



Plaidoyer pour la valorisation des conventions locales pour une bonne gestion des zones humides : cas de l'Aire Marine Protégée du Gandoule dans le Delta du Saloum

Ibrahima NDIAYE

Titulaire d'une maîtrise en droit public option relations internationales, Ibrahima a suivi une formation approfondie en master gestion des ressources naturelles et du développement durable à l'Institut des Sciences de l'Environnement (ISE) à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

Avec l'appui de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), en collaboration avec la Fondation MAVA et l'ISE, Ibrahima Ndiaye a été sélectionné dans un programme de recherche pour lequel il est intervenu en qualité de juriste environnementaliste afin d'analyser le cadre juridique et institutionnel en vigueur dans l'Aire Marine Protégée (AMP) du Gandoule dans le Delta du Saloum.

Les ressources naturelles renouvelables constituent une source substantielle de revenu pour les populations rurales en Afrique de l'Ouest. Elles font l'objet d'une pression de plus en plus croissante qui, ajoutée aux nombreux aléas climatiques, remet en question leur durabilité et fait peser une série de menaces sur la stabilité des revenus qu'elles engendrent. Cette situation accroît la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques adéquates de gestion durable des ressources naturelles.

Au Sénégal, la gestion des ressources halieutiques reste marquée par l'existence d'une pluralité de référents, de modes d'intervention et de légitimités. Les systèmes juridiques officiels et les institutions en découlant ont des difficultés à réglementer l'accès aux dites ressources. Face à cette situation, les conventions locales sont apparues comme une alternative.

Au sens large, le terme convention désigne l'entente, l'accord, le consensus entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales sur un sujet déterminé. Le terme local, quant à lui, désigne une échelle spatiale limitée tant ce qui concerne les acteurs que l'objet de la convention. Appliqué à la gestion des ressources naturelles, les conventions locales sont des outils de gestion durable, élaborés sur la base du consensus par les acteurs exploitant les mêmes ressources naturelles d'un terroir.

Les ressources halieutiques faisant l'objet de conventions locales sont ainsi qualifiées du fait de leur intérêt territorialement restreint, en opposition à celles qui sont d'intérêt plus global, notamment national. Cet accord peut résulter de la volonté, soit de rationaliser l'exploitation abusive de ces ressources halieutiques et mettre fin à leur dégradation, soit de régler ou de prévenir des conflits liés à leur exploitation.

Comme les conventions locales, la démarche pour la mise en place et la gestion d'une aire marine protégée repose fondamentalement sur une légitimité fondée sur l'initiative et l'adhésion des communautés locales, et une légalité requise par la décision de l'autorité exécutive. Ainsi, la promulgation du décret est nécessaire pour lui conférer une puissance réglementaire et lui donner un gage juridique voire administratif.

L'Aire Marine Protégée (AMP) du Gandoule a été officialisée par le décret n° 2014 – 416 du 31 mars 2014. L'Article 1 de ce présent décret précise que l'AMP est créée dans la communauté rurale de Djirnda (département de Foundiougne). Elle est délimitée par le bolong de Diamniadio, la passe de Fambine, l'île de sang, l'île aux oiseaux et les forêts de mangroves qui jouxtent des plans d'eau. La zone d'emprise de l'AMP abrite une grande biodiversité d'espèces de poissons, de mammifères aquatiques, de mollusques, de crustacés

salasndiaye@gmail.com

et d'espèces végétales. Dans une perspective de conservation de la biodiversité dans l'AMP du Gandoule, une convention locale a été mise en œuvre, *la Convention locale pour une gestion durable des ressources halieutiques*, élaborée avec l'appui du projet USAID/Comfish et approuvée par le sous-préfet de Niodior le 20 janvier 2018 après la validation de l'Instance Conseil et Coordination (ICC) du Comité Local de la Pêche Artisanale (CLPA).

Cette réflexion ne vise pas, comme cela est souvent fait en parallèle avec la question de la «légalité» des conventions locales sur la gestion des ressources halieutiques, de poser la question de leur «légitimité».

À cet effet, nous essayons dans cet article de montrer en premier lieu la place des conventions locales pour une meilleure gestion des ressources halieutiques dans l'Aire Marine de Djirnda, et en second lieu de démontrer la pertinence de l'intégration de cet outil dans le dispositif légal officiel du pays pour sa pérennisation.

La place des conventions locales pour une meilleure gestion des ressources halieutiques dans l'AMP du Gandoule

De nos jours, la gestion décentralisée des ressources naturelles est une option de l'État du Sénégal. Pour analyser la place des conventions locales pour une bonne gestion des ressources halieutiques, il convient d'une part, de rappeler le processus de leur mise en place, et d'autre part l'intérêt et la pertinence de cet instrument juridique.

