés »¹⁰.

Un processus d'AMP ne peut bien entendu ignorer un tel contexte, dans lequel une approche communautaire telle que celle adoptée à Kawawana et dans d'autres sites voisins est la mieux adaptée, car elle s'appuie sur les pratiques et l'identité, et les renforce.

10. N'Gaidé, Abderrahmane, sans date. Identités ethniques et territorialisation en Casamance. CODESRIA, Dakar.

L'objet d'un processus de création est en effet de mettre en place un système de gouvernance pour l'AMP, mais ce système ne pourra pas fonctionner en vase clos. Par conséquent, il est important de prendre en compte les interactions entre le système de gouvernance et les institutions sociales préexistantes.

Les éléments mentionnés ci-dessus déterminent en grande partie les conditions sociales, ce que l'on peut qualifier de contexte de gouvernance. L'objet d'un processus de création est en effet de mettre en place un système de gouvernance pour l'AMP, mais ce système ne pourra pas fonctionner en vase clos. Par conséquent, il est important de prendre en compte les interactions entre le système de gouvernance et les institutions sociales préexistantes. Chaque situation est unique, et il est impossible de définir des règles générales en la matière. Toutefois, quelques remarques et principes peuvent être tirés de l'expérience de la sous-région : (i) le système de gouvernance devra préserver le patrimoine culturel lié aux différents usages du milieu naturel, mais aussi renforcer la cohésion sociale, en veillant à offrir à tous les acteurs un accès équitable aux opportunités offertes par l'AMP ; (ii) en règle générale, les zones dans lesquelles se situent les AMP ou projets d'AMP sont dotées de conventions sociales et de traditions d'entraide fortes, et où il est donc possible et souhaitable d'asseoir la gouvernance de l'AMP sur des structures et des systèmes préexistants ; et (iii) les institutions de gouvernance décentralisée, telles les communautés rurales, les districts et les communes, ont un rôle important à jouer, mais leur participation dans les processus de création et dans les structures de gestion pose parfois certains enjeux, car leurs capacités sont généralement en-deçà de leurs mandats et de leurs ambitions, leur représentativité démocratique n'est pas toujours avérée, et elles peuvent être tentées de contrôler les AMP et les ressources qui ont été mobilisées par elles.

Les processus de création d'AMP dépendent aussi, bien entendu, de l'existence, de la qualité et de l'adéquation des politiques publiques, des instruments réglementaires et des cadres institutionnels et juridiques au niveau national. C'est ce contexte qui favorisera, ou bloquera, la création et la pérennité, et les expériences de la sous-région montrent combien les processus de création dépendent d'un contexte institutionnel et réglementaire favorable. Un seul pays de la sous-région, en l'occurrence la Guinée-Bissau, dispose d'un cadre juridique et institutionnel spécifiquement consacré aux aires protégées, avec une loi-cadre des aires protégées, et un Institut de la Biodiversité et des Aires Protégées placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. Trois autres pays de la sous-région, le Cap Vert, la Gambie et la Guinée, disposent de cadres juridiques et institutionnels relativement simples et adaptés aux besoins des aires protégées, avec un outil réglementaire principal et une institution dont le mandat inclut les aires protégées. Les situations sont plus complexes en Mauritanie, au Sénégal et en Sierra Leone, où la faiblesse du cadre juridique peut constituer un défi pour le processus de création d'AMP en cours.

Ce cadre juridique est particulièrement déterminant pour la mise en place de systèmes de gouvernance partagée. En Guinée-Bissau, la réglementation est favorable car la Loi-cadre permet la délégation de responsabilités à des comités de gestion et la reconnaissance des compétences des autorités traditionnelles pour l'attribution des droits d'usage. Dans un pays comme la Guinée, où ce cadre ne permet pas de formaliser la dévolution de responsabilité dans la gestion des aires protégées, le mode de gouvernance qui sera éventuellement mis en place ne permettra pas une gestion directe par les communautés locales. Par conséquent, les gestionnaires devront utiliser d'autres outils institutionnels, tels les Comités Villageois au niveau de l'AMP de Tristao, pour permettre une responsabilisation et une participation formelle des acteurs locaux.

