

Parc National, quelle faisabilité ?

Conséquences en matière de gouvernance de la coexistence Réserve de biosphère/Parc National à l'international.

Jean-François Noël
CEMOTEV (E.A. 4457)
Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines

Introduction

La coexistence sur tout ou partie d'un même territoire de Parcs Nationaux et de Réserves de Biosphère MAB est un phénomène fréquent dans les aires protégées terrestres et marines dans les pays en développement et sur divers continents.

Cependant, si la nature et le contenu des réserves de biosphère sont bien fixés par les textes de l'UNESCO (Stratégie de Séville et Cadre Statutaire du Réseau Mondial des Réserve de Biosphère), il n'en est pas de même des parcs nationaux pour lesquels, d'un pays à l'autre, la situation est beaucoup moins claire.

En Chine, par exemple, les parcs nationaux sont définis comme des « zones d'intérêt paysager et historique d'importance nationale ». En juin 2006, ils étaient au nombre de 187. Certains d'entre eux sont des « parcs géologiques nationaux », dont le but est de protéger les sites géologiques d'importance, tout en encourageant à la fois le tourisme et la recherche scientifique. D'autres sont des montagnes sacrées liées au Taoïsme ou au Bouddhisme, très fréquentées par les pèlerins.

Il existe en Chine 28 Réserves de biosphère MAB, mais aucune n'est liée à un parc national, vu la définition qui est donnée à ce terme en Chine. Ces réserves, qui ont obtenu le label et l'appellation de Réserve de biosphère, ont, en général, pour zones centrales des réserves naturelles dont le statut varie : elles sont gérées assez souvent par le Ministère de la Forêt, parfois par l'Agence Générale Chinoise de Protection de la Nature et de l'Environnement, pour les aires terrestres non forestières, ou bien par l'Administration d'Etat pour l'Océan, en ce qui concerne les AMP.

En Afrique de l'Ouest, en revanche, les parcs nationaux ont déjà une assez longue histoire, comme par exemple au Sénégal, sur lequel nous centrerons notre propos. En revanche les créations de réserve de biosphère qui ont un parc national comme aire centrale sont en général plus récentes.

Au Sénégal, nous prendrons 3 exemples de régions où coexistent Parcs nationaux et Réserves de Biosphère :

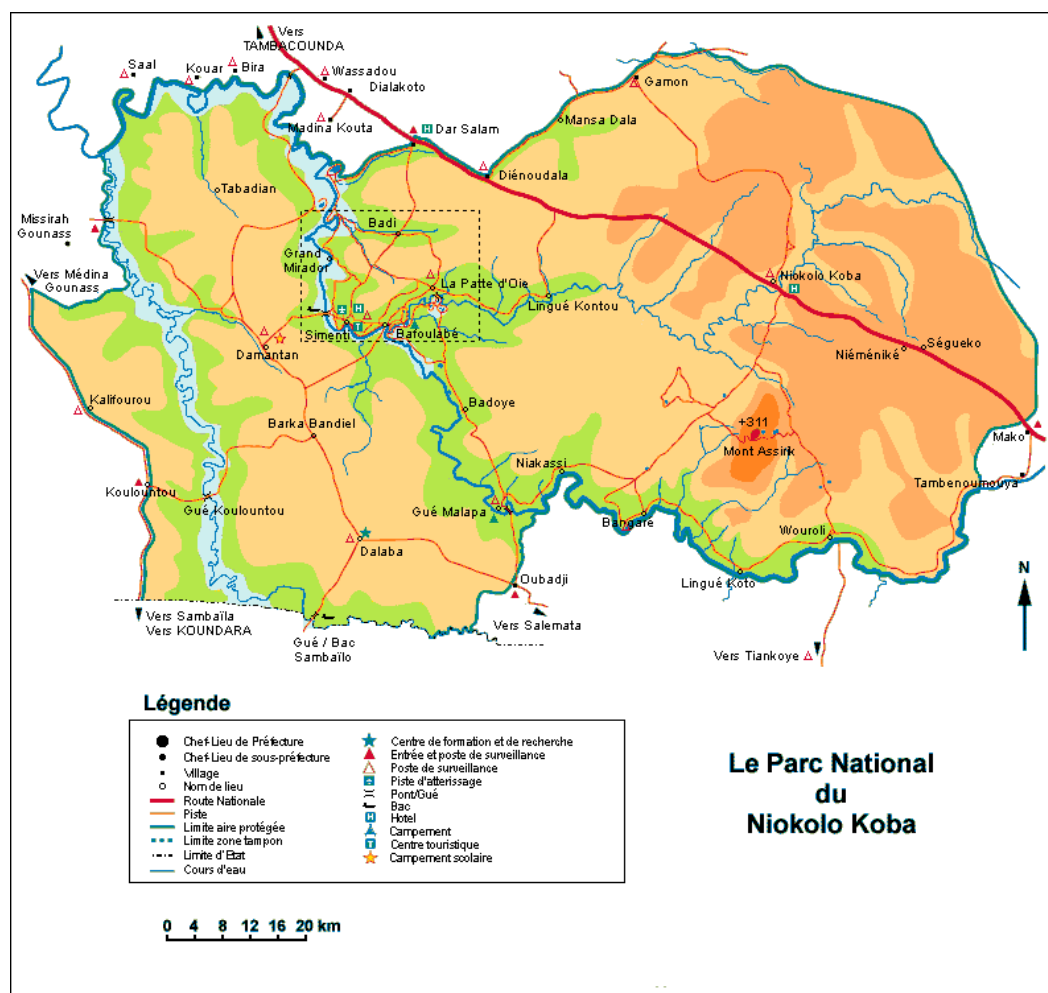
1. Le Niokolo-Koba
2. Le delta du Saloum
3. Le delta du fleuve Sénégal.