Le processus de la mise en place de la convention locale de l'Aire Marine Protégée du Gandoule

La pêche sénégalaise a connu un développement fulgurant consécutif à un accroissement important des débarquements, rendu possible grâce à des politiques expansionnistes menées et soutenues par l'État. Paradoxalement, les politiques développées dans le secteur de la pêche l'ont plongé dans une profonde crise. À cet égard, la durabilité de la pêche est compromise par la raréfaction des ressources halieutiques dont la principale cause est la surpêche dans un contexte où l'accès à la mer reste libre. Conscient des insuffisances de ces politiques, l'État du Sénégal a mis en place des stratégies et des politiques de développement durable des pêches. Les préoccupations déclinées dans cette démarche sont relatives à la réduction de l'effort de pêche, au contrôle de l'accès à la ressource et à la responsabilisation des acteurs. La réalisation et la réussite de ces stratégies exigent un partage des rôles et des responsabilités entre l'État et les communautés de base de la pêche. C'est

dans ce sens que le projet USAID/Comfish était intervenu pour appuyer l'État du Sénégal dans sa stratégie de gestion des ressources halieutiques, notamment par l'utilisation de la Convention locale comme outil de gestion des pêcheries.

Ainsi, l'objectif général de la convention locale de Djirnda est d'assurer une conservation et une utilisation durable des ressources halieutiques pour satisfaire les besoins croissants, divers et changeants des populations, tout en préservant les fonctions productives, écologiques et culturelles des écosystèmes marins et côtiers au profit de la communauté. Conformément au Code de la pêche, le CLPA est l'institution de gouvernance locale habilitée à valider les mesures prises en matière de gestion durable des ressources halieutiques. La convention locale de Djirnda a été adoptée sur la base des «cadres de concertation» par une délibération de la collectivité locale (le Maire), puis validée par l'ICC du CLPA, et enfin approuvée par l'autorité administrative, le sous-préfet de Niodior, aussi président du CLPA de Djirnda. La convention locale a été adoptée le 20 janvier 2018. Le CLPA de Djirnda, en collaboration avec les acteurs concernés, a décidé d'instaurer un repos biologique pour ces espèces : Cymbium/Volute (Yett), Murex (Toufa), Huitres (Yokhos) et Coques (Pagnes). Ainsi, la décision de fermeture ou d'ouverture de l'exploitation doit être validée par l'ICC du CLPA et approuvée par l'autorité administrative.

Impliquant l'ensemble des acteurs concernés, notamment les communautés, les gestionnaires directs de la ressource halieutique et les ONG, les conventions locales offrent la flexibilité, mais aussi le niveau de détail nécessaire à une gestion rationnelle et intelligente des ressources halieutiques, hélas de plus en plus rare. D'où la nécessité de montrer la pertinence de cette convention locale.

La pertinence de la convention locale sur la gestion des ressources halieutiques de Djirnda

Les conventions locales sont des outils juridiques modernes et très efficaces sur le terrain, car procédant d'une concertation et d'une négociation, et donc d'un soutien à tous les niveaux : administrations, administrés, partenaires etc. cela démontre que pour être opérationnel, un instrument juridique doit avant tout correspondre à la culture et aux réflexes réglementaires «naturels» d'une société. Cela permet de faire la difficile jonction entre le droit national imposé et le droit local traditionnellement oral et négocié.

Étant donné que toute gestion durable et efficiente ne peut se fonder que sur des règles négociées et appliquées en

fonction des formes d'autorités jugées légitimes, la coexistence des normes s'impose comme une donnée structurelle pour des raisons tant socio-politiques que fonctionnelles. La gestion durable des ressources halieutiques exige que les règles d'accès et les autorités compétentes soient clarifiées et reconnues par tous, en particulier là où des intérêts économiques puissants s'affrontent.

Par ailleurs, il s'agit de renforcer des modes de gestion « coutumiers » et de reconnaître aux populations locales la gestion des ressources halieutiques qui se trouvent dans leur zone.

La pertinence de l'intégration de cet outil dans le dispositif légal officiel du pays pour sa pérennisation

Au Sénégal, dans le cadre de sa gestion des ressources halieutiques, l'État a institué une démarche participative avec le Code de la pêche maritime adopté par la Loi n° 2015 – 18 du 13 juillet 2015. Il s'agit de mettre en terme la démarche répressive de gestion, qui ne garantissait pas la conservation de la ressource, pour impliquer les pêcheurs dans l'exploitation policée et la préservation de la ressource.