Il est souhaitable, et généralement bénéfique, que les processus de création d'AMP soient accompagnés, voire précédés, d'actions et de programmes qui renforcent le cadre institutionnel et réglementaire. Dans le cas de la Guinée Bissau, par exemple, le fait que la Loi-cadre ait été préparée et promulguée avant la création de l'aire protégée d'Urok a été un élément déterminant. Dans ce pays, la création de l'IBAP a été un autre facteur positif. De plus, d'utiles programmes de renforcement de capacités d'organisations de la société civile y ont été mis en œuvre en appui aux processus de création, par exemple dans le cadre des actions appuyées par l'UICN, avec le financement de la coopération suisse, au tout début de ces processus. En revanche, dans le cas de la Sierra-Leone, on constate une prolifération de structures chargées de la gestion des AMP. De même au Sénégal, le cadre institutionnel et juridique a comporté pendant longtemps des limites qui ont été à l'origine d'un positionnement concurrentiel entre les différents services déconcentrés de l'Etat. En effet, il existait trois types d'ancrage institutionnel: (i) au Ministère chargé de l'environnement ; (ii) au Ministère chargé de la pêche ; et (iii) aux collectivités locales¹¹. Cette situation a induit une confusion des statuts des AMP, une prolifération des structures de gestion et une faible collaboration entre les services chargés de la pêche et de l'environnement. Avec la mise en place d'un nouveau Gouvernement en avril 2012, une Direction des Aires Marines Communautaires Protégées a été créée au sein du Ministère chargé de l'environnement dans le but de clarifier le cadre institutionnel des AMP.

La création au Sénégal de comités de gestion des AMP dont les rôles et prérogatives dans les processus décisionnels ne sont pas définis



Comité de gestion de l'AMP de Joal-Fadiouth (Sénégal)

Dans la plupart des AMP du Sénégal, les comités de gestion qui ont été mis en place regroupent les conservateurs affectés par la Direction des parcs nationaux, les mandataires des différentes parties prenantes et les représentants des organisations de la société civile impliquées. Le président du comité de gestion est choisi parmi les membres des parties prenantes. Cet organe n'a pas de statut juridique officiel. Il a pour mandat d'émettre des avis sur la gestion de l'aire protégée. En sa qualité de représentant officiel de l'Etat, le conservateur n'est pas lié par les avis du comité de gestion. Mais, dans la pratique, les conservateurs s'efforcent de mettre en œuvre des processus de prise de décisions fondés sur le consensus.

11. Dans le même temps, le renforcement de la politique de décentralisation en matière de gestion des ressources naturelles offre l'opportunité de développer des initiatives locales/communautaires de création d'aires protégées (cas de l'APAC de Kawawana).

Bateau de pêche industrielle au large de l'AMP des îles Tristao (Guinée)



Nombre des défis auxquels les AMP doivent faire face trouvent leur origine en dehors de l'espace de l'aire protégée, et certains d'entre eux revêtent une dimension telle que la recherche de solutions ne peut pas se faire uniquement au niveau local. En ce qui concerne les AMP de la sous-région, les plus grandes menaces externes proviennent de la pêche industrielle et artisanale (lorsque cette dernière mobilise une flottille importante), de l'exploration et de l'exploitation pétrolière, de l'implantation de campements de pêcheurs migrants, mais aussi du narcotrafic et d'autres activités clandestines et illégales, sans oublier les effets du changement climatique. Ce sont là des enjeux cruciaux que les AMP ne peuvent gérer seules, mais qu'elles ne peuvent pas non plus ignorer, d'autant que l'expérience des trois dernières décennies montre bien que ces influences et impacts externes ne cessent d'augmenter, et que rares sont les zones qui y échappent. Dans ce contexte, les AMP peuvent devenir des outils pour renforcer la résilience face aux grands projets de développement et face aux pressions croissantes de l'extérieur, mais c'est un rôle qu'elles ne peuvent pas jouer seules.

Nombre d'AMP de la sous-région doivent également faire face et gérer des menaces provenant de leur périphérie, et doivent donc les prendre en compte dans leur planification et leur gestion. Il est possible qu'un processus de création d'AMP répondant à des préoccupations de préservation de la biodiversité ou de gestion durable des ressources halieutiques prenne mal en compte un tel enjeu, qui peut pourtant constituer une menace extrêmement importante pour l'AMP, une fois créée. Au Parc National de Niomi, par exemple, l'extraction de sable et ses impacts constituent actuellement les principaux soucis des gestionnaires de l'aire protégée. Cette question est mentionnée dans le plan de gestion qui indique que l'extraction de sable est interdite, sans toutefois fournir de solution, ni indiquer les mesures et moyens à mettre en œuvre. C'est dans la pratique de la gestion que le service compétent a récemment pu, au prix d'importants efforts et de confrontations avec certains intérêts et pouvoirs locaux, identifier et commencer à mettre en œuvre une solution.

