

Carnet
Faire
commun

numéro 8

LE DÉFI DE LA COGESTION DU PARC NATIONAL DU DIAWLING EN MAURITANIE

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?



LES CARNETS FAIRE COMMUN sont issus du programme de recherche-action Communs et gouvernances partagées initié par le Gret en 2019. Le programme ouvre un espace apprenant pour formuler, tester et documenter, dans le cadre de projets de développement, des approches par les communs capables de susciter et de faciliter des dynamiques de gouvernances partagées pour une gestion durable et équitable des ressources, services ou territoires. Comment créer les conditions de l'action collective et de l'apprentissage collectif ? Comment promouvoir des dispositifs de gouvernance partagée au sein desquels les citoyens usagers ont un réel pouvoir de décision et de contrôle sur les questions qui les concernent, aux côtés des pouvoirs publics et du secteur privé ? Comment réfléchir à la posture d'opérateur de développement, comment penser la stratégie d'intervention, quelles méthodes de facilitation choisir ? Comment utiliser l'outil projet de l'aide publique au développement pour accompagner ces processus de transformations sociales dans la durée ?

Dans la lignée de la collection Cahier projet, la série Carnet Faire commun, au format court et facile d'accès, partage des apprentissages opérationnels tirés d'expériences concrètes dans des géographies variées. Ils visent à enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociale et de gouvernance partagée « en communs ».

 Carnet
Faire
commun

numéro 8

LE DÉFI DE LA COGESTION DU PARC NATIONAL DU DIAWLING EN MAURITANIE

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance?

Auteurs : Louisa Desbleds, Salimata Ba, Mohamed Niang, Romain Duret, Emmanuel Durand

Contributeur : Jean-François Kibler

Édition : Marie Camus, Véronique Beldame

Responsables éditoriaux : Charline Rangé, Marie Camus

Composition intérieure : Nancy Cossin

Photographies : © Gret, sauf mention contraire

© Éditions du Gret, 2025

Pour citer cet ouvrage : Desbleds L., Ba S., Niang M., Duret R., Durand E. (2025), *Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie : une approche par les communs pour repenser la gouvernance?* Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 80 p, Carnet Faire commun, n° 8.

Photo de couverture : Collecte de graines de nénuphars par des femmes
En hommage à Sictou Mint Taché, décédée en 2021.

Licence Creative Commons



SOMMAIRE

Sigles et acronymes	5
L'approche par les communs	7
Introduction	11
PARTIE 1. RESTAURER ET PRÉSERVER L'ÉCOSYSTÈME ESTUARIE DU DELTA DU SÉNÉGAL	13
Le parc national du Diawling pour restaurer l'écosystème estuarien	13
Une population riveraine croissante autour du parc	17
Des démarches de concertation engagées par le PND	20
Tester une gouvernance partagée ancrée sur les territoires et les usages	22
PARTIE 2. CINQ ANS D'APPUI À LA CONSTRUCTION D'UN DISPOSITIF DE COGESTION EN GOUVERNANCE PARTAGÉE	25
L'identification des deux zones pilotes	27
Un diagnostic participatif approfondi des deux zones	30
L'élaboration de plans de gestion locale (PGL)	36
La proposition de créer une association pour représenter les usagers	41
Une proposition de gouvernance tripartite	44
Un processus suspendu, des discussions toujours en cours	46

PARTIE 3. L'APPROCHE PAR LES COMMUNS EN PRATIQUE	49
Les enjeux de la mise en place de la gouvernance partagée à l'aune des travaux d'Elinor Ostrom	49
L'environnement juridique, institutionnel et politique : des angles morts ?	56
Deux projets d'envergure nationale à fort impact sur le territoire et ses acteurs	60
Le Gret facilitateur	63
PARTIE 4. QUELS APPRENTISSAGES POUR UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS ?	67
Regarder le commun dans son environnement juridique, institutionnel et politique	67
Penser son positionnement pour pouvoir jouer le rôle de facilitateur	68
Construire la gouvernance dans l'action	69
Se donner les moyens de l'accompagnement	69
Mieux appréhender les réalités socio-anthropologiques	70
PARTIE 5. PERSPECTIVES	71
Glossaire	73
Bibliographie	77

SIGLES ET ACRONYMES

AGRN	Association de gestion des ressources naturelles
CIV	Comité intervillageois
COGE	Comité de cogestion
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement durable
PAG	Plan d'aménagement et de gestion
PGL	Plan de gestion locale
PND	Parc national du Diawling
RBTDS	Réserve de biosphère transfrontalière du delta du fleuve Sénégal
UGRN	Unité de gestion des ressources naturelles
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
ZNG	Zone naturelle cogérée
ZNP	Zone naturelle protégée

L'APPROCHE PAR LES COMMUNS

Nos choix de société sont majoritairement opérés par la **puissance publique** (nationale et décentralisée), dont on attend qu'elle défende l'intérêt général, et par le **secteur privé** (entreprises et fondations), jugé plus efficace d'un point de vue managérial. Directement et indirectement, tous deux monopolisent les espaces de gouvernance, c'est-à-dire là où se prennent les décisions. Ils mobilisent un modèle de société bâti sur la compétition et la loi du plus fort, la propriété publique ou privée exclusive, une régulation par le marché et par l'État, et différentes formes de contrôle des comportements des populations.

Ces modèles de gouvernance État-privé **peinent souvent à garantir la justice sociale et environnementale**. Les écosystèmes se dégradent, la biodiversité s'érode, le climat se dérègle, accentuant les inégalités sociales. Au Nord comme au Sud, les services essentiels, tels que l'accès à l'eau potable ou à l'énergie, sous maîtrise d'ouvrage publique associée ou non à des opérateurs privés en délégation de service public, restent par exemple inaccessibles à une large population pauvre peu solvable. De même, les schémas d'urbanisation ou de gouvernance des aires protégées, décidés par les pouvoirs publics ou privés, ont du mal à conjuguer préservation de l'environnement et inclusion des populations précaires qui en dépendent. L'incapacité des systèmes de gouvernance actuels à relever les défis sociaux et environnementaux croissants engendre une défiance des citoyens à l'égard des institutions, dans lesquelles ils ne se reconnaissent plus. Cette situation génère de l'insécurité sociopolitique, qui menace la paix.

Ce tableau, qui force le trait à dessein, souhaite souligner **l'urgence d'explorer des façons de dépasser ce paradigme de gouvernance État-privé**. Cette prise de conscience s'exprime notamment à travers l'objectif de développement durable n° 16 (ODD), qui cible la mise en place d'institutions exemplaires et de dispositifs de prises de décision inclusifs¹. Un enjeu de taille pour l'aide publique au développement.

Le mouvement des **communs**, multiforme et en plein essor depuis sa renaissance dans les années 80 avec les travaux de la politologue Elinor Ostrom², ouvre le champ des possibles. Le concept de commun offre un puissant référentiel d'organisation sociale, que l'on peut décrire comme un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, qui décide de s'engager dans une action collective pour construire ensemble une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un

1. « Cible 16.6 – Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » et « Cible 16.7 – Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions », Nations unies, « 16 Paix, justice et institutions efficaces », Objectifs de développement durable [consulté le 3 mai 2022], <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>

2. Dont la publication la plus connue est *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (voir figure 1 ci-contre).

Le Gret est convaincu que des formes de gouvernance partagée « en communs » sont plus à même d'assurer justice sociale et écologique pour plusieurs raisons. Elles permettent par exemple une (ré-) appropriation des pouvoirs de décision et de contrôle par les citoyens aux côtés de la puissance publique et du secteur privé. Elles entretiennent également des dynamiques d'action et d'apprentissage collectifs sur les façons de définir et de faire évoluer les règles à respecter, ce qui est source d'adaptation et de résilience. Enfin, elles reconnaissent des faisceaux de droits différenciés et inclusifs (accès, prélèvement, gestion, etc.) et mobilisent les leviers de la coopération et du « faire commun » pour construire la société de demain.

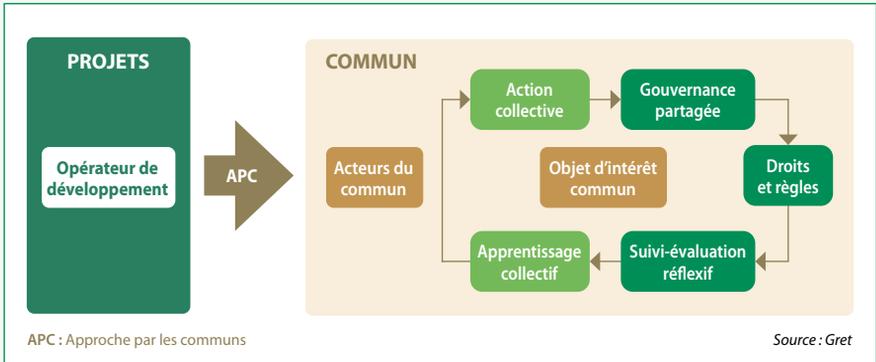
De telles formes d'organisation sociale, à inventer et à construire, sont susceptibles d'être mieux à même de répondre aux ODD et aux enjeux et défis ciblés par l'aide publique au développement.

Le Gret propose de développer une **approche par les communs** qui puisse être adoptée et déclinée par les opérateurs de développement qui souhaiteraient promouvoir de telles formes d'organisation sociale dans le cadre de leurs interventions (voir figure 1 ci-contre). Mise en œuvre dans le cadre de projets de développement, une approche par les communs puise dans le corpus théorique des communs pour promouvoir et accompagner des dynamiques d'organisation sociale et de construction de gouvernance partagée « en communs » autour d'enjeux de ressources, de services ou de territoires. Ainsi, l'approche par les communs recouvre tout ce qu'un opérateur peut mettre en œuvre dans le cadre d'un projet pour notamment :

- révéler les interdépendances entre acteurs et les défis communs qu'ils partagent ;
- motiver l'action collective des acteurs concernés à s'engager dans la recherche et la mise en œuvre de solutions, ensemble ;
- favoriser une représentation équitable des acteurs dans le dispositif de gouvernance partagée ;
- inciter les acteurs à inscrire leur action dans une logique d'apprentissage collectif notamment fondée sur un système de suivi réflexif interne.

Cette initiative du Gret souhaite contribuer et s'inspirer des mouvements des communs, de l'économie sociale et solidaire et de l'éducation populaire. Elle cible explicitement le renforcement de la société civile, l'émancipation citoyenne et la démocratie. Sa spécificité est de porter, sur des interventions conduites dans le cadre de l'aide publique au développement, un environnement à la fois privilégié et contraignant. Elle rejoint des réflexions engagées par l'Agence française de développement (AFD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), tout en apportant une contribution additionnelle à l'opérationnalisation d'une approche par les communs dans le cadre de projets de développement ciblant des enjeux liés aux ressources naturelles, aux services et aux territoires.

Figure 1 : L'APPROCHE PAR LES COMMUNS



L'approche par les communs dont il est question ici n'est pas la panacée. Au-delà de l'effet de mode qui risque de la reléguer au rang de simple slogan, mot-valise ou modèle voyageur³, elle cherche, modestement, à favoriser l'exploration d'autres façons de faire société et de gouverner, localement et de façon plus large, pour davantage de justice sociale et environnementale.

L'approche par les communs nous invite à faire un pas de côté pour porter le regard sur les enjeux de gouvernance, et aussi sur la façon dont nous conduisons les projets de développement. Ni recette, ni méthode, elle est une façon d'orienter nos interventions, de lire les situations d'action, de conduire nos actions et de penser notre posture de facilitateur engagé. La meilleure façon d'appréhender à quoi ressemble opérationnellement une approche par les communs est d'en repérer les déclinaisons dans le cadre d'actions concrètes... et, mieux encore, de l'expérimenter soi-même.

Dans le cadre du programme Communs et gouvernances partagées, le Gret formule et expérimente une approche par les communs dans des géographies et des contextes divers avec une ambition opérationnelle et méthodologique. L'enjeu du programme est de réfléchir à l'opérationnalisation d'une approche par les communs, concrètement, dans la pratique. Les expériences conduites dans le cadre des projets fournissent des enseignements tirant leurs origines de contextes variés et de situations d'action diverses autour d'enjeux de communs diversifiés. La capitalisation de ces expériences, ciblée sur la gouvernance et l'approche par les communs, a pour but d'enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociale et de gouvernance partagée inspirées des communs. ●

3. « Toute intervention institutionnelle standardisée [...], en vue de produire un quelconque changement social, et qui repose sur un "mécanisme" et des "dispositifs" [...] censés avoir des propriétés intrinsèques permettant d'induire ce changement dans des contextes de mise en œuvre variés » (Olivier de Sardan J.-P., 2021, p. 26).



Pélicans et grands cormorans dans le bassin de N'Tiallakh

Introduction

Ce carnet retrace cinq années d'accompagnement par le Gret des populations riveraines du parc national du Diawling et de son administration (le PND¹) dans la construction d'une gouvernance partagée pour une gestion durable et équitable des ressources naturelles.

Situé dans le bas delta du fleuve Sénégal en Mauritanie, dans la commune de N'Diago, le parc national du Diawling a été créé en 1991 sous l'impulsion de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) afin de compenser les dommages causés par la construction de deux barrages sur le fleuve Sénégal. Ces derniers ont en effet entraîné une profonde modification des régimes hydriques de la zone estuarienne, la privant de l'alternance d'inondations venant du fleuve ou de la mer. Les effets de cette modification ont été dévastateurs, non seulement pour la biodiversité mais aussi pour les économies villageoises fortement dépendantes des ressources naturelles offertes par ce milieu.

Après vingt-cinq ans d'efforts de restauration, notamment grâce à la construction d'ouvrages et de digues permettant de reproduire les alternances d'inondations et de réalimenter en eau les anciennes plaines inondables, le PND a su restaurer les écosystèmes et faire du parc un site majeur en matière de biodiversité. Afin d'en garantir la préservation, il doit composer avec les populations riveraines, usagères des ressources naturelles. Anticipant de potentielles tensions autour des ressources naturelles sur le territoire, le PND, depuis sa création et en grande partie avec l'appui de l'aide internationale, a testé plusieurs façons d'associer les populations aux prises de décision concernant l'utilisation et la gestion de ces ressources, notamment l'eau, et le développement d'activités économiques.

1. Dans le texte, le PND désigne l'administration chargée de la gestion du parc national du Diawling (lui-même appelé « le parc »).

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

En 2015, conformément aux orientations du plan d'aménagement et de gestion (PAG) du parc, le Gret et le PND formulent ensemble le projet Conserver la biodiversité du parc national du Diawling par la gestion durable et participative². Durant cinq ans, le Gret facilite ainsi la mise en place des conditions d'une gouvernance partagée entre le PND et les populations riveraines dans deux zones pilotes situées dans l'aire périphérique du parc au sein de la commune de N'Diago : la zone naturelle protégée (ZNP) de Gueylebou et la zone naturelle cogérée (ZNG) du N'Tiallakh. Le projet appuie également la mission de conservation du PND et le développement de filières valorisant les ressources naturelles locales. Ces activités ne seront pas détaillées dans ce document, mais constituent une part importante de ce projet aux multiples volets.

Ce carnet décrit l'approche par les communs adoptée par le Gret pour faciliter le processus de co-construction d'une gouvernance partagée. Il porte un regard *a posteriori* sur les raisons pour lesquelles le dispositif mis en place n'a pu aboutir en 2020, alors même que les conditions semblaient réunies lors de la conception du projet. L'analyse de cet « échec » réaffirme la nécessité de conduire en préalable une étude à la fois large et fine des environnements géopolitique, juridique, institutionnel et social dans lesquels s'inscrit l'expérimentation du commun. La lecture des actions *a posteriori* révèle également pour le Gret le défi de parvenir à se positionner en facilitateur engagé dans un jeu d'acteurs complexe et mouvant. Les difficultés rencontrées révèlent en creux des apprentissages utiles pour la mise en œuvre d'une approche par les communs, et pour penser une suite de l'accompagnement.