La collectivité locale signe un protocole d'accord conformément aux prescriptions du ou des plans d'aménagement du domaine maritime de l'État. Cette disposition s'applique dans la gestion de l'AMP du Gandoule. Sur la base de cette convention locale passée entre les populations de Djirnda, les élus et le représentant de l'État, un code de conduite dans la gestion de la ressource a été mis en place. L'accès à la ressource est réglementé de manière consensuelle, et le respect des dispositions est surveillé par la population, appuyée par les services déconcentrés qui ont la seule compétence de sanctionner.

Ainsi, les conventions locales permettent de parachever la décentralisation au niveau local en facilitant, au moyen de contrats, l'application effective des compétences transférées de l'État vers les collectivités locales.

Cette convention sur la gestion des ressources halieutiques dans la commune de Djirnda est novatrice en ce sens qu'elle porte, de manière expérimentale et négociée avec l'administration, sur des ressources toujours sous le contrôle de l'État, comme certaines ressources halieutiques.

Malgré la pertinence de ces conventions locales, le revers de la médaille réside en ce que le terme « conventions

locales », ou bien tout terme équivalent qualifiant explicitement ces instruments, n'apparaît pas dans le code des collectivités locales. Ce dernier parle simplement de « cadres de concertation » créés par les collectivités locales et validés par l'État. Même si la pratique a achevé d'institutionnaliser les conventions locales, le juge, lui, peut l'entendre d'une manière différente en cas de litige. Ainsi, il peut se saisir de cette ambiguïté et faire pencher la balance vers une non-reconnaissance des conventions locales. Il y a donc ici un vide juridique à combler afin que le droit sénégalais reconnaisse officiellement ces instruments.

Il serait également légitime de consacrer juridiquement le succès des conventions locales, voire d'en encadrer spécifiquement le développement. Cela permettrait d'en sécuriser le développement et la mise en œuvre, mais également d'éviter les approximations et dérives sémantiques constatées. De même, il est important de clarifier le rôle du représentant de l'État, à la fois juge du contrôle de la légalité et formellement partie aux conventions locales.

Conclusion

Au terme de cette analyse, il apparaît que la Convention locale de l'AMP du Gandoule reste un outil novateur dans la gestion des ressources halieutiques. Sa pertinence, son efficacité et son caractère opportun ont été démontrés à plusieurs niveaux. En effet, sur le plan social, un changement notoire du comportement des populations quant à la manière de gérer les ressources halieutiques a été noté.

En outre, la zone de couverture de la convention locale, qui est souvent limitée au territoire de la collectivité territoriale (les villages qui se trouvent dans la commune de Djirnda), est relative car certaines populations, souvent les étrangers, refusent parfois d'appliquer des accords auxquels ils n'ont pas contribué.

De même, la faiblesse des mécanismes de suivi constitue un réel blocage pour la pérennisation de cette convention. Malheureusement, la Convention locale de gestion des ressources halieutiques de Djirnda s'inscrit dans le cadre d'un projet de l'USAID/Comfish et dès que le projet arrivera à son terme il y a des risques qu'il n'y ait plus de suivi sur le terrain

De notre point de vue, il est temps que les conventions locales aient une reconnaissance juridique, et que l'État les intègre dans ses stratégies pour une meilleure gestion des ressources naturelles. 🌿

■ Bibliographie

Gouvernement du Sénégal. 2015. Loi n° 2015 – 18 du 13 juillet 2015 portant Code de la pêche maritime au Sénégal.

Gouvernement du Sénégal. 2014. Décret n° 2014 –416 du 31 mars 2014 portant création de l’Aire Marine Protégée du Gandoule ;

Gouvernement du Sénégal. 2013. Loi n° 2013 – 10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales

Innovation Environnement et Développement en Afrique (IED Afrique). 2009. *Les conventions locales au Sénégal Mbédap : à l’épreuve du temps*», 23 p

Laurent Granier. 2006. *Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l’environnement : légalité et cohérence en droit sénégalais*, 65 p.

Moussa Djiré. 2004. Les conventions locales au Mali : *une grande nébuleuse juridique et en pragmatisme en Gestion des Ressources Naturelles*, pp 5-33

Nations Unies. 1971. Convention Ramsar relative aux zones humides d’importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d’eau 1971.

Nations Unies. 1992. Convention de Rio relative à la diversité biologique de 1992.

Projet USAID/Comfish. 2018. *Convention locale pour une gestion durable des ressources halieutiques*.



Crédit photo: Usaid Comfish

Séance de validation de la convention locale de Djirnda pour une gestion durable des ressources halieutiques.