Parc National, quelle faisabilité ?

1. Le Parc national et la Réserve de biosphère du Niokolo-Koba

Au Sénégal, le plus ancien parc national, le Parc National du Niokolo-Koba, a été créé en 1954, à l'époque coloniale, après avoir connu diverses formes de protection (Réserve de Chasse en 1926, Réserve intégrale de Chasse en 1950, Forêt domaniale classée en 1951, Réserve intégrale de Faune en 1953) Cette aire protégée a connu à plusieurs reprises des accroissements de superficie, notamment pour la dernière fois en 1969. Créé pour protéger et conserver la faune et la flore menacées et caractéristiques du domaine soudano-guinéen, ce parc de 913 000 ha est classé depuis 1981 par l'Unesco à la fois comme site du Patrimoine Mondial et comme Réserve de Biosphère. Avec le Parc National du Badiar (43 860 ha, dont 36 230 ha en zone centrale et 7 630 ha en zone tampon) situé en Guinée, il forme depuis 1990 le Parc Transfrontalier du Niokolo Badiar. Cependant, sa situation actuelle a amené l'Unesco à le classer sur la liste du patrimoine mondial en péril depuis 2007. Le comité du patrimoine mondial envisageait à son propos en 2009 « la perte potentielle imminente de la valeur universelle exceptionnelle du bien » et son retrait de la liste pourrait être prononcé à sa session de juillet 2010. Il est géré par la Direction des Parcs Nationaux du Sénégal.



BIOSPHERE
Fontainebleau & Gâtinais



Parc National, quelle faisabilité ?

Dans un cas comme celui-ci, la qualification de réserve de biosphère MAB agit essentiellement comme un label, qui pourrait être, on l'a vu, retiré, et l'identité de l'aire protégée est bien prioritairement celle du parc national et non celle de la réserve de biosphère. Dans le cas du Niokolo-Koba, les limites propres de la Réserve de Biosphère ne sont pas clairement différenciées de celles du Parc National et n'apparaissent sur aucune carte, y compris sur celle du site de l'Unesco : un décret du 7 mars 2002 portant actualisation des limites du Parc national du Niokolo-Koba (PNNK) et de sa périphérie tente d'en préciser les limites et d'y introduire le zonage des réserves de biosphère.

L'aire centrale correspond aux limites instituées par le décret d'extension de 1969 c'est-à-dire celles de l'ensemble du parc national matérialisées par la « piste périmétrale ».

La zone tampon, autour de l'aire centrale, correspond en réalité à une bande d'environ 1 km de profondeur au delà de la piste périmétrale » qui en constitue la limite intérieure. Dans la partie nord du PNNK, le fleuve Gambie constitue la limite de cette zone. La zone tampon n'existe pas le long de la frontière avec la Guinée dans la partie mitoyenne du Parc National de Badiar.

Enfin l'aire de transition, située à la périphérie de la zone tampon et donc extérieure elle aussi à la piste périmétrale, est, quant à elle, une zone largement humanisée, car abritant des terroirs villageois (et notamment les communautés rurales expulsées de la zone centrale lors des accroissements historiques du parc national) et à vocation essentiellement agropastorale. Ses contours internes correspondent aussi (à un km près) aux limites instituées par le décret d'extension de 1969.

Donc, en résumé, ce sont les limites du parc national et elles seules, telles qu'instituées par l'extension de 1969, qui déterminent le zonage de la Réserve de Biosphère, la zone tampon se réduisant à une bande de 1 km de large adjacente au territoire du parc. Il est clair également que la zone tampon ne joue pas le rôle exclusif d'accueil des activités touristiques, scientifiques et éducatives qui devrait être le sien et que les activités touristiques en zone centrale sont importantes (hôtels et campements, randonnées en 4x4).

La Réserve de biosphère n'a pas d'administration ni d'organes de gestion propres. De même que le Parc national, elle est gérée de façon centralisée par la Direction des Parcs Nationaux du Sénégal (DPNS). Plus précisément, l'administration juridique de la zone centrale et de la zone tampon relève de l'autorité exclusive de la DPNS, tandis que celle de la périphérie relève de la compétence des collectivités locales concernées, avec toutefois un droit de regard de la DPNS.

En second lieu, la région du Siné Saloum, toujours au Sénégal, mérite également l'attention. S'y superposent très partiellement le Parc national du delta du Saloum (PNDS) et la Réserve de biosphère du Delta du Saloum (RBDS)

2. Le Parc national et la Réserve de biosphère du delta du Saloum

Le Parc national du delta du Saloum (PNDS) est l'un des six parcs nationaux du Sénégal – le second en superficie après celui du Niokolo-Koba, avec une superficie de 76 000 hectares. Ce



Parc National, quelle faisabilité ?

qui était alors une réserve a obtenu le statut de parc national en 1976. La Réserve de Biosphère a été reconnue comme telle en 1980, puis classée comme site Ramsar en 1984. La candidature de l'ensemble du delta à son inscription sur la liste du patrimoine mondial a été soumise à l'UNESCO le 18 novembre 2005, sans résultat jusqu'ici.

