



JOURNAL DU DROIT DE
L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT

LEAD

ANALYSE DES CADRES JURIDIQUES DES AIRES MARINES PROTÉGÉES DES PAYS OUEST AFRICAINS

Marie Cuq

ARTICLE

VOLUME
9/1



LEAD Journal (Journal du droit de l'environnement et du développement)
est une publication académique éditée à New Delhi et Londres et gérée conjointement par la Faculté de droit de la
School of Oriental and African Studies (SOAS) - Université de Londres
et le Centre de recherche en droit international de l'environnement (IELRC).
LEAD est publié à www.lead-journal.org
ISSN 1746-5893

LEAD Journal, c/o Centre de recherche en droit international de l'environnement (IELRC), Maison internationale de l'environnement
7 Chemin de Balaxert, 1219 Châtelaine-Genève, Suisse, Tél/fax: + 41 (0)22 79 72 623, info@lead-journal.org

ARTICLE

ANALYSE DES CADRES JURIDIQUES DES AIRES MARINES PROTÉGÉES DES PAYS OUEST AFRICAINS

Marie Cuq*

Cet article peut être cité comme suit:

Marie Cuq, 'Analyse des cadres juridiques des aires marines protégées des pays ouest africains',
9/1 Law, Environment and Development Journal (2012), p. 1,
disponible à <http://www.lead-journal.org/content/13001.pdf>

Marie Cuq, Centre de droit international de Nanterre, 200 avenue de la République, 92001 Nanterre Cedex,
< mariecuq@yahoo.fr >

Publié sous licence Creative Commons 2.0 Attribution - Non Commercial - NoDerivs

* Doctorante allocataire de recherche en droit international, Université Paris Ouest - La Défense et Assistante de recherche auprès du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	3
2. Les cadres normatifs des AMP en Afrique de l'Ouest	4
2.1 Etat des lieux de la diversité des cadres normatifs	4
2.1.1 Des sources juridiques diverses	4
2.1.2 L'effectivité et l'adéquation des cadres nationaux	5
2.2 Les droits nationaux face aux dynamiques sociales mondiales et locales	6
3. Les compétences institutionnelles en matière de gestion des AMP en Afrique de l'Ouest	8
3.1 Les différents modes de compétence centralisée, déconcentrée ou décentralisée	8
3.2 Les modes de participation de la population	10
3.2.1 Au cours du processus de gestion des AMP	10
3.2.2 Au cours du processus de création des AMP	11
4. Conclusion	12

1

INTRODUCTION

Cette synthèse constitue les résultats d'une analyse socio-juridique de la situation des aires marines protégées (AMP) au sein des pays d'Afrique de l'Ouest : le Cap Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Sénégal et la Sierra Leone. Cette étude se base sur un travail réalisé pendant quatre mois au sein du Réseau régional des Aires Marines Protégées d'Afrique de l'Ouest (RAMPAO)¹ à partir de textes juridiques (lois, décrets, règlements intérieurs, stratégies nationales...), articles et témoignages. Il s'agit, par une analyse transversale des systèmes nationaux, d'appréhender les problématiques et de mettre en avant les innovations et particularités de la gestion des AMP dans les pays ouest-africains.

La définition d'aire protégée fut élaborée, au niveau international au début des années 1990 et entérinée par la Convention sur la diversité biologique. Une aire protégée correspond à 'toute zone géographiquement délimitée qui est désignée ou réglementée et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation'.² L'Union Mondiale pour la Nature adopte en 1994, une définition différente où une aire protégée constitue 'une portion de terre et/ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées et gérées par des moyens

efficaces, juridiques ou autres'.³ Cette dernière définition paraît avoir un champ d'application plus large dès lors que les moyens de protection employés sur l'aire ne sont pas forcément de nature juridique.

Une AMP est définie, selon l'UICN, comme 'tout espace intertidal ou infratidal ainsi que ses eaux sous-jacentes, sa flore, sa faune et ses ressources historiques et culturelles que la loi ou d'autres moyens efficaces ont mis en réserve pour protéger en tout ou en partie le milieu ainsi délimité'.⁴ Cette définition concerne tant les AMP désignées officiellement et gérées comme telles que les aires protégées pouvant faire l'objet d'une autre désignation (parc national, réserve de faune, réserve naturelle...) mais comprenant à l'intérieur de leurs délimitations une partie marine bénéficiant des mesures de protection effectives.

Au sein de la sous région Ouest africaine, la politique en matière de création d'aires protégées a connu des évolutions marquantes. Dans les années 1970, leur création se déroulait selon une procédure étatique unilatérale, motivée par un souci de conservation d'espèces, de spécimens ou de milieux spécifiques. Il s'agissait de soustraire une portion du territoire national des interactions sociales et économiques qui pouvaient auparavant s'y exercer. Les populations résidentes étaient déplacées et leurs droits d'usage sur les ressources naturelles du site supprimés. Ce fut notamment le cas lors de la création des parcs nationaux du Niokolo-Koba au Sénégal,⁵ du Niuni en Gambie et du banc d'Arguin en Mauritanie.⁶ Cependant, les populations, non associées au processus de création et de gestion de ces aires protégées, n'ont généralement pas compris l'intérêt de celles-ci, engendrant des conflits sur l'accès aux ressources naturelles et l'intensification de la pression démographique dans les zones limitrophes aux aires protégées. Ce manque de prise en compte de la population et des acteurs concernés a rendu la tâche difficile aux agents chargés de la conservation,

1 Accès au rapport complet et à tous les textes juridiques cités dans cet article sur le site du RAMPAO : <http://www.rampao.org/view/download/RapportcAMP.pdf>. Je remercie les personnes travaillant au PRCM (Programme régional de Conservation de la zone Côtière et Marine en Afrique de l'Ouest), à la FIBA (Fondation Internationale du Banc d'Arguin), à l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) et à l'IBAP (Institut de la Biodiversité et des Aires Marines Protégées de Guinée-Bissau) pour leur accueil et leur contribution à ce travail en 2008, en particulier Pierre Campredon, Charlotte Karibuhoye, Laurent Granier et Alfredo Da Silva.