Depuis 2021, l'extension de la riziculture et le développement des activités d'un nouveau port multifonctionnel dans la commune représentent de nouvelles menaces pour l'écosystème du parc et de son aire périphérique. Celles-ci rendent plus impérieuse que jamais la nécessité d'une gouvernance partagée associant le PND, les populations directement concernées et la commune, de façon à définir et à faire respecter « ensemble » des règles permettant l'instauration d'un équilibre entre préservation des ressources naturelles et développement social et économique. ●

2. Mis en œuvre par le Gret et le PND, le projet a démarré en juin 2015 pour une durée de quatre ans, avec un appui financier de la fondation Mava, de la Fondation Ensemble ainsi que du fonds fiduciaire du Banc d'Arguin et de la biodiversité côtière et marine (Bacomab). La participation au programme Communs et gouvernance partagées, cofinancé par l'Agence française de développement (AFD), a été l'un des éléments qui ont permis la prolongation de l'accompagnement jusqu'en octobre 2020. Une mission de capitalisation et de faisabilité a été conduite au début de l'année 2022.

PARTIE 1

Restaurer et préserver l'écosystème estuarien du delta du Sénégal

LE PARC NATIONAL DU DIAWLING POUR RESTAURER L'ÉCOSYSTÈME ESTUARIEN

Créé en 1991, le parc national du Diawling, deuxième parc national créé en Mauritanie³, se situe dans la zone estuarienne du bas delta du fleuve Sénégal, sur sa rive droite, dans la commune de N'Diogo. Située à la jonction du désert, de l'océan et du fleuve, et caractérisée par une biodiversité très riche favorisée par l'alternance d'eau douce et d'eau salée, la région du bas delta mauritanien est depuis longtemps une zone de contact entre les agriculteurs et les pêcheurs waloo du Sud, et les éleveurs nomades maures du Nord. Ces populations y cohabitent saisonnièrement et entretiennent de nombreux échanges commerciaux, rythmés par les pluies et par les crues du fleuve Sénégal⁴.

À partir des années soixante-dix, plusieurs événements bouleversent cet équilibre complexe et fragile. Une série de grandes sécheresses décime les troupeaux et affecte les régimes d'inondation des zones d'agriculture et de pêche. La réalisation de deux grands aménagements hydrauliques sur le fleuve Sénégal transforme ensuite drastiquement l'écosystème estuarien. Achevé en 1986, le barrage de Diama, situé en aval à une trentaine de kilomètres de Saint-Louis du Sénégal, a pour fonction d'arrêter la remontée des eaux salées de l'océan pour permettre le développement d'une agri-

3. Le premier était le parc national du Banc d'Arguin (PNBA), fondé en 1976, devenu l'une des zones touristiques reconnues du pays avec une vocation de conservation de l'environnement naturel. Plus récemment, en 2015, un troisième parc national a été créé, le parc national d'Awleigat, sous la forme d'un complexe phytozoologique.

4. Chatelain C. (2012).

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

culture irriguée moderne le long du fleuve, principalement la riziculture. Construit en amont, au Mali, le barrage-réservoir de Manantali, opérationnel en 1988, permet de soutenir le débit d'étiage et de produire de l'hydroélectricité à destination de Bamako, de Dakar et de Nouakchott. Ces deux aménagements modifient profondément les régimes hydrauliques à l'œuvre dans la zone estuarienne, entraînant un assèchement des bassins et une modification des peuplements floristiques (réduction de la mangrove, diminution du *Sporobolus robustus* traditionnellement exploité pour l'artisanat, développement du *Typha australis*, devenu invasif) et faunistiques (baisse de fréquentation des oiseaux migrateurs tels que le flamant rose et le flamant nain). L'impact de ces aménagements sur les activités économiques traditionnelles, essentiellement fondées sur le prélèvement des ressources naturelles, ainsi que la prévalence de maladies tropicales comme la bilharziose, le paludisme et la douve du foie, provoquent un exode, principalement des hommes. Ces bouleversements sont aggravés à la fin des années quatre-vingt par l'irruption d'un conflit frontalier entre le Sénégal et la Mauritanie à la suite d'un incident entre un agriculteur et un éleveur. Des morts sont déplorés de part et d'autre de la frontière, le commerce est arrêté, les relations diplomatiques sont rompues et de nombreuses personnes sont expulsées des deux côtés. L'armée mauritanienne se déploie et fait alors partie du paysage du bas delta, installant notamment un camp militaire sur la dune de Ziré (zone périphérique immédiate du parc). S'ensuit une vague d'émigration massive dans la sous-région. Certaines populations



Envolée de flamants roses et de flamants nains

se sédentarisent toutefois dans la zone de N'Diago, dans des villages essentiellement entretenus par les femmes⁵.

C'est dans ce contexte, et pour répondre à cette catastrophe écologique et sociale, que le parc national du Diawling (PND) est créé en 1991 sous l'impulsion et avec l'appui de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). D'une superficie totale de 16 000 hectares, il se situe entièrement dans la commune de N'Diago, dans la *moughataa* de Keur Macene, *wilaya* du Trarza⁶. Le PND correspond à une aire protégée de catégorie IV⁷, c'est-à-dire une aire qui vise « à protéger des espèces ou des habitats particuliers et dont la gestion reflète cette priorité⁸ », dans laquelle des interventions régulières peuvent être nécessaires pour conserver et, le cas échéant, restaurer des espèces ou des habitats. Les objectifs de gestion du PND sont de restaurer les fonctions écologiques et économiques du système estuarien en conciliant protection de l'environnement et développement socio-économique des populations locales.

Le parc national du Diawling se compose de trois bassins : le bassin du Diawling Tichilit (8 000 ha), le bassin de Bell (3 500 ha) et le bassin de Gambar (4 500 ha), entourés de plusieurs villages riverains situés à l'extérieur du parc. L'aire du parc (les trois bassins) étant traditionnellement utilisée par les villageois, et parce qu'elle s'inscrit par ailleurs dans un continuum écologique plus vaste, les plans d'aménagement et de gestion (PAG) du parc considèrent très tôt la gestion des ressources naturelles de l'aire périphérique comme relevant également du champ d'intervention du PND. D'une superficie additionnelle de 56 000 ha, cette aire périphérique est également entièrement située sur le territoire de la commune de N'Diago⁹. L'aire périphérique ne faisant cependant pas légalement partie du parc, le PND instruit donc un projet de décret d'extension visant à l'y intégrer officiellement.

5. Effantin-Touyer R., Freire F. (2016).

6. La Mauritanie est divisée en six régions composées de douze wilayas et d'un district fédéral. Chaque wilaya est elle-même subdivisée en départements ou moughataa (52 au total), divisés en 216 communes.

7. C'est à l'époque une interprétation de la part du Gret, qui s'appuie sur la nomenclature des catégories de gestion proposée par l'UICN.

8. Selon la nomenclature de l'UICN (Borrini-Feyerabend G. et al., 2014).

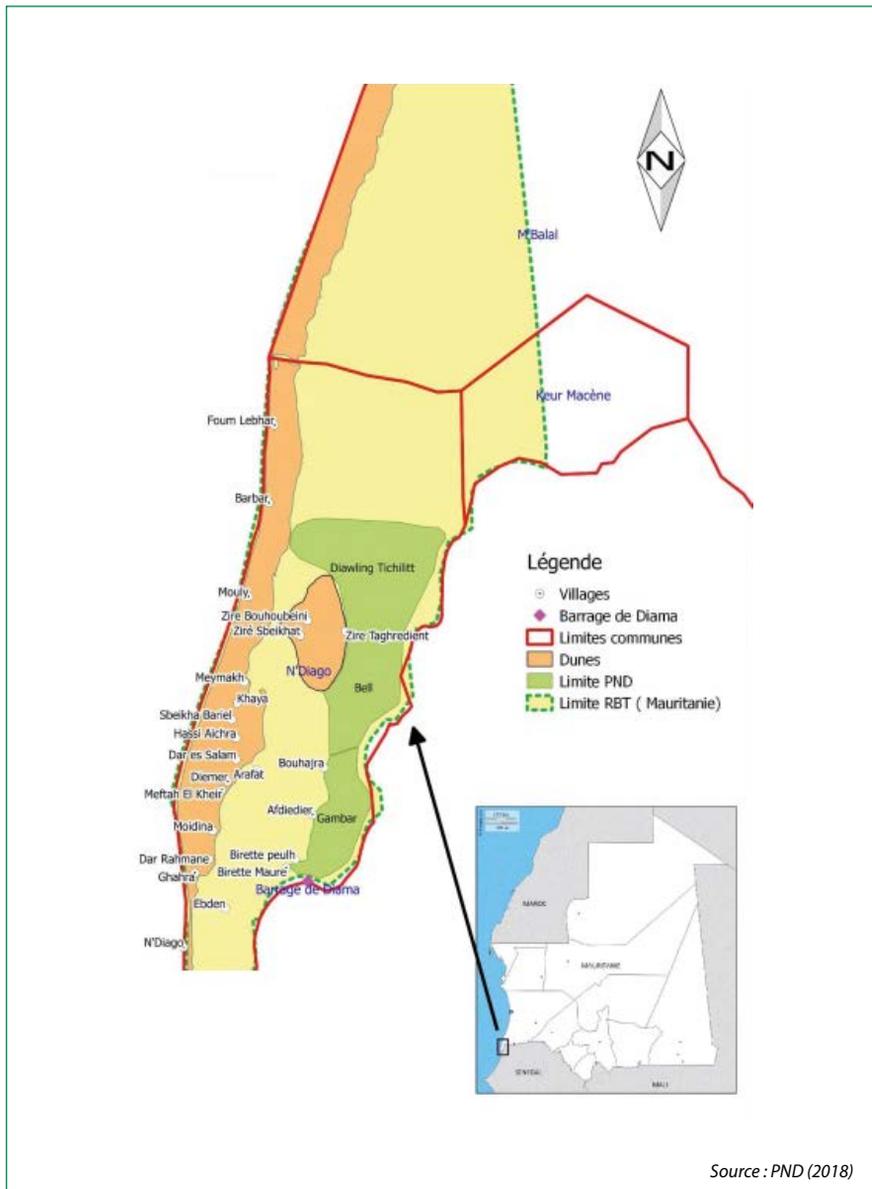
9. En 2020, cette aire périphérique ne fait toujours pas légalement partie du parc. Dans le PAG 2013-2017, il est écrit : « Dans son article 3, le décret précise les contours physiques du parc national qui s'étend sur environ 16 000 ha, mais ne parle pas de zone périphérique. Ainsi, légalement parlant, il n'est institué aucune zone périphérique du parc national. Toutefois, l'arrêté du 2 avril 2000 (du ministère du Développement rural et de l'Environnement) portant approbation du règlement intérieur du parc national du Diawling évoque la notion de zone périphérique dans ses articles 22 et 25, sans pour autant la définir (voir annexe 2). L'article 25 précise toutefois que cette zone périphérique est définie par le plan directeur du parc national. »

Dans le PAG 2018-2022, page 40, on peut lire : « Dans la pratique, et dans la plupart de la documentation et de la bibliographie du PND (y compris le premier plan d'aménagement), la zone périphérique est reconnue comme étant la totalité de la commune de N'Diago, soit environ 56 000 ha. »

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communes pour repenser la gouvernance ?

Carte 1 : LOCALISATION DU PARC NATIONAL DU DIAWLING ET DES LOCALITÉS DE N'DIAGO



UNE POPULATION RIVERAINE CROISSANTE AUTOUR DU PARC

L'eau constitue la ressource mère du parc du Diawling. Le PND a progressivement remis en eau plusieurs bassins asséchés et reproduit artificiellement les dynamiques d'inondations saisonnières par le biais d'une gestion active et régulière des flux et des niveaux d'eau, ainsi que par la construction d'aménagements hydrauliques complémentaires. Ces actions se sont traduites par une régénération significative de certaines formations végétales, telles que les mangroves ou les *Acacia tortilis*, et par un retour de la fréquentation des populations faunistiques. Alors qu'en 1993, il était répertorié dix individus pour trois espèces d'oiseaux d'eau, on dénombre aujourd'hui plus de 200 000 individus d'oiseaux d'eau migrateurs et résidents pour plus de 350 espèces¹⁰. L'entreprise de restauration de l'écosystème est un véritable succès.

Les efforts entrepris par le PND ont également permis la reprise et le développement d'activités économiques telles que la pêche, l'élevage, la cueillette ou le maraîchage¹¹, qui s'accompagnent d'un repeuplement de la commune à la périphérie du parc. En 2015, la commune de N'Diogo compte 14 500 habitants¹² répartis dans 37 localités de l'aire périphérique du parc, dans des espaces bien différenciés : la dune de Birett et la digue, la dune de Ziré, la dune côtière, la zone de Ebden et de N'Diogo (zone villageoise) et les îles. Le peuplement du territoire de la commune de N'Diogo (18 habitants/km²) est trois fois plus dense que la moyenne régionale (4,3 habitants/km²), avec une croissance annuelle significative (5 %) deux fois plus élevée que la moyenne régionale (2,2 %).

Les résidents de la zone tirent l'essentiel de leurs moyens de subsistance de cinq grands types d'activités directement dépendantes du territoire¹³ :

- la pêche fluviale et maritime (poissons et crevettes) : principale activité de la zone, majoritairement exercée par les hommes, elle est pratiquée dans les différents bassins situés dans et autour du parc. Une activité de séchage du poisson est généralement menée par des femmes, qui vont ensuite le revendre ;
- l'élevage : exercé par les hommes, et dans une moindre mesure par les femmes, il comprend l'élevage sédentaire de bovins, d'ovins, de caprins et de camélidés, et l'élevage transhumant dans la zone durant la période de soudure entre janvier et juillet ;

10. Très exactement : « En 1993, il a été répertorié 10 individus pour 3 espèces d'oiseaux d'eau. Aujourd'hui, 291 642 individus d'oiseaux d'eau migrateurs et résidents ont été dénombrés au PND (Wetlands International et BirdLife International, 2018), pour 369 espèces dont 18 ayant des statuts de protection (en voie de disparition, menacé, critique – Red List UICN). » Source : Parc national du Diawling, s.d., Une biodiversité riche [consulté le 10/02/2022], <https://www.pnd.mr/une-biodiversite-riche>

11. Ba A. et al. (2002).

12. Estimation fondée sur un recoupement des informations fournies par le PND et d'enquêtes conduites par le Gret en 2015 pour établir le plan communal d'hydraulique et d'assainissement de N'Diogo.

13. En sus d'autres sources de revenus, telles que le petit commerce.

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

- l'artisanat : principalement exercé par les femmes, il recouvre la fabrication de nattes faites à partir de fibres de *Sporobolus robustus*, le tissage de voiles et le tannage de peaux d'animaux. Ces produits artisanaux sont utilisés localement et vendus dans d'autres régions ;
- la collecte et la transformation de produits aquatiques ou forestiers : activités féminines de récolte et de transformation des graines de nénuphar (*Nymphaea lotus* et *N. alba*) pour la préparation de couscous, collecte des gousses d'*Acacia nilotica*, d'*Acacia albida* et d'autres espèces ;
- le maraîchage : il est pratiqué autour des villages irrigués à partir du fleuve ou grâce à des puits, à la fois par des coopératives, généralement féminines, et par des agriculteurs.