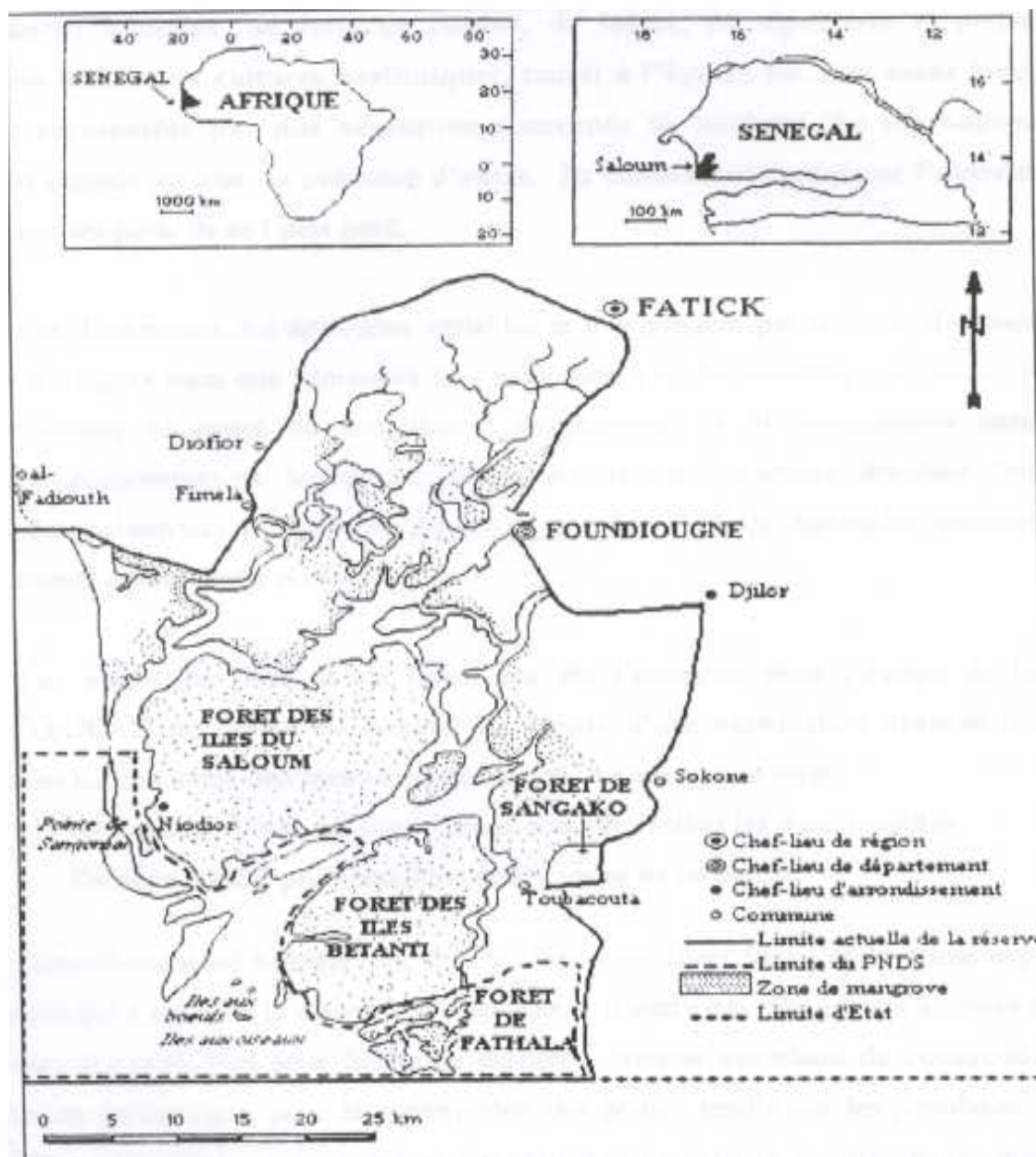
La Réserve de Biosphère du Delta du Saloum (RBDS) se situe dans le centre ouest du Sénégal. Elle est constituée d'écosystèmes côtiers et marins. C'est un site d'estuaires et de mangroves situé entre 13°35' et 14°00' de latitude nord et 16°00' et 17°00' de longitude ouest. Sa caractéristique principale est la présence de divers milieux écologiques :

- Un milieu continental constitué de forêts et limité dans sa partie basse par la mangrove et les tannes.
- Un milieu insulaire composé de trois grands groupes d'îles (le Gandoul au nord, les Îles Betenti et Fathala au sud), séparées par trois bras de mer principaux (Saloum, Diomboss, Bandiala). Ces îles couvrent plus de 80.000 ha et sont bordées par un réseau de chenaux dense entouré de mangroves.
- Un milieu maritime qui s'étend au-delà de l'isobathe des 6m vers la haute mer.

Une forte dépendance est notée entre ces trois milieux du point de vue de leur fonctionnement, leur dynamique et leur évolution. Plusieurs activités y sont menées parmi lesquelles la pêche artisanale, l'ostréiculture, l'agriculture, l'élevage, la cueillette des produits de la mer (mollusques, crustacés...).



Parc National, quelle faisabilité ?