Bien que les processus de création d'AMP soient avant tout des processus motivés et dynamisés au niveau national et au niveau local, il existe des liens importants entre les processus de création d'AMP et les agendas et engagements internationaux des pays de la sous-région. Tous ces pays sont signataires des principaux accords régionaux et globaux, et ils participent activement à ces processus. Outre ces enjeux extérieurs, la création des AMP dépend également, dans une certaine mesure, de financements externes, qui sont eux-mêmes influencés par les grandes directions et priorités définies au niveau international.

L'impact du Congrès Mondial des Parcs, Durban, 2003

En 2003, des centaines d'experts, de gestionnaires des ressources, de représentants de la société civile et de décideurs politiques se sont réunis à Durban pour le Vème Congrès Mondial des Parcs. Les études et analyses présentées à cette occasion montrèrent que le domaine littoral et marin était l'un des moins bien représentés dans les systèmes nationaux et dans l'ensemble global des aires protégées, couvrant seulement 5% du total des zones marines. Le Congrès et ses participants s'engagèrent donc à prendre des dispositions afin de remédier à la sous-représentation grave des écosystèmes marins dans le réseau mondial d'aires protégées, conformément à l'objectif de 2012 du Sommet Mondial sur le Développement Durable. L'une des décisions du Congrès fut, « d'ici à 2012, envisager de toute urgence la création et l'expansion de réseaux d'aires protégées marines, englobant la biodiversité marine et les processus écologiques des écosystèmes qui se trouvent dans les secteurs des océans mondiaux situés en dehors de toute juridiction nationale, y compris l'Antarctique ». Les pays d'Afrique de l'Ouest étaient très bien représentés à ce Congrès, en partie du fait de la dynamique qui existait à l'époque, avec plusieurs importantes initiatives en cours dans plusieurs pays, suite à la création du PRCM, et avec l'appui des organisations internationales actives dans la région. Tous ces acteurs ont su bien utiliser les retombées de ce Congrès dans leurs actions de plaidoyer et leurs programmations, avec pour résultat nombre de décisions importantes.

Bien qu'il y ait encore peu d'expériences en ces domaines dans la sous-région, il est clair que les processus de création d'AMP peuvent grandement bénéficier d'une intégration dans des cadres de planification, d'aménagement et de gestion plus larges. L'évolution des aires protégées en Afrique de l'Ouest durant les quatre dernières décennies est marquée par un net passage d'une approche très spécifique (la conservation) à une approche multidisciplinaire qui allie les objectifs de conservation avec les objectifs de développement, et qui fait converger un certain nombre de secteurs clés, notamment la biodiversité, la pêche, la réduction des risques, l'aménagement du territoire et la gestion du foncier. Créer une AMP, ce n'est donc plus seulement mettre en place un système de gestion au niveau d'une zone déterminée, mais c'est aussi insérer cette gestion dans une vision et dans un cadre plus larges. Il existe de nombreux outils pour permettre une telle intégration, tels l'aménagement de bassins versants, la gestion des paysages, l'aménagement littoral, ou la planification maritime (« marine spatial planning »). L'avenir des AMP est sans nul doute, en grande partie, dans cette intégration et dans cette évolution vers une approche régionale cohérente à l'échelle des écosystèmes.

Créer une AMP, ce n'est donc plus seulement mettre en place un système de gestion au niveau d'une zone déterminée, mais c'est aussi insérer cette gestion dans une vision et dans un cadre plus larges.



Implications et leçons apprises

- la planification ne doit pas porter uniquement sur les ressources situées au sein de l'AMP, mais aussi sur les ressources et activités dans sa périphérie, en cherchant à identifier les impacts et leurs sources, et en impliquant toutes les parties prenantes concernées ;
- les processus de création doivent être informés par les tendances et les évolutions possibles, et ne pas être basés seulement sur un état des lieux au moment présent. Des scénarios d'avenir doivent être esquissés, et dans toute la mesure du possible pris en compte dans le cadre de la planification ;
- les processus de création et la mise en place du système de gouvernance ne doivent pas ignorer les enjeux et menaces externes, et doivent donc impliquer les organismes compétents et viser à renforcer la capacité des acteurs locaux à résister et à gérer ces impacts. Face aux chalutiers, aux trafiquants et aux autres fortes pressions externes, les communautés, aussi solides et aussi bien organisées soient elles, auront impérativement besoin de l'appui et de l'intervention de l'Etat et d'autres partenaires. L'accès à l'information est aussi essentiel, par exemple pour qu'une communauté villageoise comprenne bien les réels enjeux du développement touristique ;
- il convient d'inclure, dans les nouvelles initiatives de création d'AMP, et tout particulièrement dans celles qui sont financées et appuyées par le biais d'un projet, des études de faisabilité couvrant le cadre législatif et institutionnel, les capacités, les enjeux et les principaux risques (notamment ceux pouvant provenir de facteurs externes) ;
- les processus doivent non seulement prendre en compte le cadre juridique et institutionnel dans lequel ils s'inscrivent (celui des aires protégées et de la gouvernance au niveau national), mais aussi celui qui régit la gouvernance locale et la décentralisation, et faire en sorte qu'il soit connu et compris par toutes les parties prenantes et que les implications qui en découlent soient bien maîtrisées ;
- autant que faire se peut, les processus – ainsi que les organismes nationaux et les partenaires qui les soutiennent – doivent encourager et mettre en œuvre, au besoin, des revues et réformes de ce cadre juridique et institutionnel, afin d'élargir le champ des options de gouvernance disponibles et de fournir aux processus de création les outils et le contexte dont ils auront besoin ;
- il est souhaitable de bien inclure l'Etat et ses instances dans les processus, parce que le développement de relations de collaboration avec les services techniques déconcentrés permet de renforcer l'efficacité du dispositif, sans pour autant nécessairement remettre en cause les prérogatives et la souveraineté des communautés locales dans la gestion. La volonté politique doit être clairement affirmée pour faire face à un double défi : (i) celui de la clarification et de la cohérence du statut des AMP ; et (ii) celui de la mise en place de systèmes efficaces de surveillance.