2 Art. 2 al. 17 de la Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1760, p. 79.

3 UICN, *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, N. Dudley éd., 2008, p. 5.

4 *Ibid.*, p.64.

5 Pour un exemple précis: plan de gestion du Parc National de Niokolo-Koba, octobre 2000, pp. 12 C et 13.

6 Selon Mr Philippe Tous, Conseiller Technique au Secrétariat Permanent de la Commission Sous Régionale des Pêches à Dakar (CSRP).

de la surveillance et de l'application des mesures de police. Un changement de méthode paraissait nécessaire.

Se sont alors mis en place des processus de sensibilisation, de concertation et de participation à la création et à la gestion des aires protégées. Les populations et parties prenantes concernées deviennent alors de véritables acteurs et l'objectif était qu'elles s'approprient les enjeux de conservation sur un territoire qu'elles connaissent bien et d'instaurer de véritables processus communautaires de création et de gestion. De la sorte, les populations furent de plus en plus impliquées dans la gestion des parcs de 'première génération', et l'on constate que les créations récentes d'aires protégées intègrent de plus en plus ces préoccupations.

Cette évolution semble répondre à un souci d'efficacité des projets de protection environnementale mais aussi aux recommandations internationales formulées en la matière dès les années 1990.

Dans le contexte ouest-africain, l'étude comparée des cadres juridiques des AMP permet de faire ressortir deux problématiques principales : une problématique relative aux cadres normatifs nationaux des AMP (I), caractérisés par leur diversité (A) et l'adaptabilité dont ils doivent faire preuve face au dynamisme des initiatives mondiales et locales (B) et une problématique relative aux cadres institutionnels (II) comprenant à la fois des dispositions en matière de compétences ministérielles (A) et de modes d'implication des populations dans les politiques de création et de gestion des aires protégées (B).

2 LES CADRES NORMATIFS DES AMP EN AFRIQUE DE L'OUEST

Les pays de la sous région Ouest africaine ne sont pas dotés de systèmes juridiques identiques. Selon leur tradition juridique et l'histoire nationale, les

cadres normatifs relatives aux AMP diffèrent. Il convient alors d'en dresser un état des lieux (A) puis de s'interroger sur leur capacité d'adaptation face à un dynamisme à la fois local et mondial (B).

2.1 Etat des lieux de la diversité des cadres normatifs

Dans l'ensemble des pays de la sous région, on constate l'absence d'un cadre juridique spécifique aux AMP. Le statut juridique de ces dernières se retrouve, de manière générale, au sein des dispositions relatives aux aires protégées. Ce cadre juridique se présente différemment selon les pays et leurs traditions juridiques (1), et suscite certaines interrogations en termes d'efficacité et d'adéquation au milieu naturel (2).

2.1.1 Des sources juridiques diverses

Fréquemment, les dispositions législatives relatives aux aires protégées font partie d'un cadre juridique plus large, la biodiversité et la gestion de la faune en Gambie⁷ ou la protection de la faune et de la réglementation de la chasse en Guinée.⁸ En Mauritanie, au Sénégal et en Sierra Leone, le statut juridique des aires protégées est régi par plusieurs textes juridiques. En Mauritanie, il dépend à la fois du code de la chasse et de la protection de la faune, de la loi-cadre de l'environnement et de la loi relative au parc national du Banc d'Arguin.⁹ Celui des aires protégées sénégalaises dépend du code de la chasse et de protection de la faune, du code forestier et du code relatif à la pêche maritime¹⁰ tandis que les aires

7 Loi gambienne relative à la biodiversité et à la gestion de la faune de 2002.

8 Loi guinéenne n° 99/038/AN portant Code de la protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse.

9 Loi mauritanienne n° 97-006 du 20 janvier 1997 abrogeant et remplaçant la loi n° 75-003 du 15 janvier 1975 portant code de la chasse et de la protection de la nature; loi n° 2000-045 du 26 juillet 2000 portant loi-cadre sur l'environnement et la loi n° 2000/024 du 19 janvier 2000 relative au Parc national du Banc d'Arguin.

10 Loi sénégalaise n° 86-04 du 24 janvier 1986 portant nouveau code de la chasse et de la protection de la faune, loi n°98-03 du 8 janvier 1998 portant code forestier et loi n° 98-32 du 14 mars 1998 portant code de la pêche maritime, *Journal officiel*, 24 avril 1998, p.254.

protégées sierra léonaises sont régies par la loi relative à la conservation de la faune et la loi forestière.¹¹

La structure même du cadre juridique semble révéler une certaine conception de la politique des aires protégées, fruits d'éléments historiques et sociologiques du pays. Seuls deux pays ont fait le choix d'une loi spécifique en la matière. La Guinée-Bissau en 1997 a adopté une loi-cadre relative aux aires protégées,¹² suivies plus récemment par le Cap Vert avec l'adoption d'une loi-cadre en 2003.¹³ Ces législations spécifiques ont le mérite de regrouper en un texte unique l'ensemble des dispositions relatives aux aires protégées : classification des différentes catégories d'aires, répartition des compétences institutionnelles, établissement des processus de création et de gestion, modes d'implication des populations et mise en place des outils de gestion. L'unicité du cadre législatif a l'avantage de gagner en clarté et surtout en accessibilité. Il permet enfin de mettre plus facilement en lumière les cohérences et incohérences entre les différentes dispositions pertinentes d'un même texte.