Toutefois, malgré la relative abondance des ressources, plusieurs contraintes pèsent sur le milieu, notamment celles liées à l'augmentation de la population et ses conséquences sur l'environnement. Elles sont aggravées par la baisse de la pluviométrie d'environ 30% qui a entraîné la régression de la mangrove avec une prédominance des vasières nues ou « tannes ». Les phénomènes d'acidification et de salinisation des eaux et des sols ont pour conséquence le recul des périmètres cultivables et une rareté des points d'eau potable.

C'est en fait la dégradation de ce patrimoine qui a poussé les autorités étatiques sénégalaises à la faire ériger en 1981 par l'UNESCO en Réserve de Biosphère. Elle a ensuite été classée « Site Ramsar » en 1984. Actuellement, la RBDS s'étend sur 180.000 ha, dont 76.000 constituent les ensembles amphibies et maritimes du parc national du Delta du Saloum. Ces



BIOSPHERE
Fontainebleau & Gâtinais



Parc National, quelle faisabilité ?

derniers correspondent à la partie sud de l'archipel du Saloum et comportent un certain nombre d'îles ayant depuis longtemps un statut de réserve ornithologique, comme la bien-nommée île aux Oiseaux ainsi qu'une forêt sèche, la forêt de Fathala, limitrophe de la frontière gambienne. Il est à noter que, faute de moyens pour assurer la clôture et la surveillance de cette forêt, l'administration de la Direction des Parcs Nationaux a été amenée à en amodier en 2003 une part relativement importante (2000 ha sur les 6000 ha de la forêt classée de Fathala) à un opérateur privé, déjà propriétaire sur la Petite Côte de la réserve privée de Bandia, qui y a monté un parc animalier dit Réserve animalière de Fathala.

La RDBS englobe une population de 610.000 habitants, et son aire d'influence compte une population polarisée estimée à 1.320.763 personnes. D'autres aires protégées que le PNDS existent au sein de la Réserve de biosphère du delta du Saloum, notamment des forêts classées et l'aire maritime protégée communautaire de Bamboung, créée en 2004 par l'Etat sénégalais. En coopération avec la Direction des Parcs Nationaux du Sénégal, le bureau régional de l'IUCN basé à Dakar travaille actuellement avec les communautés locales et diverses agences nationales (notamment le ministère des Eaux et Forêts, compétent au Sénégal en matière de mangroves ou la direction des Pêches) au plan de gestion intégrée de la Réserve de Biosphère du Delta du Saloum. Cet exercice est financé par l'Ambassade des Pays-Bas à Dakar.

On voit clairement que dans ce cas, la délimitation claire des territoires respectifs de la Réserve de Biosphère et du Parc National fait de la Réserve de biosphère le cadre de la gestion intégrée de l'ensemble de la région du Sine Saloum, tandis que le Parc National a une identité et une mission de conservation qu'il a d'ailleurs du mal à assumer faute de moyens.

3. Le Parc national des oiseaux du Djoudj, le Parc national du Diawling et la Réserve de Biosphère Transfrontalière du Delta du fleuve Sénégal

Troisième exemple de cohabitation de parcs nationaux et de réserves de biosphère, la Réserve de Biosphère Transfrontalière du Delta du fleuve Sénégal (RBTDS), partagée entre la Mauritanie et le Sénégal, offre un cas où la distinction entre parc national et réserve de biosphère est également manifeste. Cette réserve de biosphère a été la 2e réserve de biosphère transfrontalière établie en Afrique.

La RBTDS, où vit une population estimée à 375000 habitants, surtout urbaine, couvre une superficie totale de 641 768 ha dont 562 470 ha en zone continentale et 79 298 ha en zone maritime. Elle se répartit en :