XII.

La dimension régionale

2^{ème} Assemblée générale du RAMPAO, Bubaque, décembre 2008



Les processus de création d'AMP en Afrique de l'Ouest ont clairement bénéficié de la dynamique impulsée et de l'appui fourni par une approche régionale innovante, diversifiée et robuste.

XII. _____ La dimension régionale

5^{ème} Assemblée Générale Rampao, Dakar Novembre 2011



L'histoire des AMP de la sous-région est étroitement liée à celle du PRCM et des organismes qui le composent, aux visites d'échange, à la collaboration entre organisations internationales actives dans la zone, et au partage d'idées, d'expériences et de compétences. Le présent document n'a pas pour objet de relater cette riche histoire, mais il peut être utile d'en dégager quelques points forts qui ont eu une incidence directe sur les processus de création.

La collaboration entre les acteurs des aires protégées dans les zones littorales d'Afrique de l'Ouest s'est développée progressivement durant les trois dernières décennies, profitant des contacts et des opportunités de rencontres, mais c'est seulement au début des années 2000 qu'un cadre structuré a été mis en place avec la création du PRCM, dont l'une des fonctions a été, et reste, l'appui aux processus de création d'AMP. L'une des caractéristiques de ces processus dans les sept pays concernés a trait à l'existence et à la valeur ajoutée d'un cadre de coopération régionale structuré et structurant.

Cet appui a été fourni, en grande partie, par le biais de réseaux thématiques formels et informels. Le plus important, unique en son genre sur le continent africain, est le Réseau Régional d'AMP en Afrique de l'Ouest (RAMPAO), créé en 2007 pour appuyer la création et la gestion d'AMP, mettre en œuvre des programmes de formation dans des domaines aussi divers que la gouvernance partagée ou la surveillance maritime, conduire des études et des évaluations, et faciliter la recherche de mécanismes de financement durable.

Le PRCM, le RAMPAO et les autres mécanismes de coopération régionale dans le domaine des AMP ont bénéficié de leur collaboration avec des organismes intergouvernementaux, et notamment la CSRP. De telles collaborations permettent en effet de mettre à la disposition des AMP des compétences techniques spécifiques, notamment au travers des groupes de travail et des missions d'experts, mais aussi de valider les approches et les objectifs des AMP.

Concrètement, cette collaboration régionale se décline notamment au travers de projets régionaux, comme le RAMAO ou le projet GP-SIRENES qui lui a succédé. Ces deux projets, dont le PRCM a confié le pilotage à l'UICN entre 2004 et 2012, ont eu un impact important sur les approches et les capacités dans les AMP de la région, avec notamment trois formations régionales organisées par RAMAO (Sénégal en 2005, Cap Vert en 2006 et Mauritanie en 2007), et deux sessions de formation de formateurs organisées par le projet GP-SIRENES (Guinée

L'approche régionale en Afrique de l'Ouest a ainsi permis de constituer une communauté d'experts - originaires des pays de la sous-région, mais aussi de l'extérieur - qui représente un capital extrêmement précieux

Bissau en février 2009 et Sénégal en novembre 2009). Parmi les autres projets régionaux, il convient de citer également le projet d'appui à la création et à la gestion des AMP (2004-2007) et le projet d'appui à la création de nouvelles AMP et sites de conservation (2008-2012) exécutés par la FIBA, également dans le cadre du PRCM. A cela s'ajoutent plusieurs initiatives portant sur des espèces présentes ou des enjeux rencontrés dans la plupart des pays.