2.1.2 L'effectivité et l'adéquation des cadres nationaux

Ces dispositions législatives doivent, dans la majorité des cas, être accompagnées de décrets d'applications pour trouver leur pleine effectivité. Pourtant, plusieurs pays prennent du retard dans l'édiction de ceux-ci, suspendant alors l'application de ces règles. Cela est d'autant plus dommageable que dans plusieurs cas, ces décrets précisent la répartition des compétences institutionnelles et modes de gestion des aires protégées. Par exemple, en 2008, le gouvernement mauritanien envisageait une réforme du code de la chasse et de la protection de la nature avant même que le décret d'application prévu par ce code soit édicté pour établir les procédures de classement et de déclasserment des parcs et réserves.¹⁴

Par ailleurs, au sein de ces divers cadres juridiques, se pose la question d'une qualification juridique spécifique des AMP. Ainsi, à l'exception des réserves et parcs marins prévus par la loi capverdienne,¹⁵ les AMP ouest-africaines se définissent généralement grâce à leurs aspects géographiques, c'est-à-dire par le constat d'une emprise marine bénéficiant d'une protection particulière. Cependant, ce qui semble poser problème, c'est par exemple la dénomination 'aire marine protégée' de certaines aires protégées sénégalaises ou bissau-guinéennes sans pour autant que les lois applicables ne prévoient cette catégorie et donc de régime juridiques particuliers.¹⁶ De la sorte, la spécificité géographique des AMP n'est pas juridiquement reconnue puisqu'elles sont soumises au même régime juridique que l'ensemble des aires protégées. Pourtant leurs emprises marines semblent en appeler à des modes de gestion particulière, tant en terme de conservation que de préservation. Si l'on considère ainsi les AMP au sens géographique du terme, le Sénégal ne compterait plus cinq mais huit AMP. Le delta du Saloum, la langue de Barbarie ou les îles de la Madeleine sont bien des aires protégées ayant une emprise marine malgré leur dénomination juridique et leur gestion selon le régime des parcs nationaux.¹⁷

Il semble ainsi exister un certain flou juridique. Soit les AMP doivent être qualifiées selon des critères géographiques et bénéficier d'un régime spécifique et adapté aux problématiques qui s'y posent, soit elles doivent l'être selon des critères juridiques déjà existants (parcs nationaux, réserves naturelles, etc.) tenant alors moins compte des particularités géographiques et enjeux qui s'y posent.

11 Loi sierra léonaise n° 27 de 1972 relative à la conservation de la faune, amendée en 1990 et la loi forestière n° 27 de 1988 du 24 mai 1988.

12 Loi-cadre bissau-guinéenne n° 3-97 du 26 mai 1997 relative aux aires protégées.

13 Loi-cadre capverdienne n° 3-2003 du 24 février 2003 relative au statut juridique des aires protégées.

14 Art. 19 al. 3 du Code mauritanien de la chasse et de la protection de la nature, *précit.*

15 Art. 4 al. 4 et art. 6 al. 3 de la loi-cadre capverdienne, *précit.*

16 Décret sénégalais n° 2004-1408 du 4 novembre 2004 portant création des aires marines protégées de Saint Louis, Joal-Fadiouth, Cayar, Bamboung et Abéné au Sénégal; Décret bissau-guinéen n° 8-2005 du 12 juillet 2005 portant création de l'aire marine protégée communautaire d'Urok en Guinée-Bissau, *Bulletin Officiel* n° 28, 12 juillet 2005.

17 Décret sénégalais n°76-0016 du 9 janvier 1976 DPM/Ministère de l'environnement portant création du PN de la Langue de Barbarie; Décret n°76-0577 du 28 mars 1976 DPM/Ministère de l'environnement portant création du PN du Delta du Saloum; Décret n° 76-0033 du 16 janvier 1976 DPN/Ministère chargé de l'environnement portant création du Parc National des Îles de la Madeleine.

Enfin, l'emprise marine des AMP soulève des enjeux particuliers dans le domaine de la préservation des ressources halieutiques et de la pêche et l'efficacité de leurs gestions semblent dépendre d'une bonne adéquation et cohérence avec la législation en la matière. En effet, la volonté de conservation et de préservation des espèces marines et maritimes à l'origine de la création des AMP engendrent l'édition de mesures visant à reconstituer certains stocks halieutiques, répartir les droits de pêche, interdire ou non la pêche industrielle ou lutter contre la pêche illégale au sein de l'AMP. Pourtant, cette étude a pu révéler que peu de législations relatives à la pêche contenaient des dispositions relatives aux AMP, aux modes de surveillance ou à la répartition des recettes des amendes constatées dans les zones marines protégées. Seuls quelques exemples existent tels que le décret des pêches sierra léonais avec la constitution des réserves marines¹⁸ ou la loi des pêches mauritaniennes prévoyant la présence d'un agent du parc national du Banc d'Arguin dans les activités de surveillance des zones marines.¹⁹ De manière générale, il serait intéressant, au niveau de chaque système juridique national et de façon harmonieuse dans la sous région, de travailler à une meilleure adéquation entre la législation des pêches et celle des AMP, notamment en matière de surveillance, de zonage et de mesures de limitation des pêches.

Chaque pays devrait, en fonction du contexte national, s'interroger sur l'opportunité d'un cadre juridique unique des aires protégées ou à un cadre plus général rapprochant cette politique de la législation relative à la chasse, à la protection de la faune, à la protection des aires forestières ou encore à celle des pêches. Les Etats devraient s'appliquer à l'établissement d'un cadre juridique cohérent notamment par rapport aux dispositions relatives à la pêche artisanale et industrielle et se soucier de l'effectivité de ces dispositions à travers l'édition nécessaire de décrets d'application. Au delà de cela, l'important semble également résider dans l'adaptabilité de la législation, apte à intégrer les évolutions constantes en la matière.