Collecte de graines de nénuphars par des femmes



Coopérative féminine de maraîchage



Élevage de chameaux



Pêche fluviale

L'activité économique est marquée par une certaine spécialisation selon les communautés ethnolinguistiques. Les Wolofs vivent essentiellement de la pêche maritime et fluviale, associée à des cultures pluviales et du petit élevage. Les Maures, majoritairement du groupement Tendgha, pratiquent le commerce, l'élevage de bovins et de camélidés, et cohabitent avec les éleveurs peuls¹⁴.

La vie dans les villages est rythmée par des migrations saisonnières. En saison sèche chaude (d'avril à juin), les troupeaux transhument vers le sud, tandis que les familles se dispersent entre Nouakchott, Keur Macène et le Sénégal pour s'adonner à différentes formes de commerce. Pendant qu'une grande partie des hommes migrent temporairement, les femmes entretiennent les campements, tirant leur économie en grande partie des ressources naturelles locales¹⁵. Cette économie domestique est toutefois dépendante d'approvisionnements ou de débouchés extérieurs : certains produits utilisés dans l'artisanat viennent de Nouakchott ou du Sénégal, et plusieurs productions locales sont vendues à Keur Macène, à Nouakchott ou au Sénégal. Les femmes, qui ont la charge de leur maison, des enfants et des animaux tout au long de l'année, souffrent particulièrement des difficultés de transport sur piste (charrettes à âne, motos, voitures) ou sur le fleuve (pirogues).

La création du parc a ainsi permis un repeuplement de la zone et la réactivation d'activités économiques, pour beaucoup permises par la régénération et la protection de l'écosystème estuarien. Avec l'appui de partenaires techniques et financiers, le PND a organisé des formations, facilité l'accès à des équipements de pêche et de maraîchage, mis en place des dispositifs de fonds de roulement et de microcrédit pour encourager les activités, et appuyé la constitution de coopératives pour accéder à ces financements (sans aller jusqu'à une procédure de reconnaissance juridique). Mais les déplacements demeurent difficiles, les conditions de vie précaires, l'accès aux services sociaux de base (eau, éducation, santé) insuffisant, et les opportunités d'emploi pour les jeunes générations restent rares.

Paradoxalement, les efforts effectués concernant la préservation de l'écosystème sont ressentis par beaucoup comme un frein au développement social et économique de la commune. Tout en manifestant leur attachement au territoire et à sa préservation, certains expriment ainsi un sentiment d'injustice : « La vie des pélicans vaut plus que la nôtre¹⁶. »

14. Effantin-Touyer R., Freire F. (2016).

15. Effantin-Touyer R., Freire F. (2016).

16. Expression entendue lors des enquêtes conduites en 2022.

DES DÉMARCHES DE CONCERTATION ENGAGÉES PAR LE PND

Ce sentiment d'injustice partagé par certains fait écho aux craintes exprimées trente ans plus tôt. Au moment de sa création en 1991, le parc est en effet mal accueilli par les villageois qui habitent autour des bassins. Ceux-ci redoutent d'être exclus de la zone, comme cela avait été le cas pour les populations lors de la création du parc du Djoudj au Sénégal en 1971. L'équipe du PND parvient toutefois à instaurer progressivement le dialogue, notamment en élaborant un plaidoyer portant sur la restauration écologique en faveur des populations et sur l'intérêt d'une alliance entre pêcheurs du delta et conservationnistes pour contrer la progression de la riziculture, contrôlée par des hommes d'affaires proches du pouvoir¹⁷. Très tôt, le PND semble chercher à associer les villageois usagers des ressources naturelles à la gestion du parc pour apaiser les oppositions et en faire des alliés, bénéficier de leurs connaissances du milieu – notamment dans la modélisation de la gestion hydraulique des bassins – et contribuer au développement de leurs activités économiques tout en limitant la pression de ces dernières sur les écosystèmes à restaurer¹⁸.

● **COMITÉS VILLAGEOIS/INTERVILLAGEOIS ET ATELIERS THÉMATIQUES DE CONCERTATION**

Les premiers mécanismes de concertation sont institués dans le cadre du premier plan d'aménagement et de gestion du parc (PAG 1996-2004). Avec le soutien de l'UICN et de la Fédération luthérienne mondiale (FLM), le PND appuie la création **de structures de base**, telles que des coopératives et des comités villageois de gestion des ressources naturelles, ainsi que celle d'un **comité intervillageois (CIV)**.



Phacochère de la zone

17. Effantin-Touyer R., Freire F. (2016), p. 31.

18. Chatelain C. (2012).

Les structures de base ont pour missions principales de déterminer les périodes et les modes d'exploitation des différentes ressources naturelles et de choisir les sites de collecte. À l'initiative du PND ou des présidents des comités villageois, elles se réunissent en ateliers thématiques de gestion durable des ressources naturelles (cueillette, reboisement ou pêche par exemple) pour décider des calendriers, des techniques et des règles à respecter. Le CIV se compose quant à lui des représentants de tous les villages (chefs de village et présidents des structures de base). Il se réunit dans le cadre d'un atelier annuel de concertation durant lequel le PND et les villageois discutent de l'année écoulée et du programme de l'année à venir, et planifient les réunions des ateliers thématiques¹⁹. Ce dispositif, resté informel, fonctionne plutôt bien. Les réunions thématiques perdurent, mais les ateliers annuels de concertation s'espacent peu à peu du fait de la fin en 2004 de l'appui financier de l'UICN, relayé un temps par d'autres partenaires financiers.

En 2009, deux ONG²⁰ tentent de formaliser un nouveau mécanisme de concertation et de cogestion en créant un second CIV. Constitué d'une assemblée générale de délégués villageois, celui-ci est doté d'un comité de gestion (Coge) composés de neuf membres élus, présidant chacun une commission spécialisée (pêche, agriculture, élevage, tourisme, artisanat traditionnel, environnement, aviculture, santé et jeunesse). Ce comité, appelé **CIV-IPADE**, ne s'inscrit pas dans la continuité du CIV précédent, mais est en réalité un cadre de mise en œuvre du projet conduit par les deux ONG²¹. Cela engendre une situation confuse au niveau des villages et du PND, qui gère en parallèle le CIV et le CIV-IPADE. Les deux CIV se chevauchent, « le premier étant considéré comme l'interlocuteur privilégié du PND et le deuxième étant considéré comme l'instrument légal et officiel de la mairie de N'Diogo²² ».

● Des unions des métiers présentes dans les instances de gouvernance du PND

Dans le cadre du deuxième plan d'aménagement et de gestion du parc (PAG 2013-2017)²³, le PND, avec le soutien de la GIZ, appuie l'organisation des usagers des ressources naturelles en quatre **unions des métiers** : pêche, artisanat, maraîchage et élevage. Ces unions regroupent les coopératives et les autres structures de base par secteur d'activité et usages liés. Elles possèdent leurs propres statuts, mais n'ont pas d'existence juridique. Chaque union possède un bureau composé de neuf membres, élus lors d'élections organisées en 2015 par le PND et la GIZ.

19. Chatelain C. (2012).

20. L'ONG espagnole IPADE (Instituto para la Promocion y el Apoyo al Desarrollo) et l'ONG nationale ASSPCI (Association pour la sauvegarde sociale et la promotion de la culture imraguen).

21. Projet d'éco-développement dans la RBT du fleuve Sénégal en Mauritanie, financé par l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID).

22. Chatelain C. (2012), p. 46.

23. Il n'y a pas eu de PAG entre 2004 et 2012 du fait de l'absence d'appui d'une entité extérieure.

Le PND souhaite s'appuyer sur les unions de métiers pour intégrer les usagers dans la gouvernance et la gestion du parc. Il propose donc que celles-ci soient parties prenantes du **comité pluridisciplinaire de suivi hydrologique** (CSH), également créé en 2015 avec l'appui de la GIZ. Le CSH est un espace de concertation stratégique : dans un contexte où les activités socio-économiques du parc et autour de celui-ci sont intimement liées aux inondations des bassins, une partie de ses missions consiste en effet à analyser les données hydrologiques de la campagne passée, à réviser si nécessaire les scénarios d'inondation définis avec les villageois et à faire valider les propositions. Le PND propose également, dans le PAG, d'amender le décret d'établissement du parc pour **intégrer dans son conseil d'administration**, instance délibérante qui oriente et contrôle ses activités, **des représentants des quatre unions de métiers**. Cela démontre une réelle volonté de la part du PND d'impliquer les populations riveraines dans la gouvernance du parc. Cette proposition n'est toutefois pas adoptée²⁴.

Organisées autour des usages, les unions de métiers sont ainsi appelées à constituer un élément central de représentation des usagers dans les instances de gouvernance du parc. Un autre dispositif, ancré sur les territoires, est censé compléter le schéma de gouvernance.

TESTER UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE ANCRÉE SUR LES TERRITOIRES ET LES USAGES

Une étude conduite en 2012 avec l'appui de la GIZ et de l'UICN présentait déjà un bilan des expériences de cogestion conduites jusqu'alors par le PND, et formulait des recommandations pour une gouvernance partagée des ressources naturelles sur l'aire du parc et sa périphérie²⁵ au sein de la Réserve de biosphère transfrontalière du delta du fleuve Sénégal (RBTDS)²⁶ créée en 2005. Tout en soulignant la façon dont le PND avait réussi à instaurer des conditions de dialogue et de confiance avec les usagers, notamment dans le cadre des ateliers thématiques et annuels avec les comités villageois et le CIV, l'auteur de l'étude observait cependant que ces mécanismes, demeurés informels, restaient très vulnérables à tout changement de politique ou de responsable. Il notait également la difficulté de faire appliquer les sanctions, un besoin de renforcer davantage la participation des populations aux prises de décision, et une dépendance aux financements externes. Les populations exprimaient en même temps des attentes

24. En 2022, l'amendement n'est toujours pas passé en Conseil des ministres.

25. Chatelain C. (2012).

26. Voir partie 3.

très concrètes, surtout en matière de développement : accès aux services sociaux, à l'eau et à des facilités de transport, appui à la gestion du typha, au curage des canaux, protection contre les dommages causés par les phacochères et les chacals, etc. Le PND, pour sa part, souhaitait une plus large collaboration des usagers à la surveillance et à la gestion du parc. Dans ce contexte, l'auteur de l'étude formulait des orientations pour une gouvernance partagée du parc et de sa périphérie, qui prévoyait de créer plusieurs instances de décision entre les usagers et le conseil d'administration du PND : quatre organisations de métiers (qui préfiguraient les quatre unions de métiers créées en 2015), une commission du parc, un conseil scientifique, un conseil des sages... et des plateformes d'unités de gestion des ressources naturelles (UGRN). Le Gret et ses partenaires (le PND et les bailleurs) se sont largement appuyés sur cette étude et ses recommandations lors du montage du projet en 2014.

● Des UNITÉS DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES à METTRE en PLACE

Dans l'étude mentionnée précédemment, l'unité de gestion des ressources naturelles (UGRN) est définie comme un écosystème utilisé par des populations usagères. Chaque UGRN peut comporter en son sein une ou plusieurs zones d'usage (appelées plus tard zones naturelles cogérées – ZNG), ou une ou plusieurs zones de protection spécifiques (appelées zones naturelles protégées – ZNP). Pour chaque UGRN, l'auteur de l'étude propose la mise en place d'une plateforme au sein de laquelle les usagers, le PND et la commune définissent ensemble des accords et des plans de gestion locale (PGL), validés par le biais de conventions locales de façon à rendre les règles opposables. Ces PGL remonteraient ensuite au niveau de la commission du parc pour construire une cohérence de gestion entre les différentes UGRN.



Réunion de l'UGRN à l'occasion de la co-construction des PGL



Coopérative féminine de maraîchage à Ziré

Cette proposition est finalement validée par le PND, et la création des plateformes UGRN est planifiée dans le plan d'aménagement et de gestion du parc (PAG 2018-2022). À une échelle plus proche de la vie quotidienne des populations, les plateformes UGRN ont pour rôle de compléter les mécanismes de gestion par espèce (conservation) ou par activité (les unions de métiers). Elles devraient renforcer la place des usagers dans la gouvernance partagée du parc en leur permettant de définir, avec le PND et la commune, des accords de cogestion des UGRN.

GOVERNANCE PARTAGÉE ET COGESTION

Parfois utilisés pour nommer la même chose, les termes de gouvernance partagée et de cogestion, tout en étant intimement liés, couvrent deux réalités sensiblement distinctes.

La **gouvernance** est le processus par lequel est créé un répertoire de règles, de normes et de stratégies qui guide le comportement des acteurs dans un domaine donné d'interactions politiques⁽¹⁾. Un système de gouvernance englobe tant les acteurs et les institutions que les normes mobilisées, formelles et informelles, ou encore les pratiques d'élaboration de règles, leur mise en œuvre et leur contrôle. Ces règles peuvent être objet de consensus ou de mise en concurrence entre les acteurs. De façon prescriptive, la gouvernance se réfère au pouvoir de décider de règles et aux différents registres d'autorité sur lesquels elles reposent.

La **gestion** se réfère quant à elle à l'organisation et à la mise en œuvre opérationnelle des décisions prises par les instances de gouvernance.

Dans l'ouvrage *Partager le pouvoir : cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde*, les auteurs emploient le terme de gouvernance partagée « pour décrire un partenariat par lequel au moins deux acteurs sociaux concernés négocient, s'accordent, garantissent et mettent en œuvre un accord de cogestion [...] – c'est-à-dire un partage équitable des fonctions, des "droits" et des responsabilités de la gestion – pour un territoire, une aire ou un ensemble particulier de ressources naturelles⁽²⁾ ».

(1) McGinnis M.D. (2011).

(2) Borrini-Feyerabend G. *et al.* (2009), p. 71.

C'est dans ce contexte que le Gret, en partenariat avec le PND, élabore et conduit de 2015 à 2020 le projet Conserver la biodiversité du parc national du Diawling par la gestion durable et participative. Celui-ci prévoit la construction de dispositifs de cogestion sur plusieurs aires pilotes, dispositifs que l'équipe du projet accompagnera en portant son attention sur leur gouvernance, en particulier dans la perspective de mettre en œuvre une approche par les communs. ●

PARTIE 2

Cinq ans d'appui à la construction d'un dispositif de cogestion en gouvernance partagée

De 2015 à 2020, le Gret et le PND mettent en œuvre en partenariat le projet Conserver la biodiversité du parc national du Diawling par la gestion durable et participative. Celui-ci comprend des activités de conservation et de restauration de la biodiversité, des activités de développement des filières issues de ressources naturelles locales, et la mise en place sur deux zones pilotes d'un mécanisme de cogestion entre les populations et le PND.

LA PAROLE À

« Le projet a permis le développement du travail collectif et d'un esprit d'entraide, ainsi qu'une ouverture vers un mode de transformation et de commercialisation de nos produits plus modernes, en donnant une nouvelle image à nos produits, en les rendant plus attractifs. »

Mah Mint Mborick, vice-présidente de la coopérative Dieuk Bouyané et habitante de Ziré 2

Les activités de conservation ciblent la restauration d'une espèce endémique à valeur économique, le *Sporobolus robustus* (par l'installation de pépinières et la plantation de parcelles d'essaimage), et la régulation d'une espèce invasive, le *Typha australis* (par le biais d'opérations d'arrachage). Trois ressources naturelles font l'objet de développement de filières par les coopératives de maraîchage et d'artisanat : le *Sporobolus robustus*, dont les tiges sont utilisées dans la fabrication de nattes traditionnelles,

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

le typha, composté et transformé en charbon²⁷, et les graines de nénuphar, qui entrent traditionnellement dans la confection des repas dans la vallée du fleuve Sénégal²⁸. Ces activités de conservation et de valorisation économique soulignent le rôle clé que jouent les coopératives, essentiellement constituées et présidées par des femmes, dans l'utilisation et la préservation du milieu de vie et des ressources naturelles.