En plus des ateliers de formation, le renforcement de capacités et la promotion de certaines approches et outils de gestion ont été faits au travers d'autres activités, et en particulier les visites d'échange, que tous les acteurs des AMP de la sous-région décrivent comme bénéfiques. Les rencontres régionales sont elles aussi fort utiles pour les échanges et rencontres, mais tout autant pour la dynamique qu'elles impulsent dans le pays d'accueil, du fait de la visibilité qu'elles confèrent aux institutions nationales et locales de ce pays, et de la validation apportée aux yeux des décideurs politiques. En Guinée, par exemple, le forum du PRCM qui s'est tenu dans ce pays a eu un impact positif important sur les processus au niveau national.

Au-delà de ces programmes et projets, la coopération dans la sous-région a revêtu des formes multiples, avec des approches et actions aussi diverses que l'organisation d'ateliers et d'événements conjoints lors des rencontres internationales (comme par exemple les Congrès de l'UICN ou les réunions des Conventions internationales telles que la CBD), les échanges d'informations et de documents, et l'implication des mêmes experts dans plusieurs projets et depuis de nombreuses années. *L'approche régionale en Afrique de l'Ouest a ainsi permis de constituer une communauté d'experts – originaires des pays de la sous-région, mais aussi de l'extérieur – qui représente un capital extrêmement précieux, car il existe maintenant dans la sous-région plusieurs « communautés de pratique », regroupant notamment les formateurs, les gestionnaires d'AMP et les autres acteurs.*

Atelier de formation sur les plans d'affaire pour les AMP, juin 2010, Sénégal



*Vue du Parc national du Diawling et du fleuve Sénégal
(Mauritanie/Sénégal)*



L'approche régionale est indiscutablement positive, mais elle peut aussi comporter des risques. Par exemple, à l'heure où les questions de financement sont plus que jamais à l'ordre du jour et où tous les acteurs sont à la recherche de mécanismes de financement durable, il est possible qu'une approche régionale pénalise les pays les plus avancés dans ce domaine, en réduisant les perspectives de financement des processus de création au niveau national et local.

Une dimension importante de la collaboration régionale est la mise en place d'AMP et d'autres formes de coopération transfrontalières, qui sont justifiées et importantes, mais qui n'ont pas encore eu un impact significatif dans la sous-région. La première justification de telles approches réside, bien évidemment, dans la nécessité d'une gestion à l'échelle des écosystèmes, mais aussi dans les liens historiques et culturels qui existent entre des zones frontalières, dans l'importance des échanges humains et commerciaux, et dans le fait que les défis sont parfois communs. C'est par exemple la volonté de travailler à une échelle pertinente qui a incité, dans les années 80, la Direction des Parcs Nationaux du Sénégal et le Service des Parcs et de la Faune de la Gambie à collaborer en vue de la création du Parc National de Niomi. La collaboration entre ces deux pays

dans la gestion des aires protégées est toujours d'actualité, de même que le projet de création d'une Réserve de la Biosphère transfrontière du Saloum-Niomi (reconnu en 2008 comme premier site Ramsar transfrontalier d'Afrique). Ce projet s'est concrétisé, mais la mise en œuvre des actions sur le terrain rencontre certaines difficultés d'ordre politique, culturel, technique et financier.

Dans le même temps, des actions plus modestes sont menées pour favoriser des collaborations transfrontalières, avec des résultats concrets et encourageants. Par exemple, des initiatives ont été lancées pour la gestion de corridors de conservation entre la Guinée-Bissau et la Guinée, avec l'appui d'une organisation de la société civile (Action pour le Développement – AD), de l'IBAP et de l'UICN, dans le cadre du projet GP-SIRENES. De même, un travail de reboisement de mangroves réalisé en Casamance a pu être répliqué à Cacheu, en Guinée-Bissau, grâce à un dialogue entre organisations et usagers de la ressource des deux côtés de la frontière.