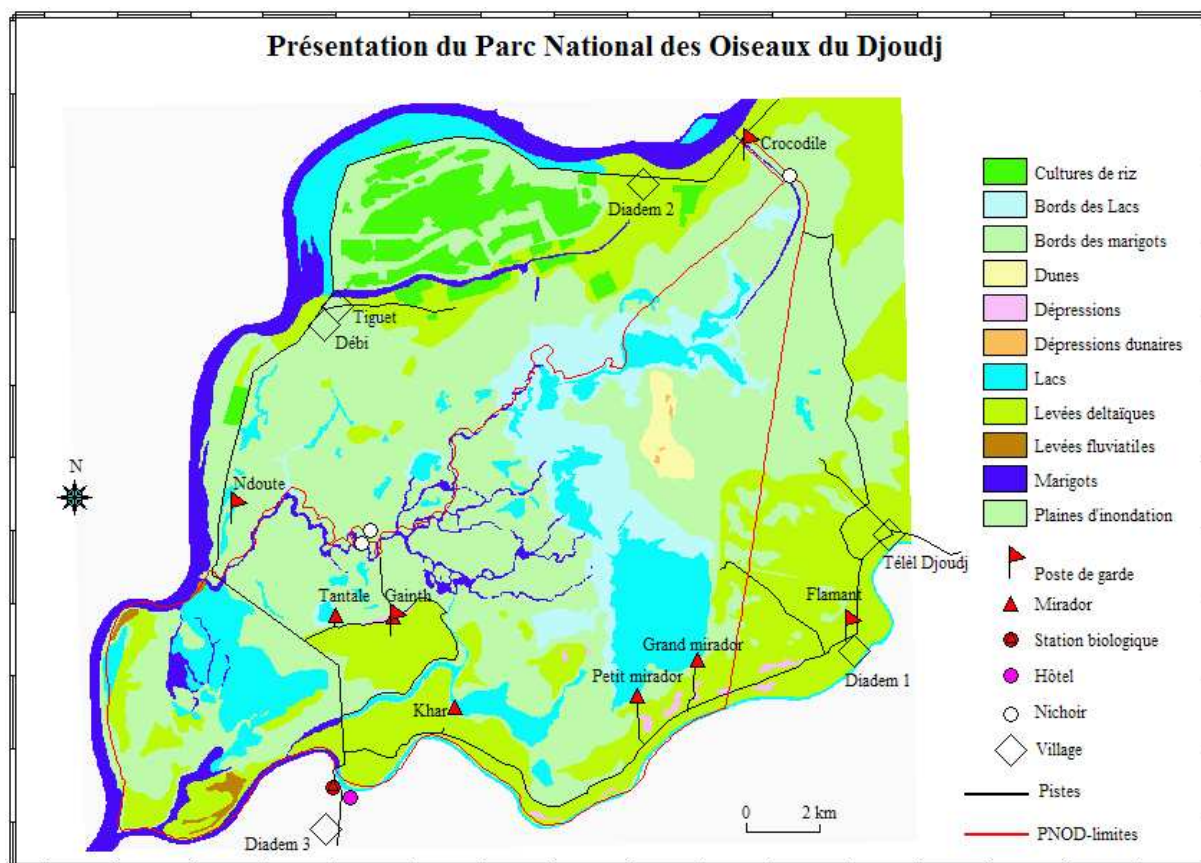
- Mauritanie : 186 908 ha dont 127 914 ha pour la partie continentale et 58 994 ha pour la partie maritime ;
- Sénégal : 454 860 ha dont 434 556 ha pour la partie continentale et 20 304 ha pour la partie maritime.

Les deux parcs nationaux contigus inclus dans les limites de la réserve de Biosphère sont le Parc National des oiseaux du Djoudj au Sénégal et le Parc National du Diawling en Mauritanie. Le petit parc national de la Langue de Barbarie (2000 hectares) créé en 1976 et qui s'étire sur 15 km de long sur le cordon littoral de l'embouchure du fleuve Sénégal en aval de la ville de Saint Louis fait aussi partie de la RBTDS.



Parc National, quelle faisabilité ?

Le Parc National des oiseaux du Djoudj, créé en 1971, s'étend sur 16 000 ha et est classé au patrimoine naturel mondial depuis 1981. Ce sanctuaire abrite un million et demi d'oiseaux, notamment le pélican blanc, le héron pourpre, la spatule africaine, la grande aigrette et le cormoran. Le PN du Djoudj a été inscrit sur la Liste du patrimoine mondial en péril en 2000 à cause de la prolifération de la fougère aquatique *Salvinia molesta*. En 2006, il en a été retiré, suite à un rapport faisant état d'amélioration de la gestion globale du site et du succès du contrôle biologique permettant d'éliminer la menace que représentait l'invasion de *Salvinia molesta*. Cependant d'autres plantes invasives, pour lesquelles il n'existe pas encore de modalités de lutte biologique, comme *Typha australis*, font toujours peser une certaine menace sur la pérennité des écosystèmes du parc.



Le parc National du Diawling en Mauritanie, créé en 1990 et d'une superficie de 13 000 hectares, est situé au sud-ouest de la Mauritanie, sur la rive droite du fleuve Sénégal. Comme dans sa partie sénégalaise, le bas delta mauritanien du fleuve Sénégal a connu, suite à l'édification du barrage de Diama et aux endiguements nécessaires à son fonctionnement, une perturbation importante de la dynamique hydrologique. Avant le barrage, la plaine qui constitue la majeure partie de la zone du parc national était inondée par les eaux douces du fleuve et les eaux marines soumises au phénomène de la marée ne remontaient que dans certains marigots et lagunes; en revanche, ces eaux saumâtres remontaient, par le lit du fleuve, jusqu'à Podor situé à 300 km en amont. Depuis la construction du barrage la plaine ne peut plus être inondée que par des ouvrages hydrauliques et les eaux marines, ne pouvant plus