En parallèle de ces activités, le Gret facilite le processus de co-construction, par les populations riveraines du parc, le PND et la mairie, d'un dispositif de cogestion des deux zones pilotes. S'appuyant sur les orientations formulées dans l'étude de 2012 et reprises dans le PAG²⁹, l'équipe conçoit et met en œuvre une méthodologie d'accompagnement participative et progressive, décrite dans le détail dans la suite de ce document.

Lors de la conception du projet, et à partir du diagnostic des coopératives d'artisanat, il a été décidé de cibler des villages différents de la commune pour, d'un côté, les activités d'appui au développement des filières de ressources naturelles locales et à la restauration écosystémique, et, de l'autre, le processus de construction d'une



Vente de graines de nénuphars

27. Une unité artisanale de production de charbon de typha a fonctionné un temps dans la localité de Bouhajara. La recherche-action conduite sur le compostage du typha a donné des résultats positifs d'un point de vue agronomique, mais difficilement appropriables dans la pratique, car peu compatibles avec les itinéraires techniques et la logique économique associée qui domine chez les maraîchers (cycles de production courts et paiement des intrants au fournisseur après la vente de la récolte).

28. Cette pratique traditionnelle tendait à disparaître car elle nécessitait beaucoup de travail. Comparativement, le riz coûtait bien moins cher. Le projet a appuyé la mise en place, sur un marché de niche plus rémunérateur, d'une nouvelle filière de graines de nénuphars valorisant les savoirs traditionnels des femmes ainsi que la mission de préservation du parc.

29. Chatelain C. (2012).

cogestion dans deux zones pilotes. Les coopératives les plus dynamiques (l'un des critères de sélection) se trouvaient en effet hors des villages avoisinant les zones pilotes définies collectivement par les parties prenantes lors d'un atelier (voir plus haut). Le choix de couvrir l'ensemble des villages de la commune de N'Diago reposait sur l'hypothèse que cela permettrait au Gret d'établir des liens de confiance avec l'ensemble de la population locale et de créer des conditions favorables à un passage à l'échelle une fois terminées les expériences pilotes de cogestion.

L'IDENTIFICATION DES DEUX ZONES PILOTES

La première étape de l'accompagnement consiste à identifier les zones pilotes qui feront l'objet de la cogestion parmi deux catégories de zones définies dans le plan d'aménagement et de gestion du parc (2013-2017) : les zones naturelles cogérées (ZNG) et les zones naturelles protégées (ZNP). Les ZNG sont « des zones naturelles présentant des qualités naturelles, patrimoniales, culturelles rares ou uniques, et soumises à un usage d'exploitation traditionnelle de ses ressources³⁰ ». Leur objectif est de concilier conservation des ressources naturelles et développement durable des activités économiques traditionnelles locales grâce à une gestion concertée de l'usage des ressources par les acteurs locaux. Les ZNP, quant à elles, sont « des zones ou milieux très riches en espèces végétales ou animales, présentant un ou des habitats peu perturbés et constituant un échantillon très important à préserver pour les générations futures. Ces zones sont à vocation de recherche, de suivi scientifique (milieux/espèces), d'éducation et de sensibilisation³¹ ». À la différence des ZNG, les ZNP supposent une exploitation très marginale de leurs ressources naturelles (par exemple par la transhumance ou la pêche) et privilégient leur conservation à des fins scientifiques et éducatives.

Réunis en atelier, le PND, la GIZ, le ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD), ainsi que des représentants de la mairie de N'Diago et des unions de métiers, sélectionnent deux zones pilotes parmi un ensemble de ZNP et de ZNG préalablement identifiées et délimitées³². Ce choix s'appuie sur un diagnostic préalable portant sur les connaissances empiriques des écosystèmes et de leur fonctionnement, sur les usagers et leurs pratiques, et sur les pressions éventuelles que subissent les

30. Parc national du Diawling (2018), p. 103.

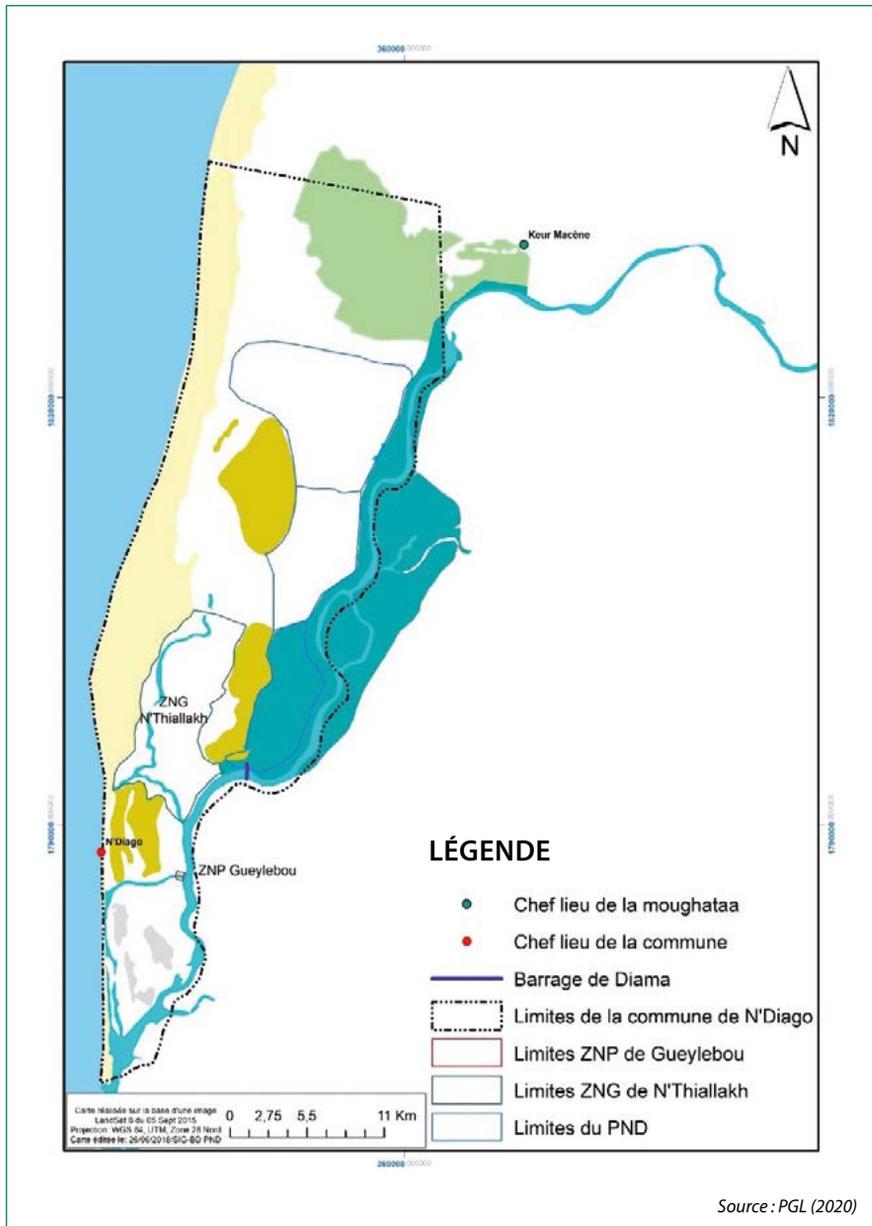
31. Parc national du Diawling (2018), p. 103.

32. Sept ZNP avaient été identifiées avant le démarrage du projet lors d'un atelier pluri-acteurs organisé en 2015 par le PND et la GIZ. L'identification de six ZNG a été conduite avec l'appui du Gret. À la demande du PND, qui anticipait la validation d'un décret ministériel autorisant l'extension de l'aire originelle du parc (16 000 ha) à sa région périphérique (56 000 ha additionnels), les ZNG et les ZNP ont été identifiées à la fois dans le parc et dans l'aire périphérique.

Le défi de la co-gestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

Carte 2 : LA ZNP DE GUEYLEBOU ET LA ZNG DU N'THIALAKH



ressources pour chacune des ZNP et ZNG. Confiant dans la perspective de l'extension du parc, les participants à l'atelier décident de sélectionner les deux zones pilotes dans l'aire périphérique : la ZNP de Gueylebou et la ZNG du N'Tiallakh, présentées en détail un peu plus loin. Ces deux zones sont considérées comme appartenant à une même UGRN, fréquentée et utilisée par les mêmes populations résidentes de 25 villages riverains situés sur la dune côtière et les îles de la zone sud de la commune de N'Diogo.

● LA CONSTITUTION D'UNE PLATEFORME DE L'UNITÉ DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES³³

Les équipes du Gret et du PND organisent ensuite la constitution d'une plateforme multi-acteurs de l'unité de gestion des ressources naturelles³⁴, qui aura pour tâche de formuler et de mettre en œuvre des PGL négociés entre les différents usagers sur les deux zones de l'aire de l'UGRN dans le cadre de conventions locales reconnues par le PND. La plateforme de l'UGRN est ainsi appelée à devenir l'échelon territorial de base d'un dispositif de gouvernance partagée du parc (étendu à son aire périphérique).

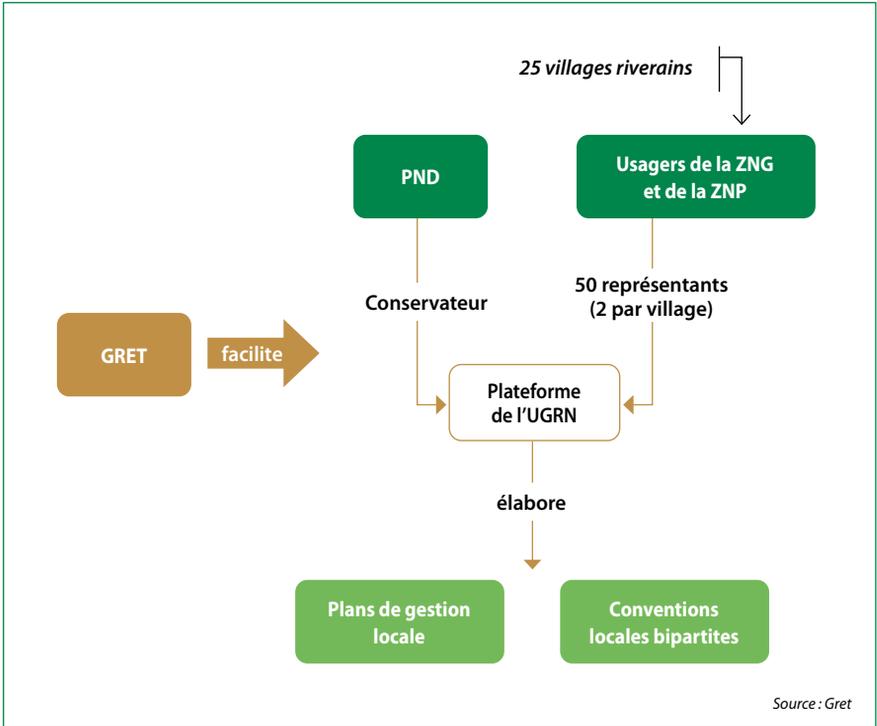
La plateforme de l'UGRN est composée de personnels du PND (entre autres, le conservateur) et de représentants des 25 villages riverains (deux personnes par village, soit 50 représentants). Les représentants de chaque village, appelés « personnes-ressources », sont sélectionnés par consensus en assemblée villageoise en veillant à respecter plusieurs critères : elles incarnent les deux unions de métiers dominantes dans le village, assurent une représentation des principales communautés ethno-linguistiques, résident à l'année dans la zone et manifestent un intérêt pour prendre part à la future cogestion. Ces critères ont pour but de favoriser une bonne représentativité des usages et des communautés³⁵, et permettent d'articuler logique d'organisation économique (les unions de métiers) et logique d'organisation territoriale (la plateforme de l'UGRN).

33. Il y a progressivement eu un glissement sémantique sur la façon de nommer la « plateforme de l'UGRN », souvent désignée par les acteurs locaux par « UGRN ». L'UGRN, représentant originellement l'aire territoriale, en vient peu à peu à désigner la plateforme d'acteurs chargés de la gestion de cette aire. Pour faciliter la compréhension du lecteur, nous maintenons dans le texte la différence entre « l'UGRN » (aire territoriale) et « plateforme de l'UGRN » (instance de cogestion).

34. La commune de N'Diogo n'a pas été formellement associée. Le maire résidant à Nouakchott étant généralement absent de la zone, l'équipe du Gret a en effet considéré que, du fait que certaines « personnes-ressources » étaient également membres du conseil municipal, cela représentait un gage suffisant d'information et de l'aval de la commune.

35. Nous utilisons dans ce texte le terme de « communauté » dans sa définition socio-anthropologique, encore largement débattue, définie par Christian Laval à l'aune de celle des « communs » : « Ce qui fait "communauté", selon le sens classique du terme, ne relève pas d'une activité choisie, mais d'une assignation involontaire à un ensemble structuré et hiérarchisé de sujets parfois reliés les uns aux autres par des liens de parenté, partageant des croyances et des mœurs identiques, communiant dans des souvenirs et des traditions communes. » (Laval C., 2016, p. 6.)

Figure 2 : DISPOSITIF ADOPTÉ POUR LA CONSTRUCTION DE LA COGESTION



UN DIAGNOSTIC PARTICIPATIF APPROFONDI DES DEUX ZONES

Le premier travail réalisé par la plateforme de l'UGRN est d'effectuer un **diagnostic collectif sur les deux zones**, la ZNP de Gueylebou et la ZNG du N'Tiallakh. Conduit de façon participative, ce diagnostic est beaucoup plus approfondi que celui mené lors de la sélection des deux zones. En croisant les savoirs empiriques des villageois et des scientifiques du PND, ce diagnostic décrit et analyse les modalités de gestion collective traditionnelles et légales, les ressources naturelles (les espèces végétales et animales, en particulier ichtyologiques, présentes et disparues), le système hydrologique et son fonctionnement, les ressources naturelles exploitées, les usages, les lieux d'usage et les pressions sur les ressources, les pratiques par type d'usage et les problèmes rencontrés (pêche, élevage, artisanat). Il s'appuie sur des exercices de

cartographie participative associant les villageois et portant sur différentes thématiques (écosystèmes, usages, sites de contrôle, etc.).

Cet exercice de diagnostic participatif permet ainsi aux membres de la plateforme de l'UGRN et aux villageois de faire une lecture et une analyse collective de leur territoire, et de caractériser pour les deux zones **les urgences sociales et écologiques** auxquelles ils doivent faire face.