Implications et leçons apprises

- une approche régionale du renforcement de capacités présente de nombreux avantages, non seulement parce qu'elle permet dans certains cas de réduire les coûts, mais surtout parce que l'apprentissage se fait au travers d'un partage entre des acteurs qui sont confrontés aux mêmes défis, ce qui permet aux participants d'acquérir de nouvelles connaissances et de nouveaux savoir-faire, mais aussi d'identifier les bonnes et mauvaises pratiques (y compris leurs propres pratiques). Il convient toutefois de faire en sorte que les formations et autres actions soient bien adaptées, avec des visites d'échange, un partage d'expertises, des stages ou formations régionales selon les besoins ;
- il est essentiel, comme ont su le faire le PRCM et ses partenaires, d'assurer une bonne cohérence entre les formations offertes et les besoins en capacités, de rassembler les acteurs sur des thèmes pertinents et prioritaires, et de favoriser les échanges, non seulement entre gestionnaires d'aires protégées, mais aussi entre utilisateurs des ressources, entre leaders villageois et responsables associatifs, et entre décideurs politiques (par le biais du Réseau des Parlementaires du PRCM par exemple) ;
- les visites d'échange sont un outil de formation et de sensibilisation adapté, comme moyen de renforcer les capacités, mais aussi pour forger et consolider les liens de coopération et de solidarité entre acteurs ;
- le travail sur des thématiques de dimension régionale, comme par exemple les projets sur des espèces comme les tortues ou les requins, permet de renforcer la cohésion, de démontrer les bénéfices de la coopération régionale, et de promouvoir la collaboration et les approches communes ;
- les approches transfrontalières sont importantes, mais ne sont pas faciles à mettre en œuvre, parce que le contexte politique n'est pas toujours favorable, parce que les cultures et systèmes des institutions concernées sont souvent différents, et parce que de telles initiatives ne peuvent pas réussir sans une animation légitime et efficace ;
- la coopération transfrontalière peut se construire à partir d'actions concrètes et plus ou moins formelles impliquant les acteurs locaux et répondant aux soucis prioritaires de ces acteurs. Ces actions permettent notamment de créer des liens humains et institutionnels qui peuvent fournir la base d'opérations plus ambitieuses dans l'avenir, valorisant les liens historiques et culturels existants.

XIII.

Création des AMP : quelques grandes leçons pour l'avenir

Les Aires Marines Protégées (AMP) d'Afrique de l'Ouest



XIII. — Cr é a t i o n d e s A M P : q u e l q u e s g r a n d e s l e ç o n s p o u r l ' a v e n i r

Il n'y a pas de modèle parfait, pas de solution miracle, mais beaucoup de bonnes pratiques sur lesquelles il est possible et souhaitable de continuer à innover. Les AMP de l'Afrique de l'Ouest qui fonctionnent le mieux aujourd'hui sont, pour la plupart, celles qui sont nées de la pratique, et celles qui ont su utiliser les méthodes disponibles, tout en les adaptant aux réalités locales. Ce qui fait la force de ces processus dans la sous-région, c'est l'originalité et la diversité des approches ; c'est une force qui mérite d'être préservée et cultivée.

On ne peut pas prendre de bonnes décisions sans connaissances et on ne peut suivre et évaluer sans base de départ : les états de référence sont donc essentiels, et ils doivent couvrir aussi bien la biodiversité et l'écologie que les domaines sociaux, économiques et culturels, ils doivent être réalisés de façon participative, en favorisant la rencontre entre systèmes de connaissance scientifique et savoirs populaires. La conception et la mise en place des systèmes de suivi doivent se faire aussi tôt que possible dans le processus, de préférence avant le début de l'application des mesures de protection, pour être véritablement en mesure d'évaluer les impacts des projets. Le suivi doit porter à la fois sur les indicateurs de biodiversité et sur les bénéfices socio-économiques et culturels des AMP.

Un processus de création, c'est obligatoirement un processus qui implique tous les acteurs : la participation est essentielle, mais elle demande plus que quelques réunions de consultation et des entretiens avec les chefs de village. Une approche participative est obligatoirement une dynamique qui comprend et transforme les relations de pouvoir, qui cherche à créer pour toutes et tous de véritables opportunités de contribuer aux prises de décision, et qui utilise la consultation comme un outil de dialogue et de négociation entre parties prenantes.

Tout processus a besoin d'une validation politique au sens large par les décideurs, mais aussi par l'opinion publique : une AMP ne pourra être durable que si sa valeur est reconnue par la nation et par ses leaders d'opinion. Par conséquent, la communication ne doit pas être focalisée exclusivement sur l'AMP ; pour que le processus soit efficace, il convient de l'appuyer avec une campagne de communication et de plaider au niveau national (notamment plaider politique).

Le processus d'implantation d'une AMP ne peut être bien engagé que si les objectifs de création sont clairement définis dès le départ : en plus de la vision partagée des objectifs, il convient de clarifier les attentes des différentes parties prenantes (en particulier les usagers de la ressource) par rapport à la mise en place de l'AMP, et les règles qui régiront le processus.