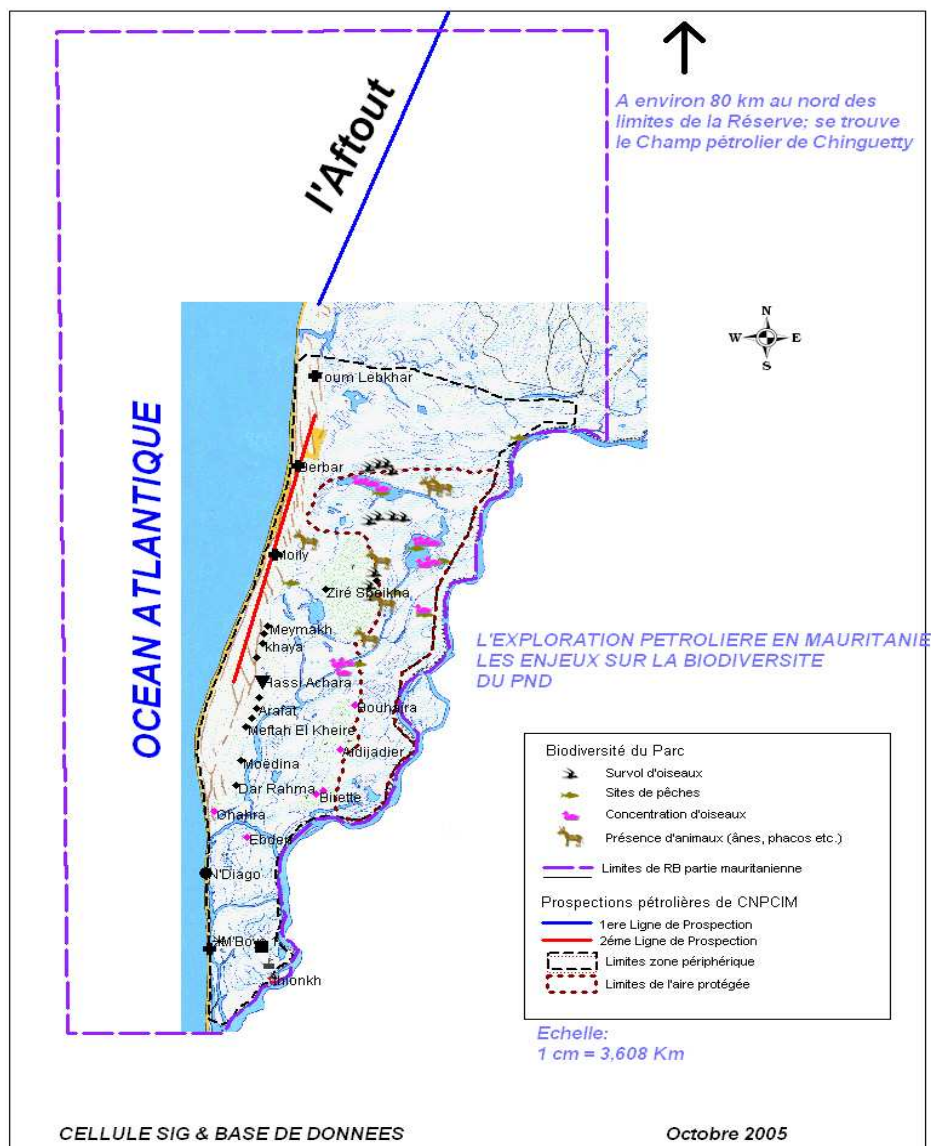


BIOSPHERE
Fontainebleau & Gâtinais



Parc National, quelle faisabilité ?

pénétrer dans le lit du Sénégal, se déversent dans la plaine et arrivent parfois jusqu'au niveau des flancs des dunes rendant ainsi les eaux de crue saumâtres. Les sols, soumis ainsi à des mouvements saisonniers d'eaux de différente nature chimique et sous un climat aride à semi-aride, sont le plus souvent le siège de phénomènes de salinisation. D'autre part, l'artificialisation du régime hydrologique a favorisé la prolifération de végétaux envahissants, pour certains desquels on ne dispose pas de technique de lutte adéquate. Les écosystèmes du parc national, qui sont d'une grande importance pour l'avifaune et pour les nurseries de poissons, doivent donc être protégés par une restauration partielle des rythmes de la dynamique hydrologique grâce à la gestion des aménagements hydrauliques.



La Réserve de Biosphère Transfrontalière du Delta du fleuve Sénégal (RBTD) est née d'une longue histoire de coopération entre le Sénégal et la Mauritanie pour la gestion des écosystèmes humides des Parcs Nationaux du Djoudj (Sénégal) et du Diawling (Mauritanie)