Atelier de cartographie participative sur la ZNP de Gueylebou dans le village de Gahar

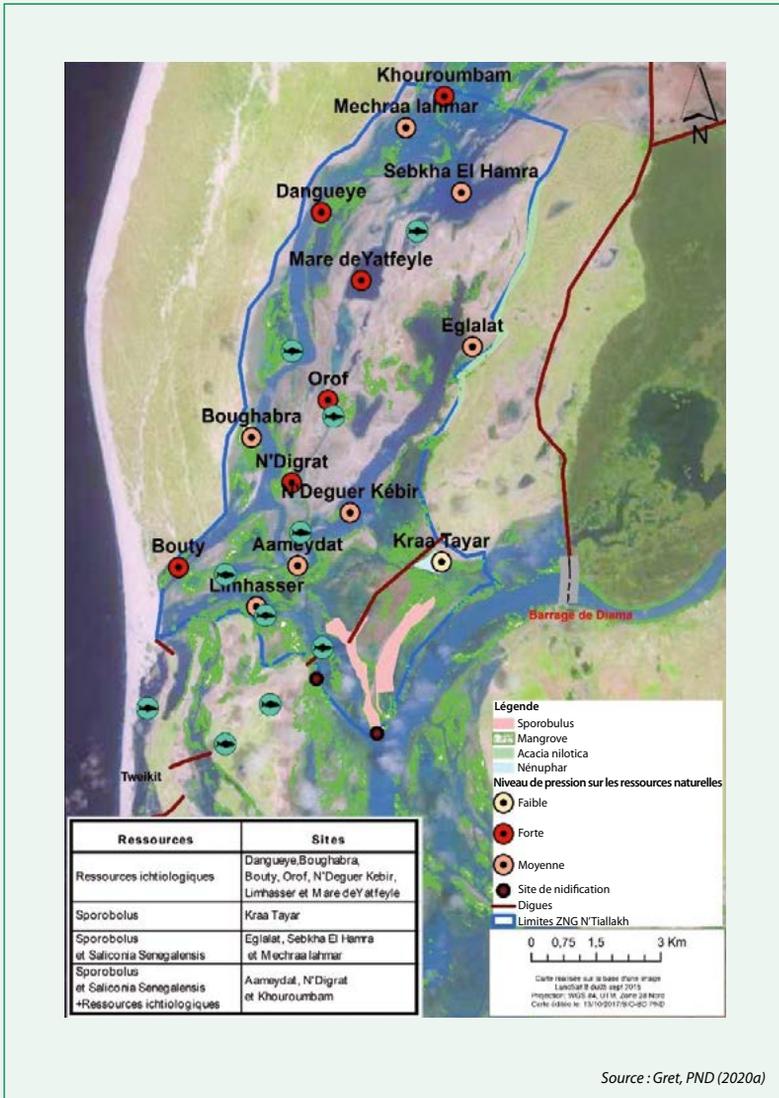
PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX ZONES

La ZNG du N'Tiallakh

D'une superficie d'environ 7 000 hectares, la ZNG du N'Tiallakh est caractérisée par une flore très riche, entre autres composée de *Sporobolus robustus*, de *Nymphaea alba* et de *Nymphaea lotus*, et par une faune importante (avifaune et faune ichthyologique principalement). Elle héberge un site de nidification de plusieurs espèces d'oiseaux d'eau, notamment le grand cormoran, le cormoran africain, l'aigrette garzette ou encore l'anhinga roux. Différentes espèces aviaires présentes sur la zone sont classées sur la liste rouge de l'UICN (espèces menacées d'extinction).

Les ressources naturelles de la ZNG du N'Tiallakh sont exploitées par les populations riveraines, qui résident dans 17 localités réparties autour de la zone. On y retrouve tous les usages représentés par les quatre unions de métiers. L'élevage constitue la première activité économique en matière de capital physique et de nombre de pratiquants, mais un même ménage l'associe souvent à une ou plusieurs autres activités telles que la pêche, le maraîchage ou l'artisanat. Un recensement effectué par le PND en 2013 comptait un total de 2 048 habitants. En réalité, la population varie en fonction de migrations saisonnières. Elle est plus importante lors de l'hivernage, lorsque les hommes originaires de la zone rentrent de Nouakchott, de Saint-Louis ou d'autres localités urbaines de Mauritanie ou du Sénégal dans lesquelles ils étaient partis exercer des activités comme la pêche ou le commerce. L'adoucissement des eaux du N'Tiallakh par les pluies et les lâchers de barrage attirent également des éleveurs transhumants et leurs troupeaux.

Carte 3 : SITES D'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES DE LA ZNG DU N'TIALLAKH



La ZNP de Gueylebou

La ZNP de Gueylebou est une zone à la biodiversité particulièrement importante, formée de trois unités physiques : une plaine inondable au nord avec des formations végétales de *Rhizophora racemosa* et de *Phragmites australis*, un plan d'eau libre dans le lit mineur du fleuve Sénégal, et une plaine inondable au sud avec des formations végétales de *Bolbos Choenus maritimus* et de *Tamarix Senegalensis*. S'étendant sur une superficie de 36 hectares, elle est fréquentée pour divers usages par les habitants de quatorze localités, dont huit villages insulaires situés à l'aval du parc.

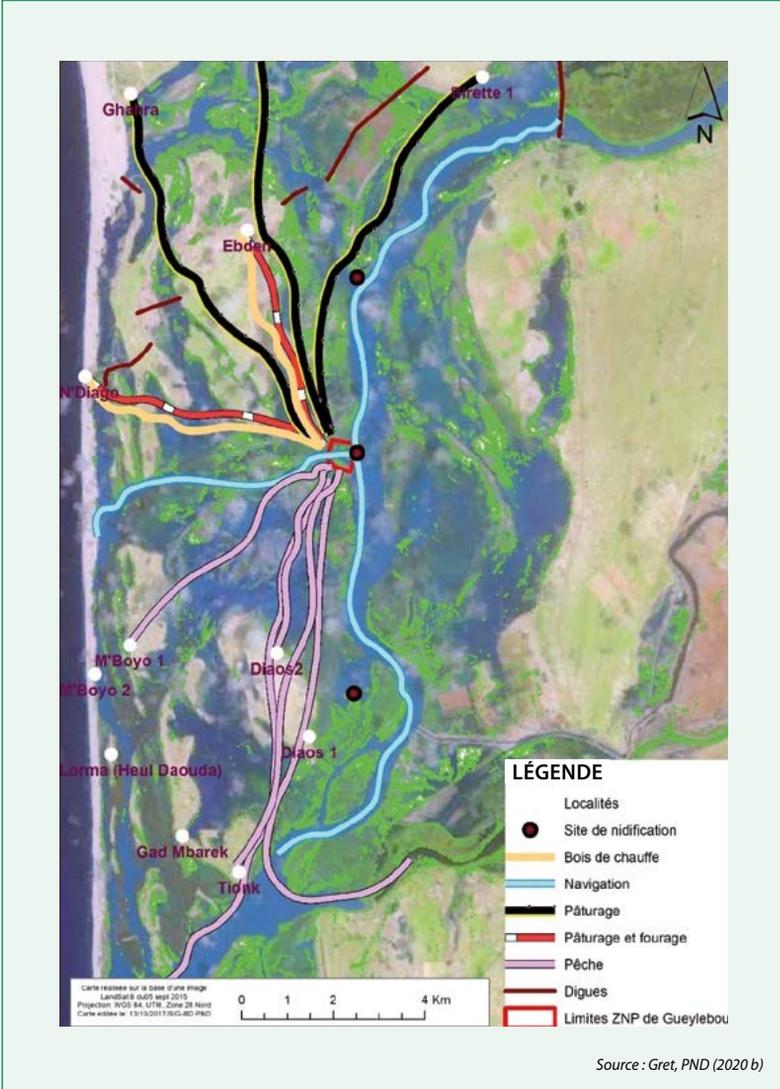
Parmi les différentes espèces végétales présentes dans la zone, le *Tamarix senegalensis*, le *Sporobolus robustus*, les *Phragmites australis* ou encore le *Echinochloa colona* sont très prisés par le bétail. Ce dernier appartient en grande partie à des éleveurs transhumants originaires de localités parfois proches des bassins du parc. La mangrove de *Rizophora* joue quant à elle un rôle écologique important et constitue un lieu de nidification pour de nombreux oiseaux, notamment migrateurs. C'est également une zone de frayère pour les poissons et l'habitat de différentes espèces de coquillages. La mangrove favorise une importante concentration d'espèces ichtyologiques sur lesquelles l'activité de pêche, pratiquée par des pêcheurs mauritaniens et sénégalais, exerce une forte pression (à cet endroit, la frontière se situe au milieu du fleuve Sénégal, à quelques mètres du Gueylebou, et les intrusions illégales de pêcheurs sénégalais sont monnaie courante). Il y a également des prélèvements de bois de chauffe, de fourrage pour l'élevage et de gousses d'*Acacia nilotica* pour le tannage des peaux. Toutes ces pressions font de Gueylebou une ZNP prioritaire pour définir des règles d'usage et de préservation dans le cadre d'une cogestion.



Mangrove de Gueylebou

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie
 Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

Carte 4 : USAGES DE LA ZNP DE GUEYLEBOU



Dans chacune des deux zones, les villageois identifient les menaces liées à certains usages pesant sur les ressources. Les pêcheurs constatent ainsi une diminution des ressources halieutiques due à des engins de pêche prédateurs, à l'utilisation de mono-filets pourtant interdits, à la concentration de pêcheurs sur certaines zones ou encore à la pêche de jeunes poissons.

Les femmes cueilleuses, de leur côté, observent la raréfaction du *Sporobolus robustus*, notamment parce qu'il est mangé par le bétail. La forte augmentation des troupeaux durant les dernières années conduit à une sur-demande en eau douce et engendre des tensions accrues du fait d'un manque de concertation avec les éleveurs pastoraux.



Élevage à Moidina

Il faut ajouter à cela un phénomène de salinisation des nappes phréatiques³⁶ qui s'accroît depuis le creusement de la brèche de la Langue de Barbarie en 2003, censée permettre d'éviter l'inondation d'une partie de la ville de Saint-Louis du Sénégal³⁷. La période de salinité des eaux de la ZNG est estimée par les villageois à huit mois par an, ce qui représente un sérieux handicap pour l'approvisionnement en eau potable, l'irrigation des cultures maraîchères, l'abreuvement du bétail et la croissance des plantes utilisées dans l'artisanat. Ces urgences écologiques et sociales ont des répercussions directes sur les activités des ménages, leurs moyens de subsistance et leurs revenus.

36. Quelques éclaircissements : « La réduction saisonnière des écoulements du fleuve, en période de décrue lorsque le débit du fleuve est inférieur à 600 m³/s, ou lors des cycles de sécheresses, entraîne des remontées périodiques de la langue salée avec la marée [...]. D'après Gac et al. (1986), les mécanismes à l'origine de cette salinisation proviennent de la morphologie de vallée, le lit mineur du fleuve Sénégal se trouvant en contrebas de l'océan, ce qui facilite la remontée des eaux océaniques profondément vers l'amont du fleuve. La pente moyenne du fleuve sur son parcours dans le delta (entre Dagana et Saint-Louis) est de l'ordre de 6 mm/km, elle est donc très faible (Sene, 2009). Les principales activités d'agriculture, d'élevage et de pêche, intrinsèquement liées à l'eau, sont affectées par ces modalités de fonctionnements hydroclimatiques, ainsi que par les cycles de sécheresses et par les aménagements mis en place pour atténuer les effets. » (Diouf et al., 2024, p. 29.)

37. Avant 2003, les eaux du N'Tiallakh remontaient pendant l'hivernage jusqu'au bassin de Bell et au pied du cordon littoral, en fonction de l'importance des lâchers du barrage de Diama. Cette remontée est devenue de plus en plus faible après le creusement de la brèche, qui facilite l'écoulement.

Le diagnostic participatif des deux zones et l'analyse des urgences sociales et écologiques servent de base pour l'élaboration de règles, de sanctions et de dispositifs de surveillance dans le cadre de l'étape suivante de formulation des plans de gestion locaux.

L'ÉLABORATION DE PLANS DE GESTION LOCALE (PGL)

L'étape suivante consiste à accompagner la plateforme de l'UGRN à instituer un PGL pour chacune des deux zones.

Dans un premier temps, l'équipe du Gret invite les participants à formuler une **vision partagée** de l'avenir souhaité, puis à expliciter quelques résultats espérés en matière de développement économique et de protection de l'environnement sur ces deux zones. Grâce à cette première étape, les membres de la plateforme établissent une **série d'actions** à conduire pour atteindre les résultats attendus, en fixant des **priorités** en matière de protection (frayères, mises en défens par exemple), de restauration (reboisement, plantations de *Sporobolus robustus*) et de développement des activités économiques (accès aux pâturages). Ils élaborent également **des règles de gouvernance et de gestion, assorties de sanctions graduelles**. Des restitutions systématiques, facilitées par le Gret avec l'aide d'un consultant sociologue, sont organisées pour validation durant tout le processus à l'occasion de réunions publiques intervillageoises. Les résultats du diagnostic partagé, la vision commune, les objectifs de gestion, le plan d'action et les règles élaborées sont ensuite compilés dans un document pour chacune des deux zones le plan de gestion locale (PGL).



Restitution à l'occasion d'une réunion publique intervillageoise

CONTENU DU PLAN DE GESTION LOCALE DE LA ZNG DU N'TIALLAKH

Description de la zone et des interactions populations-ressources naturelles

- **Contexte institutionnel, juridique et géographique**
Décrit le cadre légal de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles du parc national du Diawling ainsi que le projet d'extension des limites du parc.
- **La ZNG du N'Tiallakh**
Décrit les principes d'une ZNG et justifie la création de la ZNG du N'Tiallakh.
- **Description du milieu naturel et des enjeux de conservation**
Décrit le système hydrologique, la flore, la faune et les espèces envahissantes.
- **Description du milieu humain, des usages autour des ressources naturelles et des enjeux de développement**
Décrit les localités concernées par la gestion proposée, les parties prenantes locales et leurs prérogatives actuelles (introduit la future AGRN⁽¹⁾), les usages et les modes d'exploitation des ressources naturelles, et les enjeux de développement.

Modes de gestion, stratégie et plan d'action

- **Objectifs, résultats attendus et actions**
- **Mesures de gestion**
Décrit les priorités de valorisation des ressources naturelles, les règles de gestion, les processus de sanction, le zonage de la ZNG avec les règles de gestion liées, la période de validité du PGL et le processus de révision.
- **Le comité de cogestion (Coge)**
- **Plan de travail annuel de l'AGRN**

(1) Association de gestion des ressources naturelles (voir plus loin).

À titre d'exemple, le PGL de la ZNG du N'Tiallakh définit dans la section II consacrée aux modes de gestion, à la stratégie et au plan d'action, trois priorités pour un usage durable des ressources naturelles : la protection des zones de frayère, la restauration des zones dégradées et l'instauration de bonnes pratiques dans la conduite des quatre activités économiques. Le tableau 1 présente les règles de gestion et les sanctions graduelles formulées pour chacune des quatre principales activités économiques au niveau de la ZNG (élevage, pêche, artisanat, maraîchage), ainsi que pour la chasse.