XIII. — Cr é a t i o n d e s A M P : q u e l q u e s g r a n d e s l e ç o n s p o u r l ' a v e n i r

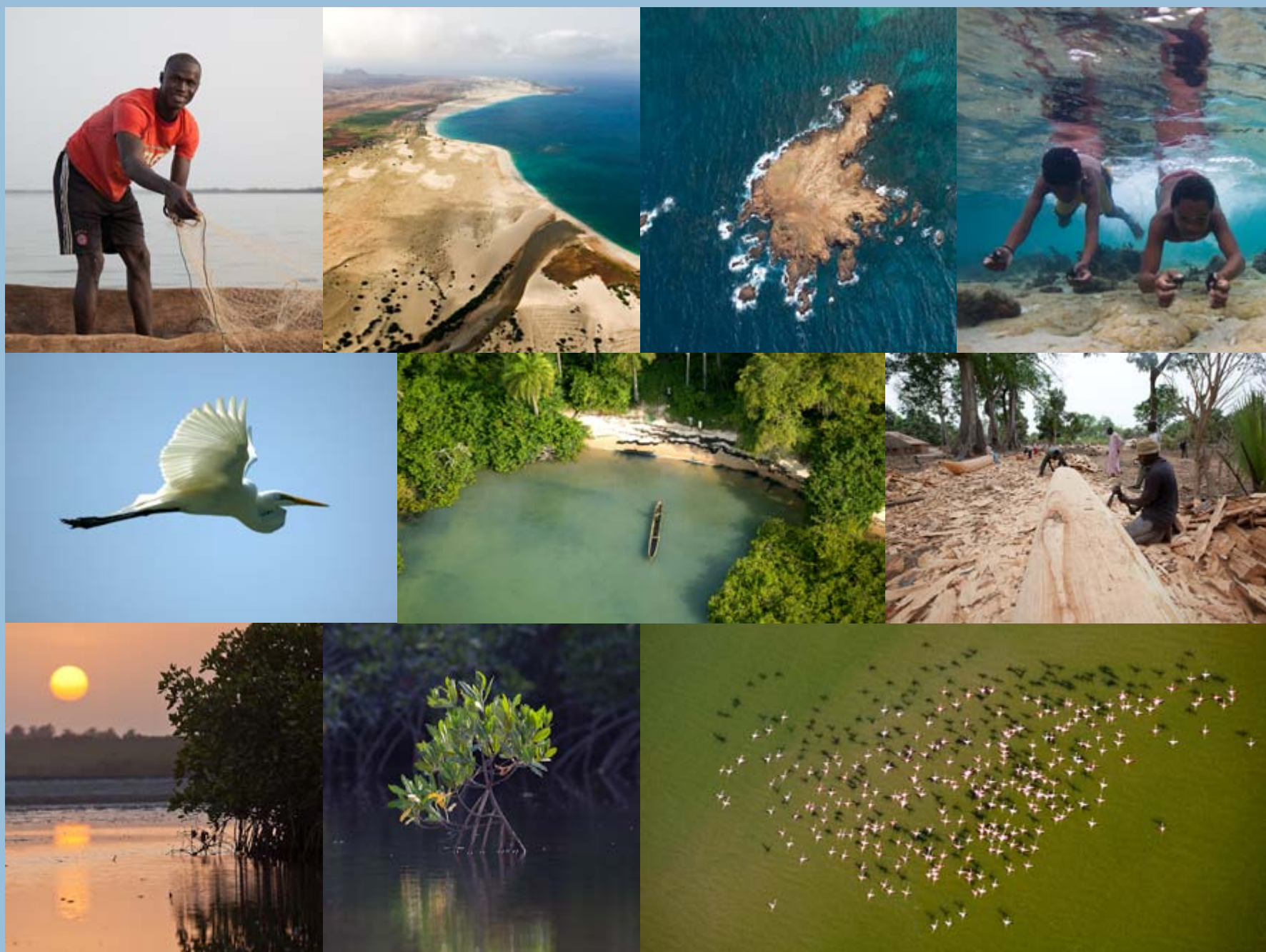
La question des privations de droits liées à la mise en place d'une AMP revêt une importance cruciale : les expériences engagées de la sous-région permettent de retenir deux grandes leçons : d'une part, il semble judicieux de reconnaître des droits réels aux populations locales, sous forme de droits exclusifs ou prioritaires, ce qui leur donne la garantie de pouvoir bénéficier directement des effets induits par les efforts de conservation ; d'autre part, il est indispensable de trouver des formes de compensation pour les acteurs qui sont pénalisés par le processus.