BIOSPHERE
Fontainebleau & Gâtinais



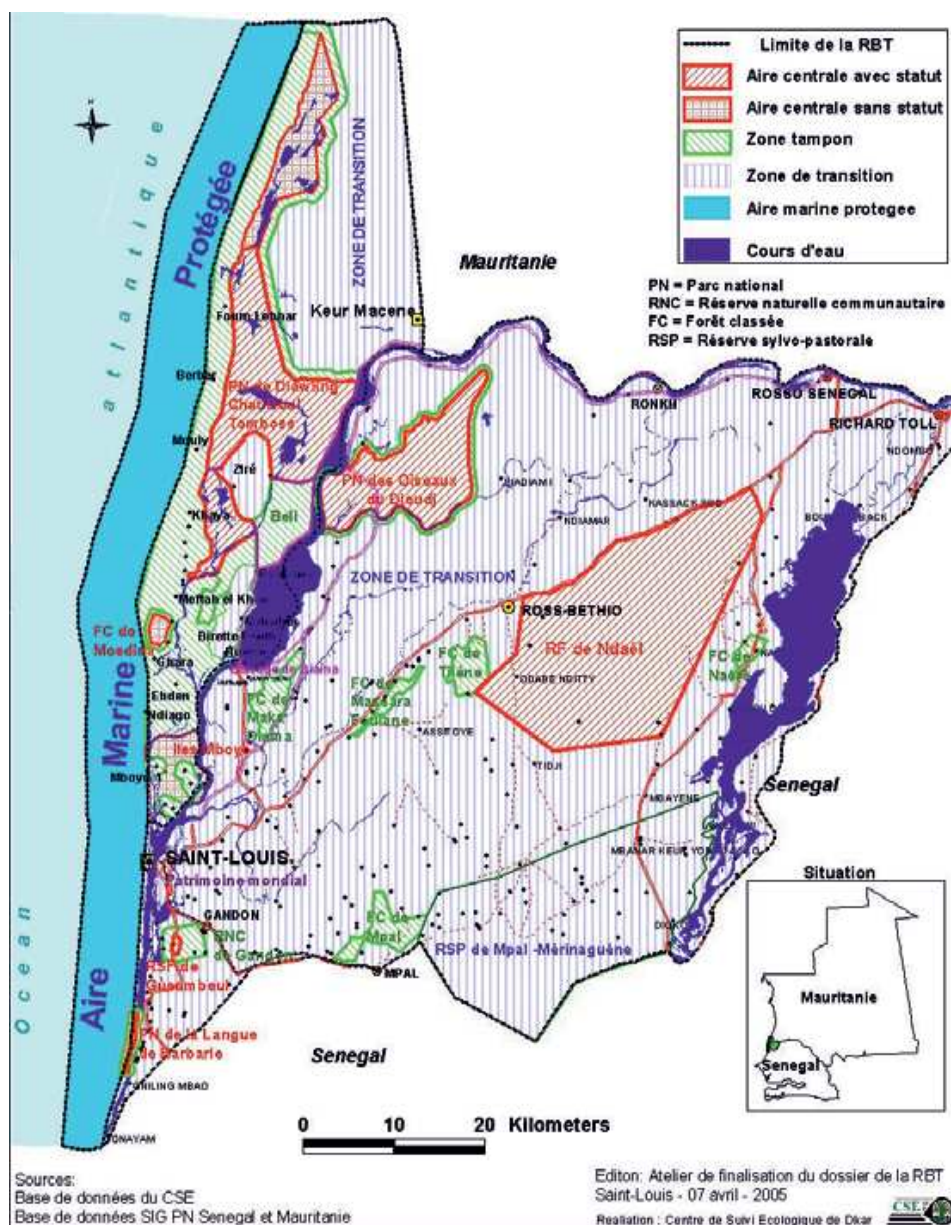
Parc National, quelle faisabilité ?

qui sont un carrefour de plusieurs domaines biogéographiques constitués d'un ensemble d'écosystèmes très diversifiés, favorables à l'accueil et au séjour des oiseaux migrateurs. Cette coopération dans le domaine environnemental est en quelque sorte la contrepartie de la coopération en matière d'aménagement hydraulique et agricole menée depuis de longues années par l'Organisme interétatique appelé Organisation de mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS) et qui regroupe, le Sénégal, la Mauritanie, le Mali et la Guinée. Cet aménagement a provoqué de tels bouleversements écologiques dans une des zones les plus intéressantes du point de vue de la biodiversité, qu'il a bien fallu que pour remédier à ces dommages, une coopération vienne renforcer les efforts entrepris de part et d'autre de la frontière.

La Réserve de Biosphère transfrontalière est évidemment beaucoup plus vaste, 641.768 ha rappelons-le, que les deux parcs nationaux qui couvrent à eux deux 29.000ha, puisqu'elle comprend six noyaux durs séparés et identifiés comme des aires protégées, à statut variable, mais légalement inscrites dans la législation des deux pays, qui sont cependant placées sous la juridiction de directions étatiques différentes (Direction des Parcs nationaux et direction des Eaux et Forêts au Sénégal, Ministère de l'environnement et Direction de la Marine Nationale en Mauritanie). La RBTDS intègre, côté mauritanien, la réserve de Chatt'Boul et le parc National du Diawling ainsi qu'une partie maritime. Côté Sénégalais, elle intègre le Parc du Djoudj , les réserves de Guembeul et de la Langue de Barbarie , l'estuaire du fleuve et l'agglomération urbaine de Saint-Louis. Lorsqu'elles sont incluses dans les limites des Parcs Nationaux, les zones tampons ont une base légale. Autrement, elles ne font l'objet d'aucune démarcation ni réglementation sur le terrain.



Parc National, quelle faisabilité ?



Nombre des ces aires centrales sont aussi des sites du Patrimoine Mondial et / ou des sites Ramsar. La ville de Saint Louis, située dans la zone de coopération, est également inscrite sur la liste du Patrimoine Mondial. Ces classements multiples montrent la richesse de la Réserve de Biosphère Transfrontalière tant sur le plan naturel que culturel et social. Cependant, l'agriculture et les industries agro-alimentaires, dont la réglementation devrait être plus stricte, font subir des dommages écologiques au site. Avec le statut de Réserve de Biosphère, les divers intervenants tentent de trouver des solutions afin d'assurer à la fois la conservation des ressources naturelles et le développement économique régional.

Le régime des terres est également différent dans les deux pays. En Mauritanie, les zones tampons (17.167 ha) font partie du domaine public de l'état et du domaine privé (habitations, cultures...), et les aires de transition sont du domaine public de l'Etat et des propriétés



BIOSPHERE
Fontainebleau & Gâtinais



Parc National, quelle faisabilité ?

privées. Au Sénégal, les zones tampons existantes sont toutes du domaine privé de l'état, tandis que les aires de transition appartiennent au domaine national géré par les collectivités locales (dans le cadre de la loi sur la décentralisation, le domaine foncier non privé est attribué par délibération du Conseil rural) et des propriétés privées.