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

Tableau 1 : RÈGLES DE GESTION ET SANCTIONS PAR ACTIVITÉ, ADOPTÉES DANS LE PGL DE LA ZNG DU N'TIALLAKH

Catégorie	Règle	Sanction																				
Exploitation des arbres	<p>Le prélèvement des espèces en voie de disparition est strictement interdit.</p> <p>En dehors des espèces envahissantes et du ramassage du bois mort, toute coupe d'arbre est strictement interdite.</p> <p>En dehors des zones villageoises exclusives, des zones de mise en défens et des zones de reboisement précisées dans le PGL, toutes les autres aires sont ouvertes au pâturage.</p>	<p>1^{re} infraction : amende de 500 MRU*. Récidive : 1000 MRU.</p> <p>1^{re} infraction : avertissement. Récidive : 300 MRU par fagot.</p>																				
Couverture spatiale Élevage	<p>Dans les zones villageoises exclusives (4 km de diamètre autour des villages), les pâturages sont réservés aux éleveurs locaux et à leur bétail. Des panneaux signalétiques informent les éleveurs transhumants de l'interdiction d'entrer dans ces pâturages.</p>	<p>L'utilisation des zones réservées est punie d'une amende, qui s'appuie sur le barème suivant (par tête de bétail) :</p> <table border="1" data-bbox="613 199 874 707"> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Taille du troupeau</th> <th>MRU/tête bétail</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">Petits ruminants</td> <td>≤ 20 têtes</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>> 20 et < 100 têtes</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>≥ 100 têtes</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Bovins</td> <td>≤ 10 têtes</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>> 10 têtes</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Camélins</td> <td>≤ 10 têtes</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>> 10 têtes</td> <td>120</td> </tr> </tbody> </table> <p>En cas de récidive, les montants des amendes sont doublés. .../...</p>	Catégorie	Taille du troupeau	MRU/tête bétail	Petits ruminants	≤ 20 têtes	20	> 20 et < 100 têtes	50	≥ 100 têtes	100	Bovins	≤ 10 têtes	50	> 10 têtes	100	Camélins	≤ 10 têtes	60	> 10 têtes	120
Catégorie	Taille du troupeau	MRU/tête bétail																				
Petits ruminants	≤ 20 têtes	20																				
	> 20 et < 100 têtes	50																				
	≥ 100 têtes	100																				
Bovins	≤ 10 têtes	50																				
	> 10 têtes	100																				
Camélins	≤ 10 têtes	60																				
	> 10 têtes	120																				

* Monnaie mauritanienne

Catégorie	Règle	Sanction
Élevage Couverture spatiale	<p>Les zones de mise en défens sont interdites d'accès aux animaux.</p> <p>Une ouverture saisonnière est autorisée en période de soudure (avril-mai) à la suite d'une évaluation par la structure de gestion et le PND.</p> <p>Des panneaux signalétiques informent les éleveurs de l'interdiction d'entrer dans ces espaces.</p> <p>Les espaces de reboisement sont interdits d'accès aux animaux. À la suite d'une évaluation par la structure de gestion et le PND, il est possible pour les villageois de récolter manuellement du foin pour les animaux.</p> <p>Des panneaux signalétiques informent les éleveurs de l'interdiction d'entrer dans ces espaces.</p>	<p>Les actes de destruction, de dégradation, de déplacement ou d'enlèvement de bornes, de marques ou de clôtures servant à limiter les périmètres de mise en défens sont punis d'une amende de 500 MRU, à laquelle s'ajoute le remboursement des frais de réparation des dégâts constatés.</p> <p>Les actes de destruction, de dégradation, de déplacement ou d'enlèvement de bornes, de marques ou de clôtures servant à limiter les périmètres de reboisement seront punis d'une amende de 700 MRU, doublée du remboursement des frais de réparation des dégâts constatés.</p>
Autorisation	<p>L'exercice de la pêche dans la ZNG est soumis à une autorisation.</p> <p>L'AGRN a la charge d'établir la liste des pêcheurs du N'Tiallakh et de la communiquer au PND, qui délivre alors les autorisations, données gratuitement la première fois et payantes ensuite si retirées.</p>	<p>Toute personne exerçant une activité de pêche sur la zone et ne disposant pas de licence sera punie d'une amende de 2 000 MRU.</p> <p>En cas de récidive, son matériel de pêche sera saisi.</p>
Pêche Zones	<p>Les zones de Danguey, Gidr N'Tiallak et N'Dguer Lekbir sont interdites de pêche du 1^{er} mars au 30 avril, soit durant la période de reproduction du poisson.</p>	<p>1^{re} infraction : avertissement. 2^e infraction : amende de 300 MRU. 3^e infraction : retrait de la licence de pêche durant trois mois. Les infractions sont notées dans le livret du pêcheur.</p>
Matériel de pêche	<p>Les engins à base de mono-filament « Thias » sont strictement interdits.</p> <p>Tout filet à maille inférieure à 42 mm est strictement interdit.</p>	<p>1^{re} infraction : saisie du matériel de pêche illégal. Récidive : saisie du matériel de pêche illégal et retrait de la licence de pêche durant une saison. .../...</p>

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

Catégorie	Règle	Sanction
Pêche Pratique de pêche	<p>Le rejet des fils usés dans le bassin et les cours d'eau du N'Tiallakh est strictement interdit.</p> <p>Le dragage est interdit sur le bras du N'Tiallakh.</p>	<p>1^{re} infraction : avertissement et saisie du matériel de pêche illégal. Récidive : retrait de la licence de pêche durant deux semaines.</p> <p>1^{re} infraction : amende de 1 000 MRU. Récidive : amende de 3 000 MRU et retrait de la licence de pêche durant trois mois.</p>
Artisanat Matériels artisanaux et pratiques artisanales	<p>L'utilisation de barres de fer pour recueillir tout type de gousses toutes espèces confondues (pratique appelée jenkar) est strictement interdite.</p> <p>Le fauchage à la faucille Bavréman (nom local de l'outil) est strictement interdit.</p>	<p>1^{re} infraction : saisie du matériel illégal. 2^e infraction : saisie du matériel illégal et amende de 200 MRU. 3^e infraction : saisie du matériel illégal, amende de 400 MRU et interdiction de cueillette durant une saison.</p>
Marchage Périmètres maraichers	<p>La coupe de branches de prosopis pour les clôtures est autorisée. Toute coupe d'autres espèces, quel que soit l'usage, est interdite.</p> <p>Tout usage de produits phytosanitaires est strictement interdit.</p>	<p>1^{re} infraction : avertissement. Récidive : amende de 10 MRU par piquet.</p> <p>1^{re} infraction : amende de 300 MRU. 2^e infraction : 600 MRU. Récidive : 1 200 MRU.</p>
Chasse Autorisation	<p>Conformément au PAG du PND, la chasse est interdite sur la ZNG du N'Tiallakh.</p>	<p>Les sanctions sont définies dans la loi 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.</p>

Le plan de gestion locale inclut un zonage de l'espace de la ZNG, qui différencie :

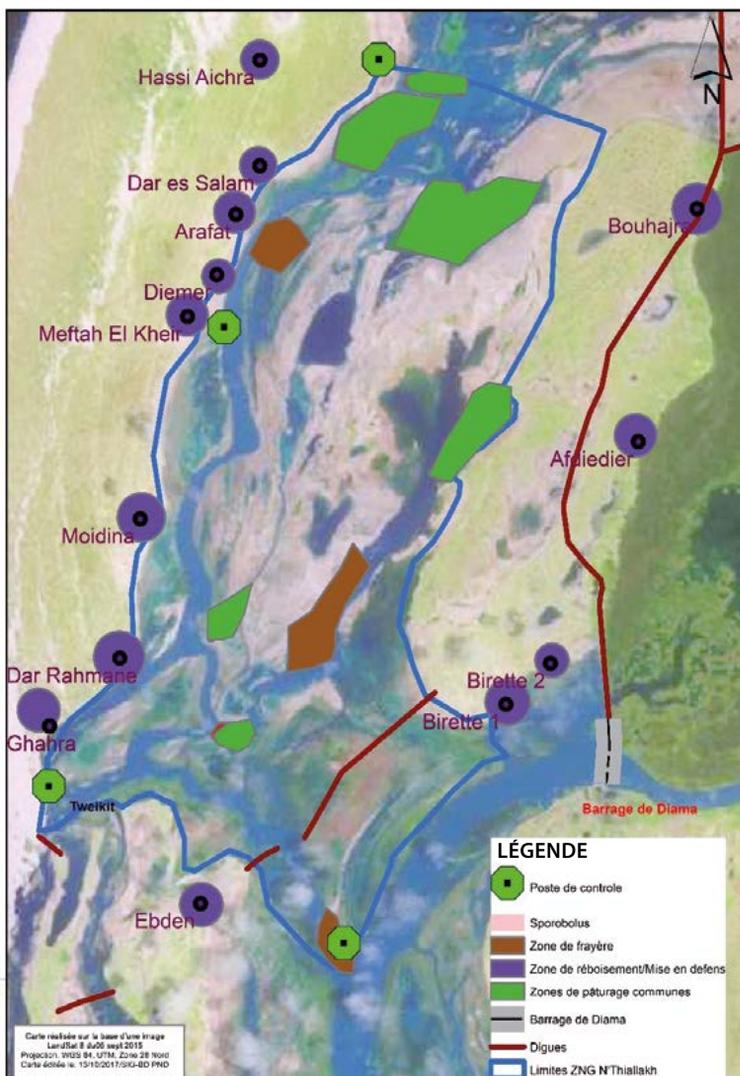
- des zones d'intérêt économique, avec une délimitation des zones ouvertes à l'élevage et à la pêche, comprenant les zones villageoises exclusives (4 km de diamètre au niveau de chaque village) ;
- des zones de conservation, incluant :
 - des zones de frayère au niveau du bassin et dont la fermeture est temporaire ;
 - des zones de reboisement, ouvertes au fauchage pendant la période de soudure sur autorisation de l'AGRN ;
 - des zones de mise en défens, ouvertes pendant la période de soudure sur autorisation de l'AGRN et du PND ;
 - l'emplacement des postes de surveillance : ces postes marquent territorialement le statut spécifique de la ZNG et constituent des relais pour les écogardes qui patrouillent dans la zone.

Élaborés conjointement par les usagers des villages riverains et les représentants du PND, les PGL sont destinés à devenir les documents de référence de la ZNG et de la ZNP. L'étape suivante consiste à créer le dispositif de cogestion pour la mise en œuvre de ces PGL, ainsi que leur évaluation et leur révision périodique.

LA PROPOSITION DE CRÉER UNE ASSOCIATION POUR REPRÉSENTER LES USAGERS

L'ensemble des étapes précédentes de construction des PGL et des conventions locales ont été conduites par la plateforme de l'UGRN, espace de travail réunissant des représentants des villages et du PND. Cet espace est toutefois informel. L'analyse des expériences passées ayant pointé la fragilité dans le temps des dispositifs de concertation informels (voir précédemment), le Gret propose alors de créer une instance juridiquement reconnue, l'Association de gestion des ressources naturelles (AGRN), qui pourra porter la voix des villageois (usagers) au sein du dispositif de cogestion des deux zones pilotes de l'UGRN. L'AGRN serait ouverte de plein droit à toute personne habitant l'un des 25 villages riverains et usagère de la ZNG ou de la ZNP. Les statuts élaborés pour l'AGRN prévoient que dans chaque village, les adhérents à l'association forment une unité de gestion locale (UGL). Chaque UGL élirait deux représentants répondant aux critères utilisés lors de la constitution de l'UGRN, auxquels se rajouterait le chef de village. Ces trois personnes représenteraient le village à l'assemblée générale de l'AGRN. Celle-ci élirait de son côté un bureau exécutif composé de neuf membres, comprenant au moins quatre femmes et un jeune. L'AGRN se doterait également d'un conseil des sages, composé de six membres à la légitimité reconnue dans les villages, mobilisable notamment pour la résolution des conflits.

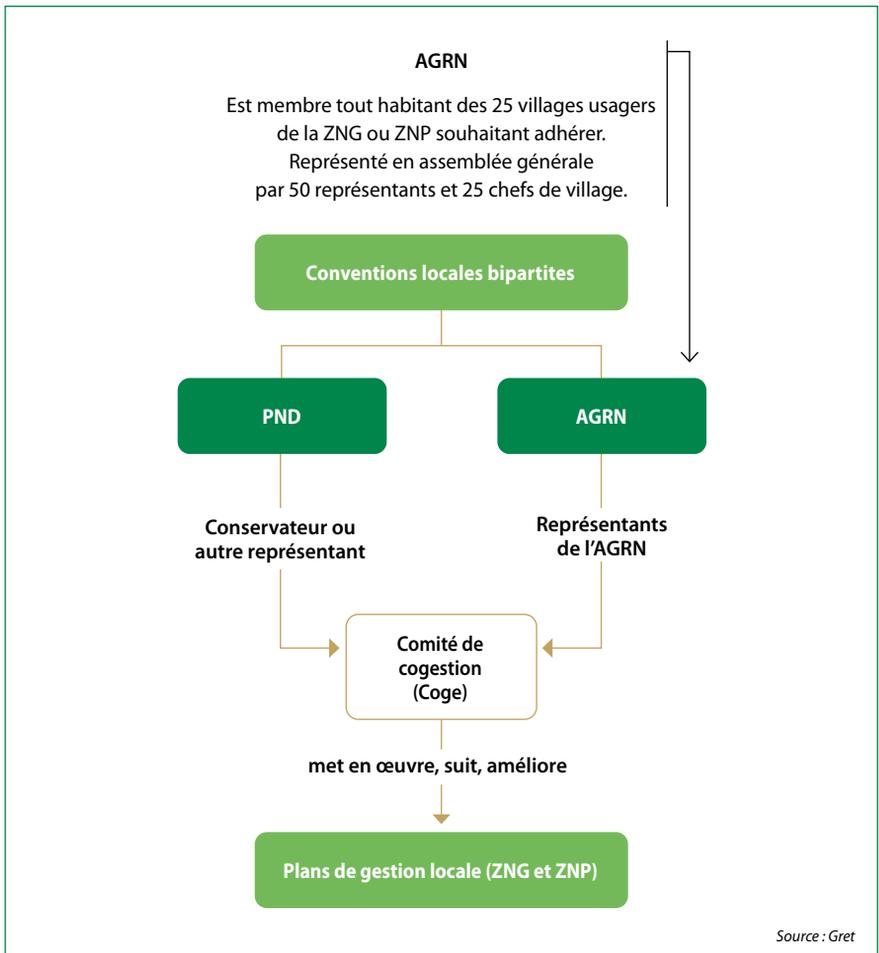
Carte 5 : REPRÉSENTATION DES MESURES DE GESTION DANS LA ZNG DU N'TIALIAKH



Source : Gret, PND (2020a)

Le Gret propose également que la plateforme UGRN soit remplacée par un comité de cogestion (Coge), composé de représentants de l'AGRN (qui porte la voix des usagers) et du PND. La constitution et le rôle de ce Coge seraient formalisés par le PND et l'AGRN par le biais des conventions locales bipartites. Le Coge aurait pour but de mettre en œuvre les PGL sur les deux zones et d'en faire un suivi-évaluation périodique afin de les adapter lorsque nécessaire.

Figure 3 : PREMIÈRE PROPOSITION DE DISPOSITIF DE COGESTION DES DEUX ZONES



Cette proposition repose toutefois sur deux hypothèses clés. La première, portée par le PND et assumée par le Gret, est que le décret d'extension du parc à sa zone périphérique sera approuvé. En faisant entrer la ZNP et la ZNG dans le champ de compétence du PND, cette extension autorisera cet accord bipartite entre les usagers et le PND (et notamment sans intervention de la commune). La deuxième hypothèse, portée par le Gret, est que la constitution d'une AGRN juridiquement reconnue est requise pour formaliser et sécuriser dans le temps le dispositif de cogestion. Or, le directeur du PND, confiant dans l'approbation du décret d'extension du parc, souhaite conserver le dispositif informel et se montre réticent à l'idée d'une AGRN juridiquement constituée, qui pourrait sans doute conférer trop de pouvoir aux villageois. Il finit cependant par en accepter le principe.