18 Art. 2 al.42 du décret sierra léonais n° 19 du 5 décembre 1994 relatif à la gestion et au développement des pêches.
19 Art. 38 de la loi mauritaniennes n° 2000-025 du 24 janvier 2000 portant Code des pêches maritimes.

2.2 Les droits nationaux face aux dynamiques sociales mondiales et locales

Les politiques de gestion des aires protégées sont des domaines en constante évolution. Les causes de cette dynamique sont doubles. D'un côté, les conventions internationales relatives aux AMP se multiplient et une stratégie internationale en matière de gestion et de protection devient une préoccupation importante au niveau international. D'autre part, de nombreux acteurs déjà impliqués au sein des aires protégées, travaillent pour la reconnaissance de leur droit traditionnel et de leur rôle dans les processus de création et de gestion mis en œuvre.

Au niveau international, il existe aujourd'hui une véritable stratégie internationale de gestion des AMP. Ces préoccupations ont longtemps été liées à celles des aires protégées et à la préservation de la biodiversité. Aujourd'hui elles font l'objet unique de rencontres internationales où se développent de nouvelles exigences de participation communautaire. Ainsi, dès les années 1970, la convention RAMSAR et la déclaration de Stockholm préconisent certains modes de gestion intégrés pour les aires protégées.²⁰ La convention de Montego Bay en 1982 soulève, pour la première fois, l'interrelation des problèmes qui se posent au milieu marin et la nécessité de les envisager dans leur ensemble.²¹ Dans les années 1990, d'importantes conventions relatives à la diversité biologique ou encore aux changements climatiques posent les grandes bases des recommandations internationales en la matière, accordant une attention particulière aux acteurs locaux et à l'introduction de pratiques d'exploitation raisonnées des ressources naturelles

20 Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau. Ramsar, Iran, 2 février 1971, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 996, I-14583; Déclaration de Stockholm sur l'environnement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement, 16 juin 1972; Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1833, I-31363.

21 Convention de Montego Bay, *précit.* : Partie XII : établissement d'une obligation d'ordre général pour les Etats de protéger et de préserver le milieu marin.

au profit des populations.²² Depuis les années 2000 plusieurs initiatives internationales confirment ces nouvelles orientations pour le cas des AMP et incitent particulièrement les Etats dans leurs créations.²³

Si l'accent est mis sur la spécificité de la préservation des ressources marines et l'implication de la population aux processus de création et de gestion des AMP, on peut s'interroger sur les causes de cette préoccupation croissante. On constate alors, qu'à la même période des premières conventions internationales en la matière, la notion de société civile émerge.²⁴ On assiste à une volonté de plus en plus grande de cette dernière d'intervenir dans différents domaines des politiques publiques pour la défense de certains intérêts particuliers. Les organisations non gouvernementales (ONG) en faveur de la conservation et la protection de la nature prennent de l'importance et deviennent des lieux d'expressions de la société civile. Elles ont l'opportunité de participer et de faire entendre leurs voix lors des processus de négociations des conventions internationales.²⁵

Les acteurs locaux concernés et impliqués dans la gestion des AMP trouvent, dans la présence de ces ONG, un bon relais pour la promotion de leurs revendications. En effet, faute de moyens de plaider équivalents, ces acteurs peinent souvent à faire valoir directement leurs intérêts au niveau national et préfèrent déployer leur énergie à un niveau international. Les gouvernements nationaux s'engageant dans des processus de ratification et de transposition des normes internationales dans leur ordre juridique interne, ils permettent aux acteurs locaux de se référer directement à ces dispositions internationales pour faire valoir leurs droits face aux manquements éventuels de l'Etat.

Aujourd'hui, plusieurs conventions internationales prônent la participation des acteurs locaux au processus de création et de gestion des AMP et la reconnaissance des droits d'usage traditionnels comme base de l'utilisation durable des ressources naturelles. La convention relative à la diversité biologique affirme ainsi l'importance du partage juste et équitable des avantages de l'utilisation des ressources des aires protégées et incite les Etats à promouvoir l'usage coutumier des ressources biologiques.²⁶ Ces objectifs dépassent alors les préoccupations initiales de préservation et de protection d'un milieu car il s'agit d'intégrer à ces problématiques, une dimension de développement durable aux profits des populations résidentes.

De la sorte, les acteurs locaux trouvent une tribune internationale favorable à la prise en compte de leurs intérêts et cela leur permet, sur la base des engagements internationaux pris par leur propre Etat, d'en revendiquer la mise en œuvre concrète au niveau national. Cependant, de manière fréquente, cette phase de transposition des dispositions internationales en droit national pose problème. Les nécessaires réformes nationales rencontrent souvent

22 Convention sur la diversité biologique, *précit.*; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, 9 mai 1992, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1771, I-30822; Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, Paris, 17 juin 1994, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1954, I-33480.

23 Déclaration de Johannesburg en faveur du développement durable et programme d'action, Sommet mondial pour le développement durable, 4 septembre 2002, Doc. NU A/CONF.199/L.6/Rev.2.; 5^{ème} congrès mondial des Parcs à Durban – Accords de Durban UICN (2003); 1^{er} Congrès mondial des aires marines protégées à Geelong (2005); Marine Summit, Commission Mondiale des Aires Protégées de l'UICN, Washington, (2007).