Le zonage de la RBTDS présente un caractère particulièrement hétéroclite et peu conforme dans son esprit aux normes de zonage propres aux Réserves de Biosphère. Si l'aire centrale est assez bien définie, elle apparaît cependant morcelée, puisqu'elle comporte des « îlots » isolés comme la Réserve de Guembeul ou le Parc National de la Langue de Barbarie. De plus, si au nord l'aire centrale est bien entourée d'une zone tampon et d'une aire de transition, au sud la configuration est différente, la zone tampon n'apparaissant composée que de forêts classées disjointes. De même l'aire de transition est surtout présente dans la partie est de la RBTDS, pratiquement sans la présence de zone tampon.

L'ensemble du schéma, s'il correspond bien à la structure de zonage des Réserves de Biosphère, est cependant peu lisible et apparaît davantage comme une « structure-chapeau » coiffant des entités distinctes et disparates que comme une entité autonome. Les deux parcs nationaux sont perçus comme des aires protégées déjà bien établies depuis longtemps et ayant, malgré les difficultés dues au manque de moyens, des résultats sur des objectifs clairs qui tournent tous autour de la gestion des conséquences environnementales de l'aménagement du fleuve Sénégal. Le développement du tourisme de vision fait également partie des objectifs affichés par les deux entités à statut de parc national.

Du point de vue de la gouvernance, la gestion est assurée par plusieurs organismes interétatiques et un comité national dans chaque pays. Un comité de coordination transfrontière est en charge de la définition des orientations des politiques de gestion. Il mobilise le budget et les moyens nécessaires au fonctionnement de la réserve de biosphère transfrontalière.

4. Coexistence parcs nationaux / réserves de biosphère et gouvernance au Sénégal.

Dans les exemples sénégalais que nous avons présentés, les réserves de biosphère ont été créées sur de parcs préexistants ou en les englobant, et dans certains cas, cela a entraîné une confusion entre les objectifs des parcs de l'époque, essentiellement centrés sur la conservation, et les objectifs des réserves de biosphère, davantage axés sur le développement durable. Cela expliquerait sans doute les tensions qui persistent encore sur les perceptions des différents acteurs et sur la gestion des territoires. Il a en général été délimité, conformément aux textes statutaires qui définissent les réserves de biosphère, une aire centrale avec une protection «sanctuariste» correspondant au Parc National, une zone tampon qui jouxte l'aire centrale, utilisée pour des activités compatibles avec des pratiques écologiquement viables et une aire de transition (ou aire de coopération), qui peut comprendre un certain nombre d'activités agricoles, d'établissements humains et où une réglementation plus souple est mise en place.

La conception des réserves de biosphère, à la différence de celle des parcs et autres aires protégées classiques, doit se faire en concertation avec les populations. Ainsi, dans l'aire de coopération ou zone périphérique, les populations sont, dans certains cas, soutenues par des



Parc National, quelle faisabilité ?

ONG ou des programmes de coopération, notamment pour les activités d'intérêt économique visant à gérer et à développer durablement les ressources de la région. Cependant, avec la raréfaction des ressources naturelles et l'accroissement des besoins alimentaires, apparaissent des demandes de plus en plus fortes dans les aires de transition. Ces demandes s'expriment sous forme d'incursions illégales dans les aires centrales et de prélèvements sur différentes ressources. Les parcs nationaux sont mal outillés pour faire face à de telles pressions, et les empiètements des populations riveraines comptent parmi leurs plus graves problèmes. Les fortes pressions qui ont été observées concernent essentiellement le pâturage du bétail des éleveurs transhumants, le défrichage d'espace agricole, la cueillette, le braconnage et la pêche. Ces activités demeurent interdites dans les aires centrales mais faute de moyens ces interdictions sont difficiles à faire respecter.

De même les processus de décentralisation, qui se sont développés ces dernières années dans les pays d'Afrique de l'Ouest, tardent à trouver leur traduction dans les modes de gestion des aires protégées. Au Sénégal, par exemple, la gestion des parcs nationaux reste centralisée et bureaucratique (les cadres des parcs ayant un statut militaire) même si une bonne organisation des acteurs locaux dans les aires périphériques est maintenant recherchée. L'adoption de la Stratégie de Séville et du Cadre Statutaire du Réseau Mondial des Réserves de Biosphère, en réaffirmant le rôle des réserves de biosphère pour concilier conservation et développement des populations, a permis toutefois un certain recul de la coercition vis-à-vis des populations locales, longtemps affectées négativement par l'application d'une conception « sanctuariste » des aires protégées.

Les exemples que nous avons exposés montrent que, face à la carence des parcs nationaux en ce domaine, les Réserves de biosphère n'ont pour l'instant pas réussi à développer des modes de gouvernance participative originaux. C'est plutôt du côté de certaines formes de réserves communautaires, plus limitées dans leurs ambitions, mais dont la création correspond à une volonté des communautés locales encadrée par les ONG, qu'il faut chercher les novations en matière de gouvernance des aires protégées.

Conclusion

Enfin, quels enseignements peut-on tirer de l'expérience sénégalaise en la matière ?

- 1°) Il s'agit dans tous les cas cités de Réserves de biosphère créées après le Parc national
- 2°) Leur diversité structurelle confirme la grande plasticité du cadre conceptuel des Réserves de biosphère
- 3°) Le statut des Parcs nationaux français est désormais moins rigide que celui des parcs sénégalais, hérité du statut des parcs nationaux français d'avant l'indépendance.
- 4°) Le devenir des aires protégées, quel que soit leur statut, est largement surdéterminé au Sénégal par la situation économique et sociale.