UNE PROPOSITION DE GOUVERNANCE TRIPARTITE

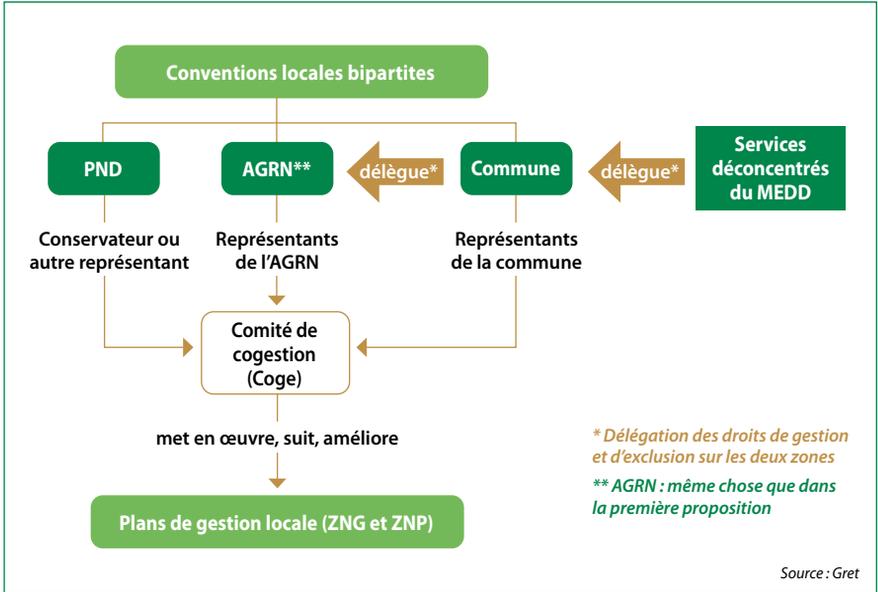
La perspective d'une extension du parc devient cependant de plus en plus incertaine. Le maire de la commune de N'Diago, qui a des responsabilités à l'Assemblée nationale, s'y oppose et complique le processus d'approbation du décret d'extension, avec pour conséquence le maintien des deux zones hors du champ de compétence juridique du PND, invalidant de fait le premier dispositif de gouvernance proposé.

Il devient alors nécessaire de construire un autre cadre juridique qui permette de reconnaître aux usagers (villageois) des droits de gestion et d'exclusion sur les deux zones. Or ces droits relèvent désormais du ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD). Le Code forestier de Mauritanie autorise toutefois les services déconcentrés du MEDD à déléguer à la commune leurs droits de gestion et d'exclusion sur les espaces forestiers, qui elle-même a le droit de les déléguer à une association. Mais les espaces envisagés (la ZNP et la ZNG) ne sont pas exclusivement des zones forestières, ce qui représente un risque dans l'aboutissement de ce processus de transfert. Cela semble néanmoins la meilleure option pour l'équipe projet.

Le Gret propose alors un dispositif de gouvernance qui s'appuie d'une part sur la création de l'AGRN, dont la reconnaissance juridique devient obligatoire, et d'autre part sur une procédure de double délégation des services déconcentrés du MEDD³⁸ à la commune de N'Diago, et de celle-ci à l'AGRN. Ces conditions permettent d'envisager un dispositif tripartite.

38. Services déconcentrés du MEDD aux niveaux de la wilaya du Trarza et de la moughataa de Keur Macene.

Figure 4 : PROPOSITION DE DISPOSITIF DE GOUVERNANCE TRIPARTITE DES DEUX ZONES



Dans cette seconde proposition, le Coge est composé de représentants de l'AGRN (qui porte la voix des usagers), de représentants du PND (qui portent la voix du PND sur l'aire périphérique du parc, conformément au PAG³⁹) et de représentants de la commune (qui a délégué une partie de ses compétences de gestion et d'exclusion à l'AGRN). La constitution et le rôle de ce Coge sont formalisés par le PND, l'AGRN et la commune par le biais des conventions locales. Le Coge a pour rôle de mettre en œuvre les PGL sur les deux zones et d'en faire un suivi-évaluation périodique afin, le cas échéant, de les adapter.

Outre son caractère tripartite, puisqu'il inclut la commune et le PND, ce dispositif diffère fondamentalement du précédent. En effet, en déléguant à une association d'usagers juridiquement reconnue des droits de gestion et d'exclusion sur les deux zones, il renforce le pouvoir des usagers dans la définition des propositions et les prises de décision vis-à-vis de la commune et du PND, notamment dans la définition et la révision des PGL.

39. Comme dit précédemment, le PAG du parc, validé par le MEDD, prévoit que le PND intervienne dans toute l'aire périphérique du parc.

UN PROCESSUS SUSPENDU, DES DISCUSSIONS TOUJOURS EN COURS

Ce dispositif de gouvernance tripartite est alors mis en discussion avec les représentants villageois membres de la plateforme de l'UGRN, qui adhèrent à cette proposition. Les relations se tendent en revanche avec les acteurs institutionnels. Associée tardivement au processus, la mairie souhaite mieux analyser les tenants et les aboutissants de la proposition. Le PND, de son côté, reproche au Gret de se rapprocher de la mairie sans l'associer directement aux discussions⁴⁰. Apparaît également un climat de défiance réciproque entre le PND et la mairie, qui devient de plus en plus évident même si tous deux partagent leur réticence à l'idée d'une délégation de gestion à une association (AGRN) – quand bien même la construction de dispositifs de gouvernance partagée figure dans les orientations du PAG.

En dépit de nombreuses tentatives de dialogue, le Gret ne dispose malheureusement pas du temps nécessaire pour tenter de clarifier ou de dépasser les incompréhensions et les blocages, ni pour poursuivre le processus de construction. L'accompagnement sur place de l'équipe du Gret prend fin en 2020 dans un contexte de pandémie et de fin de financements au terme du projet. Le dispositif de gouvernance tripartite n'est ni validé ni expérimenté.



Animateur du Gret en grande discussion avec un éleveur de la zone



Focus groups lors de l'exercice de capitalisation

40. Ce fut notamment le cas lors d'une réunion de présentation du dispositif au conseil municipal de N'Diogo par le Gret. Le PND avait alors reproché au Gret de l'avoir exclu du processus.

Un travail de capitalisation effectué au début de l'année 2022 permet de renouer le dialogue avec les principaux acteurs : le maire de la commune, le directeur du PND et plusieurs membres de la plateforme de l'UGRN. Tous se montrent ouverts à poursuivre les discussions pour définir et tester des modalités de collaboration acceptables pour tous. L'analyse de l'évolution du contexte, marquée notamment par l'expansion des zones de l'agrobusiness rizicole et le développement des activités du nouveau port multifonctionnel dans la commune (au nord et au nord-ouest du parc), met en lumière l'existence de nouvelles menaces pour l'écosystème du parc et de son aire périphérique. La construction d'une gouvernance partagée associant au plus près les populations riveraines aux décisions liées à leur territoire et aux ressources naturelles dont elles dépendent apparaît plus que jamais nécessaire. ●

LA PAROLE À

« Il a été dit que le projet appuierait l'organisation des acteurs en unions de métiers. En tant qu'acteur, j'ai prêté attention au programme du projet. J'ai vu que l'intervention s'accordait avec les activités économiques des populations. Le projet a mené des réunions publiques de consultation et des réunions intervillageoises à l'échelle de la commune pour élaborer des plans de gestion locale pour le N'Tiallakh et le Gueylebou.

La prise de conscience accrue sur la préservation de nos ressources très menacées par les actions de l'Homme et le changement climatique est également un impact positif du projet.

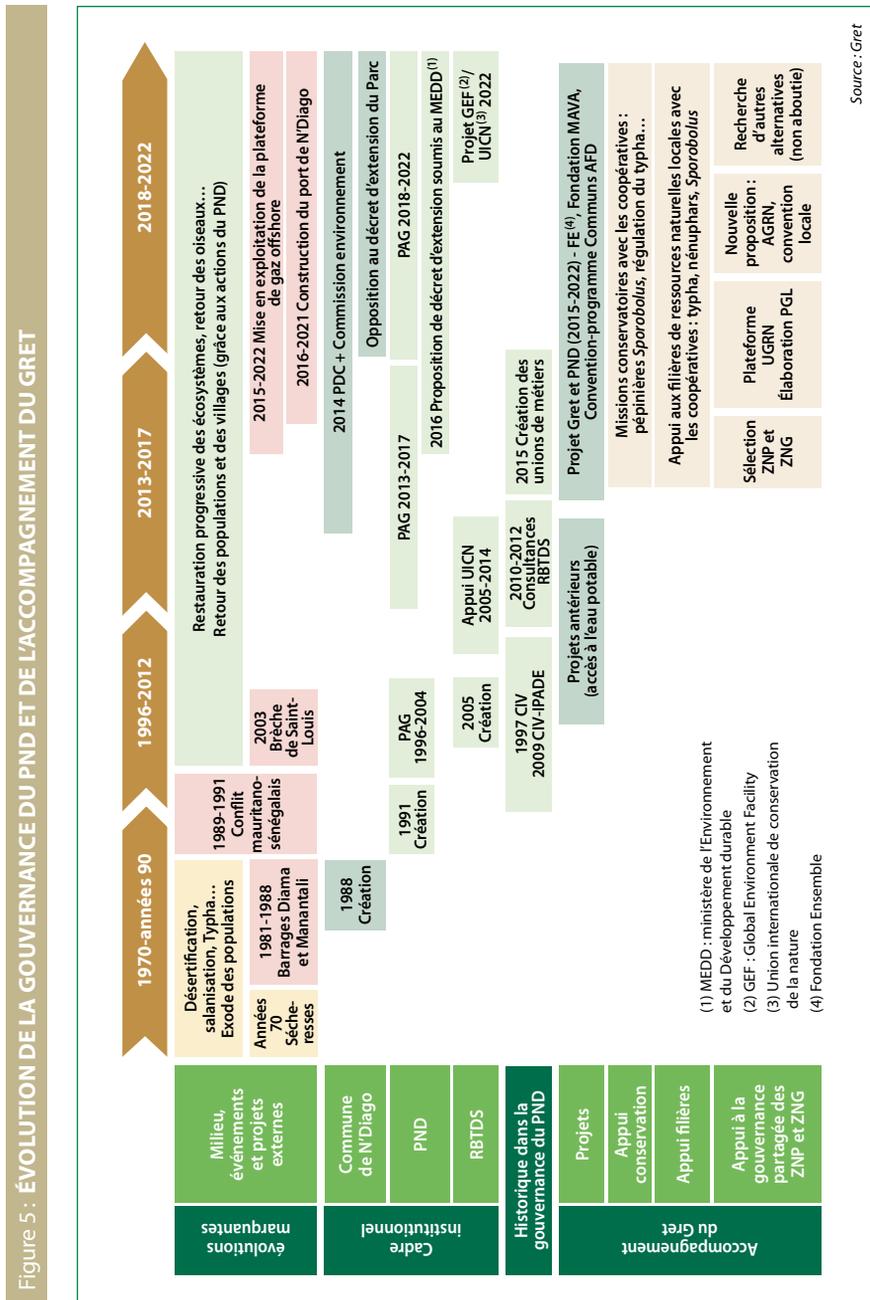
De nouveaux liens se sont créés entre les acteurs, qui sont alors devenus plus forts. Les unions des métiers fédèrent tous les acteurs de même métier qui parlent maintenant d'une seule voix.

Les impacts négatifs : les unions de métiers ne sont encore pas reconnues par les autorités compétentes. Le processus connaît un retard et cela pourrait affecter l'espoir qui avait animé la population portant sur la cogestion des ressources naturelles. »

Bouthiah Ould Chaghan, habitant de Bouhajra

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?



PARTIE 3

L'approche par les communs en pratique

Le travail de capitalisation conduit en 2022 par les équipes du projet permet de porter *a posteriori* un regard critique sur la façon dont le Gret a mis en œuvre une approche par les communs pour accompagner les acteurs locaux dans la construction d'une gouvernance partagée afin de mettre en place une cogestion des deux zones de l'aire périphérique du parc, la ZNG du N'Tiallakh et la ZNP du Gueylebou.

LES ENJEUX DE LA MISE EN PLACE DE LA GOUVERNANCE PARTAGÉE À L'AUNE DES TRAVAUX D'ELINOR OSTROM

L'approche par les communs adoptée par l'équipe se référant clairement au corpus théorique de la politologue Elinor Ostrom, nous proposons donc de procéder à l'analyse *a posteriori* du processus de construction et du dispositif de gouvernance en s'appuyant sur son travail, et notamment sur les huit critères et menaces identifiés dans l'accompagnement de dynamiques de communs⁴¹.

● ANALYSE À PARTIR DES HUIT PRINCIPES D'ELINOR OSTROM

Les huit principes (« *design principles* ») rappelés ici sont des caractéristiques récurrentes observées par Elinor Ostrom dans des dynamiques de communs fonctionnelles et robustes dans le temps⁴². Celle-ci part du constat que ces dynamiques sont efficaces

41. Le concept de « communs » est encore aujourd'hui largement débattu au sein des sciences sociales, et plusieurs chercheurs ont montré les limites de l'analyse ostromienne, notamment dans ses fondements théoriques (entre autres la rationalité économique) (Dardot P, Laval C., 2014; Baron C. et al., 2011, etc.).

42. "A set of seven design principles appears to characterize most of the robust user-organized systems. An eighth principle characterizes the larger, more complex cases. A 'design principle' is defined as a conception used consciously or unconsciously by those constituting and reconstituting a continuing association of individuals about a general organizing principle" (Ostrom E., 1999, p. 1).

lorsqu'elles répondent à un dilemme social⁴³. Si ses recherches plus récentes montrent une réalité plus complexe que les huit critères décrits ici, ces derniers constituent cependant un point de départ pour qualifier des organisations de « commun ».

LES HUIT PRINCIPES DE CONCEPTION D'ELINOR OSTROM

- **Principe 1.** La définition claire de l'objet du commun et de ses membres.
- **Principe 2.** La cohérence des règles relatives à la ressource commune.
- **Principe 3.** La participation des utilisateurs à la création et à la modification des règles.
- **Principe 4.** Le contrôle du respect des règles par la communauté.
- **Principe 5.** Des sanctions progressives (en fonction de la gravité et du contexte de l'infraction) pour non-respect des règles d'exploitation de la ressource commune.
- **Principe 6.** L'accès à des mécanismes de gestion et à des instances locales de résolution de conflits peu coûteux.
- **Principe 7.** La reconnaissance de l'auto-organisation par les autorités gouvernementales externes.
- **Principe 8.** Une organisation multiniveau pour gérer les activités de gouvernance et le système de résolution des conflits.

Source : Ostrom E. (1990), p. 90 [traduction libre].

Plusieurs enjeux ont été identifiés autour de la mise en place de la cogestion du parc national du Diawling, dont plusieurs touchent aux caractéristiques identifiées par Elinor Ostrom.

Tout d'abord, les délimitations de l'objet d'intérêt commun (principe 1) : dans le système proposé par le projet autour des zones pilotes, les délimitations du « commun » sont clarifiées dans les PGL et les conventions locales. Le Gret a veillé à ce que les limites territoriales des deux zones pilotes soient clairement définies par les membres de l'UGRN, les représentants villageois et le PND, notamment par des visites de terrain et, dans le cas de Gueylebou, par la pose des premières bornes matérialisant les contours de la ZNP. Les résidents usagers des 25 villages riverains des deux zones ont été identifiés comme ayant droit du fait de leur proximité avec ces dernières.

43. Voir glossaire.

Les limites du périmètre établies par l'UGRN ont toutefois été contestées, comme en atteste la disparition de certaines bornes. À l'époque, l'équipe n'a pas pleinement mesuré l'alerte que représentait cet acte, attribué dans un premier temps à des pêcheurs. Les entretiens conduits en 2022 dans le cadre de la capitalisation indiquent que ces bornes ont en réalité été retirées par la mairie qui, d'après elle, « n'avait pas été tenue informée » et qui percevait peut-être ce bornage, situé en périphérie du parc, comme une appropriation illégale de droits sur des terres relevant de sa compétence juridique. Cela révèle une lacune d'une autre nature : le fait que la mairie, et surtout le maire, n'aient pas officiellement été impliqués dans le processus. Vivant en grande partie à Nouakchott, officiellement représenté dans la plateforme de l'UGRN par quelques conseillers municipaux, le maire n'a en effet que très peu été associé en personne, et il semblerait que les informations partagées et les décisions prises dans cet espace ne soient pas arrivées jusqu'à lui. Confiant dans son partenariat avec le PND, institution publique « hébergeant » le projet et le processus de construction d'une gouvernance partagée, nous verrons plus loin que le Gret a manqué de vigilance en n'insistant pas davantage pour associer systématiquement et de façon plus officielle la commune au processus.