24 F. Féral, *Analyse des politiques publiques des aires marines protégées ouest-africaines*, Projet CONSDEV, Synthèse régionale, WP4, février 2004 ; B. Cazalet, «Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest », *Revue en sciences de l'environnement Vertigo*, vol.5 n° 3 déc. 2004.

25 J. Foster, «Savoir qui l'on est : un bref historique de la société civile en émergence», *D+C Développement et Coopération*, n°4, juillet/août 2002, pp. 8-14, disponible sur <http://www.inwent.org/E%2BZ/1997-2002/df402-4.htm> (consulté le 23/10/2012).

26 Notamment son préambule : «Reconnaissant qu'un grand nombre de communautés locales et de populations autochtones dépendent étroitement et traditionnellement des ressources biologiques sur lesquelles sont fondées leurs traditions et qu'il est souhaitable d'assurer le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des connaissances, innovations et pratiques traditionnelles intéressant la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments...». Voir aussi les Art. 10.c, 10.d et 15.7 de la Convention sur la diversité biologique, *précit.*

des réticences, des conflits de compétences entre institutions publiques ou plus simplement un manque de volonté politique. A l'heure actuelle, les processus de transposition des recommandations internationales ne semblent pas être à des stades aboutis dans tous les pays. En Sierra Leone, par exemple, la loi relative à la conservation de la faune,²⁷ édictée il y a maintenant plus de quarante ans, semble dépassée aux vues des nouvelles stratégies de conservation et de gestion des aires protégées.²⁸ Un projet d'amendement de cette loi est actuellement en cours de signature, cependant il omet de s'interroger sur de nouveaux modes de gestion des aires protégées tels que le renforcement de la participation de la population.

On constate donc certaines difficultés des cadres juridiques nationaux à s'adapter à ces dynamiques et évolutions rapides. Les Etats de la sous région doivent prendre conscience de l'importance d'une législation adaptée aux questions spécifiques des AMP, soutenue par une politique dynamique pour l'intégration des nouvelles recommandations internationales ainsi que des aspirations et revendications des acteurs locaux concernés.

3 LES COMPÉTENCES INSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE GESTION DES AMP EN AFRIQUE DE L'OUEST

Les pays Ouest africains ne disposent pas d'un cadre institutionnel similaire en matière d'aires protégées. Certains organisent une compétence centralisée, directement exercée par les ministères, d'autres mettent en place des systèmes de déconcentration par l'instauration d'agences étatiques travaillant spécifiquement sur ces questions ou amorcent des processus de décentralisation au profit de collectivités locales dotées d'une certaine autonomie (A). De plus,

conformément aux recommandations internationales, un effort doit être porté à l'instauration de modes de participation des populations et collectivités locales aux politiques des AMP, tant dans le processus de création que dans le processus de gestion de ces aires (B).

3.1 Les différents modes de compétence centralisée, déconcentrée ou décentralisée

Le système de déconcentration est le mécanisme institutionnel le plus répandu parmi les pays ouest africains. La Guinée, la Guinée-Bissau, la Mauritanie et la Sierra Leone ont ainsi choisi de mettre en place des organes étatiques spécifiques. Placées sous la tutelle des ministères compétents, ces institutions se chargent de la coordination et de la supervision générale des aires protégées. L'institut pour la biodiversité et les aires protégées (IBAP) en Guinée-Bissau,²⁹ le Centre National de Gestion des Aires Protégées (CENAGAP) en Guinée³⁰ ou la Commission Nationale pour l'Environnement et les Forêts (NaCEF) en Sierra Leone³¹ ont compétence sur l'ensemble des aires protégées nationales tandis que les deux établissements publics mis en place en Mauritanie n'ont compétence que sur une aire protégée chacun, le parc national du banc d'Arguin ou le parc national du Diawling.³² Ces derniers

²⁷ Loi sierra léonaise n° 27 de 1972 amendée en 1990 relative à la conservation de la faune, *précit.*

²⁸ L. Blinker, *Country environment profile (CEP) : Sierra Leone*, Septembre 2006, UE et Consortium Parsons Brinckerhoff.

²⁹ Décret bissau-guinéen n° 2/2005 de 14 de février 2005 portant création et organisation de l'IBAP.

³⁰ Arrêté guinéen A/2005/03598/ME/CAB fixant les statuts du Centre National de Gestion des Aires Protégées, il faut noter l'existence d'un projet de décret visant à remplacer l'arrêté, devant être ratifié par le Président de la République.

³¹ Création de la NaCEF par décision du bureau du président (*Cabinet conclusion*) CP 17 (2005) 28 du 20 juillet 2005 et projet de loi de 2007 relatif à la NaCEF. Nous pouvons préciser que depuis début de l'année 2008, à la suite des remaniements institutionnels, cette commission semblerait ne plus exister. Les départements ministériels compétents en matière d'aires protégées se retrouveraient de nouveau sous la tutelle directe des ministères en charge de la politique forestière.

³² Loi mauritanienne relative au PNBA, *précit.*, Décret n° 2006-68 du 3 juin 2006 portant application de la loi n° 2000/24 du 19 janvier 2000 portant création du PNBA, Décret n° 2006-058 du 14 juin 2006 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du PNBA; Décret n° 91-005 du 14 janvier 1991 portant création et organisation d'un établissement public à caractère administratif, dénommé Parc National du Diawling.

constituent néanmoins les aires protégées les plus importantes du pays.

La Gambie³³ et le Cap Vert³⁴ ont, quant à eux, opté pour une gestion centralisée, directement élaborée et mise en œuvre par des directions ou départements ministériels. De même, la Mauritanie a récemment mis en place une Direction des aires protégées et du littoral chargé de 'concevoir la politique nationale en matière des aires protégées et du littoral'.³⁵ Néanmoins, cette création aurait tendance en pratique, à diminuer la marge de manœuvre dont bénéficient les établissements publics des parcs mauritaniens.