Créer une aire protégée, c'est donc construire un accord social équitable, durable et adapté aux réalités locales : l'enjeu principal, pour les parties prenantes des AMP, c'est la construction d'accords sociaux réellement appropriés par les acteurs pour poser les jalons de la durabilité et faire de l'AMP un agent d'intégration et de collaboration entre ces acteurs. Ce sont des accords sociaux qui doivent reposer sur les principes d'équité et de durabilité, et qui doivent être transcrits et diffusés dans une langue et sous une forme appropriées – et de préférence dans un cadre réglementaire clair, favorable et cohérent – des accords nécessairement basés sur des engagements, que ce soit celui des communautés à modifier certaines pratiques ou celui de services de l'Etat à appuyer l'application de nouvelles règles.

Dans les processus de création d'AMP, il faut éviter de faire des promesses qu'on ne pourra tenir et de susciter des attentes qu'on ne pourra satisfaire : en règle presque générale, les projets de création d'AMP sont trop ambitieux, ils provoquent – souvent inconsciemment – des attentes difficiles à combler, ils prévoient des compensations qui ne pourront pas toujours être offertes, et ils planifient trop d'activités, sans réelle adéquation avec les capacités des organes de gestion. Ils promeuvent le concept d'activités économiques alternatives, concept séduisant pour les institutions qui cherchent à réduire la pression sur les ressources naturelles, mais concept porteur de nombreux défis et de grandes difficultés de mise en œuvre.

Dans la conduite du processus de création d'AMP, il est important d'arriver à des résultats concrets et rapides, si l'on veut éviter la démobilisation et le découragement des parties prenantes : parfois, plusieurs années s'écoulent après le lancement du processus sans qu'il y ait de résultats tangibles, hormis les activités d'information et de sensibilisation et la mise en place de comités de gestion. Cet état de fait est généralement lié à la faiblesse du dispositif d'accompagnement – en particulier son incapacité à mettre en place une équipe solide, expérimentée et ayant une bonne connaissance des enjeux majeurs du processus de création des AMP – mais aussi aux insuffisances inhérentes à la démarche méthodologique adoptée.

XIII. — Création des AMP : quelques grandes leçons pour l'avenir



XIII. — Cr é a t i o n d e s A M P : q u e l q u e s g r a n d e s l e ç o n s p o u r l ' a v e n i r

Il est important d'identifier, durant le processus, les moyens et mesures qui seront indispensables à la mise en œuvre et qui risquent, s'ils ne sont pas mis en place, de compromettre l'avenir de l'AMP : aujourd'hui, par exemple, plusieurs AMP de la sous-région souffrent du fait que le balisage de leur zonage en zone marine n'a pas été effectué, ou que la pose des balises a rencontré des problèmes techniques et financiers qui limitent son efficacité. L'erreur qui est souvent commise est celle de ne pas prévoir assez tôt de tels besoins et de tels coûts. Il convient aussi de prendre en compte, dès le démarrage du processus de création, les enjeux de durabilité financière pour éviter de créer l'AMP sans avoir une idée précise de la manière de la mettre en marche et de la rendre viable. Les processus de création doivent être prudents et réalistes.

Une AMP, c'est un outil de conservation, mais c'est aussi un outil de développement local : le plan de gestion de l'AMP doit donc articuler de façon cohérente des objectifs environnementaux (aménagement et protection des zones fragiles, des espèces menacées, régénération des habitats, etc.), des objectifs économiques (réduction de la pression exercée sur la ressource en vue de favoriser la reconstitution des stocks, diversification des espèces cibles, activités nouvelles, filières de commercialisation, etc.), ainsi que des objectifs sociaux (éducation, santé, assainissement, eau et transports) et culturels (protection et valorisation du patrimoine). Même si ce n'est pas le rôle de l'AMP de réaliser tous ces objectifs, elle doit se positionner clairement par rapport aux enjeux sociaux et économiques de la zone.

La dimension culturelle et identitaire est essentielle : une AMP, c'est un territoire, une ou des cultures, et ce que l'on gère, ce n'est pas simplement les écosystèmes et les espèces, ce sont les relations entre les populations et la biodiversité, dans une perspective dynamique. C'est dans le respect et l'intégration des pratiques locales, dans la définition d'une vision partagée et dans le renforcement de l'identité que les AMP trouvent beaucoup de leur légitimité et de leur force.

Créer une AMP, c'est donc gérer des relations de pouvoir, existantes ou introduites par le processus de création : définir des règles d'usage, c'est définir des droits et responsabilités, et c'est renforcer le pouvoir de ceux qui les définissent, de même que celui de ceux qui détiennent l'information sur laquelle sont basées ces règles, ou encore ceux qui déterminent les conditions et les moyens avec lesquelles les règles sont définies. Un bon processus de création demande donc une attention permanente à ces enjeux de pouvoir, et des efforts consciemment déployés pour renforcer l'équité et les droits.

OAK
FOUNDATION