Le Sénégal, quant à lui, dispose, à la base, d'une organisation centralisée puisque c'est la Direction des parcs nationaux qui se trouve compétente en matière de gestion d'aires protégées.³⁶ Cependant, il est actuellement le premier pays à avoir amorcé un processus de décentralisation des compétences au profit de certaines collectivités locales.³⁷ Ainsi, les régions peuvent créer, par arrêté du conseil régional, une aire protégée 'd'intérêt régional' dans les territoires de son ressort.³⁸ Les conseils ruraux, organes exécutifs des communautés peuvent, par l'adoption d'une délibération, porter la création

d'une aire protégée 'dans les zones et sites naturels présentant un intérêt socio écologique rural'.³⁹ Pourtant, on constate que ces collectivités locales continuent à se référer au gouvernement central sénégalais pour 'entériner' la création d'aires protégées et le processus de décentralisation ne semble pas complètement finalisé puisqu'il n'est pas encore accompagné des apports de moyens financiers et humains nécessaires à la gestion des aires protégées.

De manière générale, au sein de la plupart des pays, la politique des aires protégées est placée sous l'autorité des ministères en charge de l'environnement. Ce n'est qu'en Guinée-Bissau qu'elle se place sous la supervision générale du Ministère de l'agriculture et des forêts⁴⁰ ou en Mauritanie où elle est gérée par le Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'environnement.⁴¹

Au Sénégal par contre, un conflit de compétences ministérielles se fait sentir pour la gestion des cinq AMP plus récemment créées.⁴² Ces aires protégées ont par définition une emprise marine, elles sont toutes les cinq placées sur le littoral et possèdent pour certaines un territoire terrestre. Leur situation géographique a donc incité le Ministère des Pêches Maritimes à affirmer sa compétence en matière de gestion. Mais, comme l'aspect conservation constituait l'objectif principal de ces aires, le Ministère chargé de l'environnement a également affirmé son autorité. Face à ce conflit de compétences, une solution originale a pu être trouvée puisque qu'a été établie une co-gestion entre la Direction des parcs Nationaux, la Direction de la Protection et de la Surveillance des Pêches et la Direction des Pêches Maritimes à travers la mise en place d'un comité interministériel.⁴³ La solution pourrait, de manière constructive, prendre en

33 Département des parcs et de la gestion de la faune, rattachée au Ministère des pêches, des ressources naturelles et de l'environnement en Gambie : loi relative à la biodiversité et à la gestion de la faune, *précit.*

34 Direction générale de l'environnement, rattachée au Ministère de l'environnement, de l'agriculture et des pêches au Cap Vert : loi n°8-2002 du 25 février 2002 approuvant le décret d'organisation du ministère de l'environnement, de l'agriculture et des pêches.

35 Art. 3 et 30 du décret mauritanien n° 086-2007 du 16 juin 2007 fixant les attributions du Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'environnement et l'organisation de son administration centrale et de son département.

36 Arrêté ministériel sénégalais n°007166 du 24 juin 1976/PM/DGT complétant l'organisation et fixant les attributions des structures de la Direction des parcs nationaux.

37 Loi sénégalaise n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales et Décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

38 Art. 20 du décret sénégalais n° 96-1134 du 27 décembre 1996, *précit.*

39 Art. 44 du décret sénégalais n° 96-1134 du 27 décembre 1996, *précit.*

40 Décret bissau-guinéen n° 2/2005 de 14 de février 2005, *précit.*

41 Décret mauritanien n° 086-2007 du 16 juin 2007, *précit.*

42 Décret sénégalais n° 2004-1408 du 4 novembre 2004, *précit.* (Création des AMP de Saint Louis, Cayar, Joal Fadiouth, Bamboung et Abéné).

43 Arrêté ministériel sénégalais n°1654 du 03 mars 2006 portant création du comité technique chargé de la gestion des aires marines protégées.

compte les différents intérêts, ceux de la conservation et du développement durable, ceux de la pêche et ceux de la surveillance maritime. Cependant, à l'heure actuelle, ce comité technique ne s'est toujours pas réuni et ne prend aucune décision quant au processus de gestion pour ces AMP.

De façon générale, l'unicité de l'institution compétente permet de dresser une situation claire de la répartition des compétences dans le domaine des aires protégées et d'éviter certaines querelles ministérielles. Une autre solution est d'établir des critères de répartition de compétences claires et suffisamment souples pour permettre la mise en place d'intéressantes coopérations interministérielles. Un autre enjeu institutionnel est aussi de permettre et de promouvoir l'implication des populations locales à la création et à la gestion des AMP.

3.2 Les modes de participation de la population

Généralement, on constate que les cadres juridiques des AMP ont d'abord eu le souci d'intégrer les populations ou communautés locales au processus de gestion des AMP (1) avant de les intégrer au processus de création d'AMP plus récemment créées (2).

3.2.1 *Au cours du processus de gestion des AMP*

L'affirmation d'un rôle des populations dans le processus de gestion peut, à l'image des pays de la sous région, se présenter selon diverses formes. Ainsi, le Sénégal a choisi d'introduire des modes de décentralisation des compétences de gestion au profit des collectivités locales.⁴⁴ Le Cap Vert⁴⁵ ou la Guinée⁴⁶ ont mis en place des systèmes de délégation totale ou partielle de compétences de gestion au profit de personnes privées, associations, ONG ou de personnes publiques, institutions publiques locales. La Mauritanie, dans le cadre d'une compétence déconcentrée procède à des mécanismes

de consultation de la population⁴⁷ tandis qu'en Guinée-Bissau, la délégation semble s'effectuer directement au profit des autorités traditionnelles gestionnaires des ressources naturelles.⁴⁸ L'instauration de comités de gestion au niveau des aires protégées a également permis à la Gambie, à la Guinée-Bissau, au Sénégal et à la Sierra Leone de faire participer les populations environnantes au processus de gestion, ainsi que tout les parties prenantes concernées, collectivités locales, associations et ONG. De même, on peut citer la présence d'organisations de volontaires ou les systèmes de cogestion entre l'administration et la population résidente pour la surveillance de l'aire.⁴⁹ Par exemple, au Sénégal, les écocardes sont issus des populations locales et se portent volontaires pour participer à la surveillance et aux mesures de conservation et de restauration des AMP. Ils ne sont donc pas rémunérés pour leurs activités volontaires mais ont la possibilité, comme au parc national de la Langue de Barbarie ou celui des îles de la Madeleine, de développer des activités telles que l'écoguidage ou le transport sur les lieux en pirogue et d'en percevoir les bénéfices. Enfin, les processus les plus poussés d'implication des populations à la gestion des AMP ouest-africaines semblent être les aires protégées 'à gestion communautaire'. On présente souvent l'AMP de Bamboung au Sénégal comme un exemple en la matière ou la création des réserves naturelles d'intérêts communautaires de la Somone et de Palmarin.⁵⁰

44 Art. 20 et 44 de la loi sénégalaise n° 96-07 du 22 mars 1996, *précit* et décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, *précit*.

45 Art. 23 de la loi capverdienne n° 3-2003 du 24 février 2003, *précit*.

46 Art. 11 al. 2 et 3 du Code guinéen de la protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse, *précit*.

47 Par exemple, ateliers de concertation avec les pêcheurs au parc national du Banc d'Arguin; comités villageois au parc national du Diawling (art. 29 et 30 de l'arrêté n° R-204 portant approbation du règlement intérieur du parc national du Diawling).

48 J.-Y. Weigel, F. Féral, B. Cazalet (dir.), *Les aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest – Gouvernance et politiques publiques* (Presses Universitaires de Perpignan, 2007), pp. 137 et suivants.

49 Exemple des «pêcheurs informateurs», accord entre le parc national du Banc d'Arguin et Délégation de la Surveillance des Pêches et du Contrôle en Mer pour la participation des pêcheurs résidents à la surveillance du parc; Exemple en Guinée-Bissau du Rio de Buba, partenariat de surveillance entre les autorités de l'Etat et la population résidente.

50 Délibération n° 010/CRP du 15/05/2001 du conseil rural de Palmarin : création de la réserve naturelle d'intérêt communautaire de Palmarin.

Aujourd'hui, ce qui semble manquer dans ce domaine, ce n'est pas tant les mécanismes d'implication des populations dans la gestion des AMP que la reconnaissance officielle de leurs rôles au sein de la norme juridique interne. Par exemple, seules la Gambie et la Guinée-Bissau reconnaissent de manière formelle la place et le rôle des comités de gestion dans le processus de gestion des aires protégées.⁵¹ Dans les autres cas, cela ne représente que des pratiques répandues. D'ailleurs au Sénégal quinze des dix-sept aires protégées sont dotés d'un comité de gestion⁵² sans pour autant que ceux-ci bénéficient d'un statut juridique officiel dans la gestion des aires. Il serait alors judicieux que les Etats envisagent, selon les modes d'implication des populations mis en place, une reconnaissance plus formelle du rôle de ces comités et la possibilité éventuelle pour les personnes concernées par leurs décisions d'en demander l'application concrète ou de les contester.

Enfin, les mécanismes de décentralisation ou de délégation de compétences, comme il peut exister au Cap Vert, Guinée ou Sénégal, manquent fréquemment de moyens financiers et humains nécessaires à assurer une bonne gestion des aires protégées. Les différents pays pourraient s'interroger sur la mise en place de mécanismes d'appui et de soutien aux organes de gestion des aires protégées, et notamment pour le domaine crucial de la surveillance.

3.2.2 Au cours du processus de création des AMP

Il existe une prise en compte variable, par les pays ouest-africains, du souci d'implication des populations dans le processus de création d'AMP. De manière générale, la Guinée-Bissau est souvent citée comme le pays le plus avancé notamment pour l'AMP communautaire d'Urok, modèle de création communautaire.⁵³ Le processus de création de cette aire a consisté, en premier lieu, à répondre aux préoccupations immédiates des populations à travers

des activités de développement dans plusieurs secteurs. Ce processus a permis l'établissement d'un climat de confiance et de compréhension entre les différents acteurs impliqués. La seconde étape a consisté à définir, pour atteindre des objectifs de développement à long terme, un corpus de règles susceptibles de répondre aux préoccupations des populations.⁵⁴ Cette phase de négociation et de concertation avec les populations résidentes, les acteurs venant de l'extérieur et les autorités administratives peut s'avérer relativement longue. Mais, finalement, ces étapes sont le gage d'une bonne compréhension et d'une appropriation des règles par l'ensemble des acteurs.

Il existe également dans d'autres pays certains mécanismes intéressants pour l'implication des populations à la création d'AMP. Ainsi, le Cap Vert a mis en place un mécanisme de pétition permettant à la population de proposer la création d'une aire protégée. La pétition doit comporter 300 signatures minimum pour être prise en compte par les autorités capverdiennes.⁵⁵ En Gambie⁵⁶ et Sierra Leone,⁵⁷ une procédure préalable minutieuse permet aux populations environnantes de déposer aux autorités compétentes des demandes de reconnaissances de droits d'usage sur le territoire de la future aire protégée. Suite à la prise en compte de ces demandes, l'administration peut décider de modifier son projet de création d'aire protégée, que ce soit au niveau des mesures de police ou au niveau de la délimitation de l'aire.

Enfin et comme nous l'avons vu précédemment, le Sénégal et la Sierra Leone se sont engagés vers des processus de décentralisation des compétences de création au profit des collectivités locales. Les Régions et Communautés rurales sénégalaises peuvent ainsi créer des aires protégées ayant respectivement 'un intérêt régional' ou 'présentant un intérêt socio

51 Art. 33 al. 3 paragraphe b) de la loi relative à la biodiversité et la gestion de la faune en Gambie; Art. 18 de la loi-cadre bissau-guinéenne n° 3-97 du 26 mai 1997, *précit.*

52 Selon la Direction des Parcs Nationaux, actuellement, seules les aires protégées de Guembeul et d'Abéné ne sont pas dotées d'un comité de gestion.

53 Décret n° 8-2005 du 12 juillet 2005, *précit.*

54 Plan de gestion pour 2004-2008 et Décret n° 9/2005 du 12/07/2005 approuvant le plan de gestion de l'aire marine protégée communautaire d'Urok; Selon les propos de Monsieur P. Campredon et de l'ONG bissau-guinéenne Tiniguena.

55 Art. 10 de la loi capverdienne n° 3-2003 du 24/02/2003, *précit.*

56 Art. 14 à 32 de la loi gambienne relative à la biodiversité et à la gestion de la faune, *précit.*

57 Art. 11 à 19 de la loi sierra léonaise relative à la conservation de la faune, *précit.*

écologique rural⁵⁸. En Sierra Leone, la création de sanctuaires animaliers relève de la compétence des assemblées des circonscriptions locales, les *Chiefdom councils*, ces derniers devant néanmoins obtenir l'approbation du Ministère compétent.⁵⁹

Une rapide présentation des modes d'implications des populations permet donc de constater, qu'en général, leur participation dans la gestion des aires protégées précède souvent leur implication au sein des processus de création. Pourtant, intégrer les populations concernées dès les processus de délimitation de l'aire ou de mise en place des mesures de police aboutit à la mise en place d'un droit négocié,⁶⁰ fruit des sensibilisations et concertations avec la population dès le début du processus et gage de l'effectivité du projet de protection. Les pays ouest africains pourraient, à partir de ces exemples concrets, réfléchir à l'introduction de certains mécanismes dans leur ordre juridique interne et à une certaine harmonisation au sein de la sous région. D'autre part, les différents pays pourraient réfléchir à la mise en place de mécanismes d'appui et de soutien à la création d'aires marines communautaires.

4 CONCLUSION

Les pays Ouest africains, dont nous venons d'étudier le cadre juridique en matière d'aires protégées, se sont engagés, par des accords régionaux,⁶¹ vers une meilleure harmonisation des contextes juridiques et

à un renforcement institutionnel des AMP dans la sous région. Dans ce cadre, les recommandations internationales peuvent constituer une source d'inspiration majeure pour cette entreprise, rendant également plus cohérente la résolution des problématiques à caractère transfrontalier.

Plusieurs problématiques pourraient faire l'objet de réflexions approfondies afin d'améliorer la gestion pratique des AMP et l'efficacité d'un cadre juridique adapté. Une question en particulier reste en suspens malgré l'importance économique et stratégique qu'elle peut revêtir pour la région ouest-africaine : le rôle des AMP dans la gestion des pêcheries. En effet, si les AMP sont par définition orientées vers la protection ou la préservation des ressources naturelles marines et souvent des ressources halieutiques spécifiquement, elles ont une influence sur les activités de pêches via les mesures de restriction qu'elles mettent régulièrement en place (quota, interdiction de certains types de pêches, période de repos biologique...) et peuvent donc jouer un rôle important dans la gestion de cette activité.⁶² Mais ceci doit-il devenir pour autant un objectif de la création des AMP dans la sous région ? Cette question soulève de nombreux débats et beaucoup d'avis différent sur les réponses à apporter.⁶³ Néanmoins, cette elle permettrait ensuite de mieux évaluer l'impact écologique, économique et sociologique de la mise en place de ces aires et leurs efficacités réelles.

58 Loi sénégalaise n° 96-07 du 22 mars 1996, *précit.* et Décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 *précit.* (Chapitre II-A, par.1). C'est d'ailleurs sur la base de ce décret qu'ont été créées les réserves naturelles d'intérêts communautaires de la Somone et de Palmarin (voir Chapitre II B) 1)).

59 Art. 21 de loi sierra léonaise relative à la conservation de la faune, *précit.*

60 J-Y Weigel, F. Féral, B. Cazalet, *op. cit.*, pp 123 et suivantes.

61 Mise en place du Programme Régional de Conservation des zones Côtières et Marines (PRCM, 2001); II° Forum Régional Côtier et Marin (Banjul, 2005); Mise en place de la Stratégie Régionale pour les Aires Marines Protégées en Afrique de l'Ouest (2003), du Réseau régional des Aires Marines Protégées en Afrique de l'Ouest (RAMPAO, 2007).

62 Expérience en cours à l'aire marine protégée à gestion communautaire de Bamboung, Sénégal.

63 J-Y Weigel, F. Féral, B. Cazalet (dir.), «Introduction générale. La clarification préalable des objectifs et des enjeux », *Aire marine protégée d'Afrique de l'Ouest, gouvernance et politique publique, op.cit.*

LEAD Journal (Journal du droit de l'environnement et du développement)
est une publication académique gérée conjointement par la Faculté de droit de la
School of Oriental and African Studies (SOAS) - Université de Londres <http://www.soas.ac.uk/law>
et le Centre de recherche en droit international de l'environnement (IELRC) <http://www.ielrc.org>