● La mise en place d'accords formalisés

Les règles de gestion et d'usage (principes 2 et 3), cœur de la concertation autour de la mise en place d'une cogestion, ont été définies par l'ensemble des acteurs mobilisables (PND et usagers résidents des 25 villages). Chaque village est représenté au sein de la plateforme de l'UGRN par deux personnes choisies par les villageois pour leur motivation et leur expérience, tout en veillant à assurer une représentativité à la fois communautaire (principales communautés ethnolinguistiques du village) et économique (les deux unions de métiers dominantes dans le village, voir partie 2). Les villageois sont directement consultés lors des ateliers de restitution des travaux de l'UGRN organisés par l'équipe projet dans les villages. Cette participation des usagers résidents aux prises de décision, à la fois de façon indirecte au travers de représentants élus et de façon directe lors des consultations dans les villages, est maintenue et même élargie dans la proposition statutaire de l'AGRN, en ajoutant le chef de village comme troisième représentant.

Les règles de gestion et d'usage ont été formulées par les membres de la plateforme de l'UGRN sur la base des pratiques locales et des connaissances empiriques, techniques et scientifiques des représentants villageois et du PND. Il a cependant manqué un diagnostic anthropologique approfondi des règles informelles existantes dans les deux zones, qui aurait permis de s'assurer que toutes les formes de règles avaient bien été répertoriées ou que des usages n'avaient pas été oubliés : or, la conformité des règles de l'UGRN aux spécificités des usages des personnes non-résidentes était un véritable enjeu, comme nous allons le voir plus loin.

Sur la base d'un suivi-évaluation semestriel, les PGL prévoient explicitement la révision de ces règles tous les cinq ans par les trois signataires des conventions locales. Le dispositif proposé s'inscrit ainsi dans une logique d'apprentissage continu, permettant en théorie une adaptation périodique des règles sur la base de leur pertinence, de leur acceptabilité, de leur applicabilité et de leur effectivité, dans le but de concilier la gestion durable des ressources naturelles aux activités économiques des usagers.

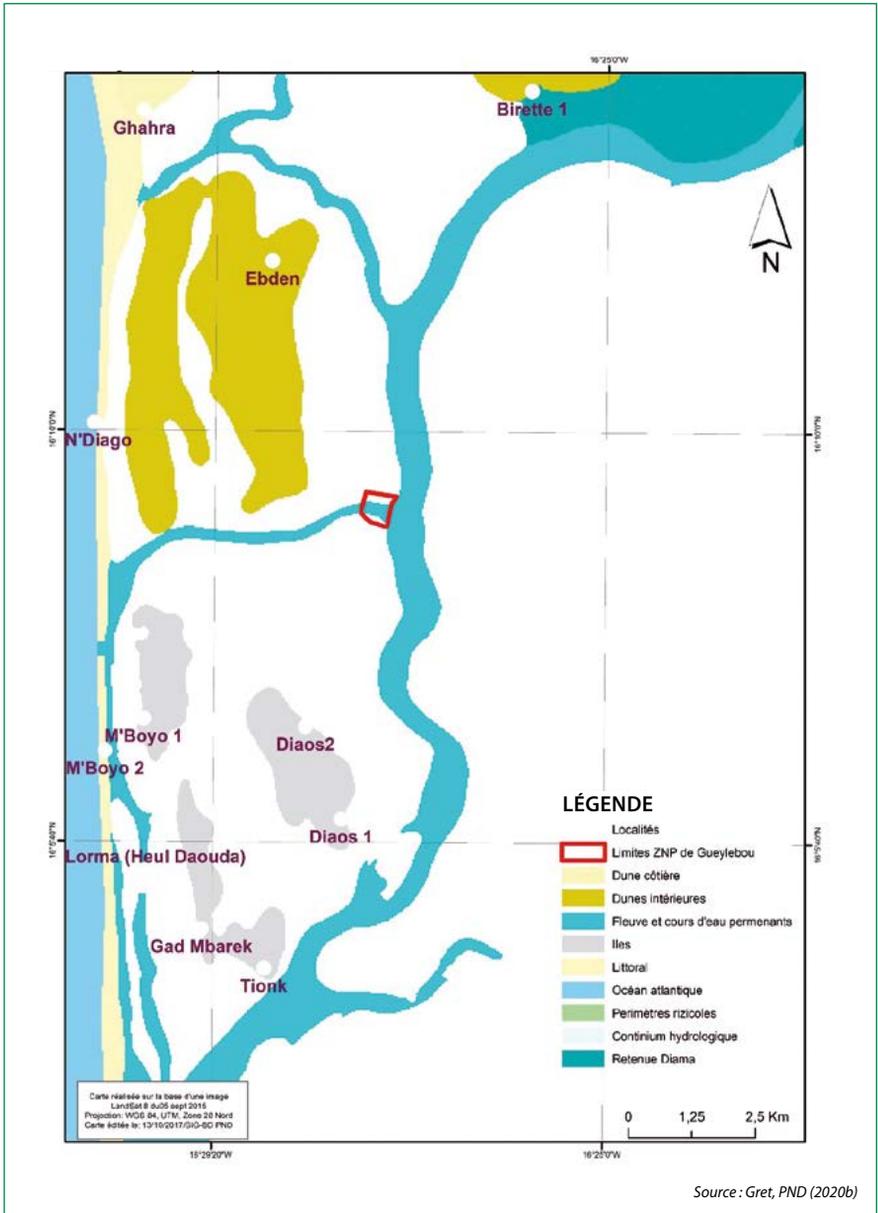
Le système de cogestion envisagé dans les PGL prévoit la mise en place d'un dispositif de surveillance communautaire (principes 4 et 5) dans lequel des « éco-gardes » volontaires, habitants des villages membres de l'AGRN, effectuent des missions de surveillance conjointes avec les surveillants du PND. Les sanctions formulées dans les PGL sont graduelles et augmentent avec la récidive ou selon la gravité de l'infraction et de son impact sur les ressources naturelles. Les PGL et les statuts de l'AGRN prévoient des modalités de recours et d'arbitrage en cas de conflit entre usagers ou de contestation de la part d'un usager. Les unités de gestion locale (UGL), qui réunissent dans chacun des villages l'ensemble des adhérents à l'AGRN, constituent la première instance de proximité pour déposer une plainte ou contester une sanction. Si le problème ne peut être résolu, il est remonté au niveau du bureau exécutif de l'AGRN qui, le cas échéant, le soumet au comité des sages. L'organisation concrète et les modalités pratiques de mise en œuvre de ce dispositif restent à définir, notamment pour l'application des sanctions.

● L'ENJEU DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DE TOUS LES USAGES

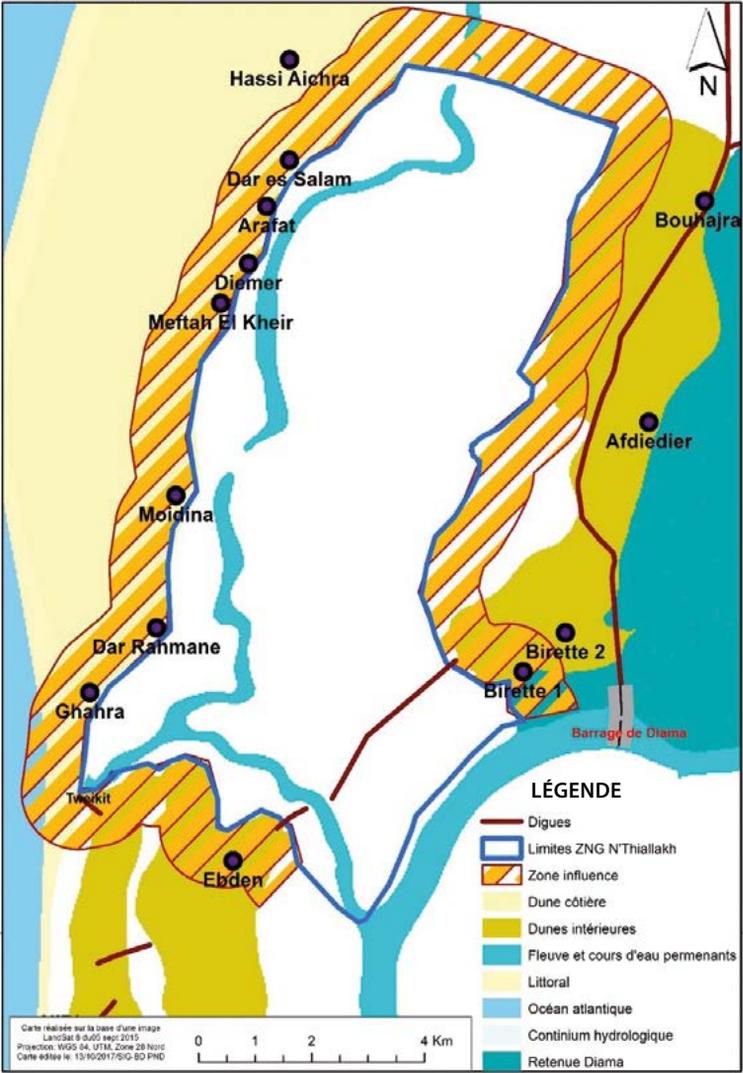
L'équipe du projet a toutefois rencontré **des difficultés pour identifier puis impliquer** dans le processus de définition des règles **l'ensemble des personnes concernées, en particulier les usagers non-résidents**. En effet, les éleveurs transhumants n'utilisent les pâturages qu'à certaines périodes de l'année et ne sont pas présents en permanence. Les règles de gestion et d'usage, formulées par les membres de la plateforme de l'UGRN, sont-elles susceptibles de contribuer à renforcer les conflits d'usage avec ces éleveurs ? De leur côté, les pêcheurs sénégalais qui viennent régulièrement pêcher le font en toute illégalité et il est difficile de les identifier, *a fortiori* de les inviter. Comment faire, dès lors, pour associer ces pêcheurs sans donner l'impression de légitimer leurs pratiques ? Enfin, certaines personnes entretenant des liens familiaux avec les habitants du parc (chefs de lignage ou de confrérie) vivent dans la capitale, mais pourraient également revendiquer des droits sur la zone. Il existe donc d'emblée trois catégories d'usagers difficiles à aborder au sein de la communauté des ayants droit sur les deux zones.

Le fait que les usagers non-résidents n'aient pas participé au processus de définition des règles pose toujours question. Le temps et les moyens ont manqué à l'équipe du projet pour acquérir une compréhension fine des liens entre les populations usagères sur les deux zones. Elle a donc choisi de faire confiance aux agents du PND en faisant avec eux l'hypothèse que les membres de l'UGRN prendraient en compte les règles

Carte 6 : LES VILLAGES LIMITOPHES À LA ZNP DE GUEYLEBOU



Carte 7 : LES VILLAGES LIMITROPHE À LA ZNG DU N'TIALLAKH



Source : Gret, PND (2020a)

préexistantes, formalisées ou non, qui régissent et régulent l'accès des usagers extérieurs ou saisonniers avec lesquels des liens et des accords ont été établis au fil du temps. Un discours de « lutte contre les étrangers » ainsi que certaines règles formulées pointant des pratiques assimilées aux pêcheurs étrangers interrogent toutefois quant au risque que le processus de cogestion engagé ne se traduise par un phénomène d'accaparement des ressources par les usagers résidents au détriment des non-résidents, ou tout du moins de remise en cause de ces accords informels.

Une autre limite à la participation active de tous les résidents touche aux difficultés de transport, notamment pour les villages situés sur les îles isolées au sud. Si la mise à disposition de moyens de transport par le projet a permis de résoudre provisoirement ce problème, cette solution reste temporaire et celui-ci se pose de nouveau dès que prend fin l'appui extérieur.

● Risques et limites identifiés à partir des travaux d'ELINOR OSTROM

Elinor Ostrom identifie huit menaces à la durabilité des communs à éviter, notamment lorsque le commun est promu ou appuyé par une aide extérieure.

LES HUIT MENACES D'ELINOR OSTROM

- **Menace 1.** Le *Blueprint thinking*, phénomène qui apparaît lorsque les chercheurs, les décideurs politiques, les financeurs ou les citoyens proposent des solutions uniformes à une large variété de problèmes, ce qui les conduit à définir un plan directeur pour la construction du commun et à ne plus prendre le temps de l'apprentissage collectif et de la construction des règles par essai-erreur.
- **Menace 2.** La trop grande confiance accordée aux règles de vote simple ou de vote à l'unanimité pour prendre des décisions, qui conduit à sous-estimer l'importance de l'adhésion collective aux règles pour diminuer le coût de la surveillance.
- **Menace 3.** Les changements exogènes trop rapides.
- **Menace 4.** La perte du sens des règles en raison de défaillances dans la transmission de la raison de l'existence de ces règles.
- **Menace 5.** Le fait de se tourner trop fréquemment vers des sources d'aide financière ou matérielle extérieures sans implication des usagers dans les choix effectués.
- **Menace 6.** L'aide internationale, qui ignore les connaissances et les institutions locales, notamment dans les critères d'évaluation qu'elle impose.
- **Menace 7.** La corruption et les autres formes de comportements opportunistes.
- **Menace 8.** Le manque d'institutions œuvrant à une échelle plus large sur lesquelles s'appuyer pour avoir notamment accès à une information scientifique fiable.

Source : Ostrom E. (1999), p. 6-7 [traduction libre].

Le dispositif proposé a été construit avec l'accompagnement du Gret sur la base des orientations formulées en 2012 par un consultant externe⁴⁴, reprises dans le PAG du parc. S'agissait-il pour autant d'un *blueprint thinking*? La réponse à cette question est nuancée. En 2012, le consultant et son équipe avaient construit la proposition avec le PND et les villageois, en s'appuyant grandement sur leurs expériences de collaboration passées et en cours. Le rapport notait alors expressément que « le principal facteur d'échec des structures mises en place au sens large dans les communautés rurales est le caractère exogène de l'initiative (voulu, pensée, créée, financée, suivie, évaluée par l'extérieur)⁴⁵ » et précisait, concernant le schéma de gouvernance proposé : « Loin de vouloir imposer un schéma prédéfini, la proposition qui suit est suffisamment détaillée pour comprendre la démarche générale conseillée et suffisamment ouverte pour adapter le processus aux idées et contraintes rencontrées. Une chose est cependant certaine : la vraie cogestion ne se fait pas en claquant des doigts et elle va demander beaucoup de temps, d'énergie et d'argent pour se construire⁴⁶. »

L'intention était donc tout sauf un *blueprint thinking*. Démarré plus de quatre ans plus tard, le processus de construction des dispositifs de cogestion a certes suivi les orientations du rapport, mais en procédant à des ajustements, notamment en proposant la création d'une association d'usagers (AGRN). La construction théorique de cette cogestion ainsi que sa mise en place restent cependant guidées par une intervention extérieure, soutenue par des bailleurs de l'aide internationale, ce qui représente certains des risques identifiés par Elinor Ostrom (menaces 5 et 6).

Par ailleurs, les difficultés rencontrées pour aboutir à la présentation du projet de décret d'extension du parc à l'Assemblée nationale ont conduit le Gret à proposer un schéma juridique extrêmement novateur en Mauritanie (constitution de l'AGRN, à qui sont délégués les droits de gestion et d'exclusion), faisant ainsi écho à un autre risque identifié par Elinor Ostrom (menace 3). On peut regretter que les conditions dans lesquelles le projet a été mis en œuvre (Covid-19, fin du financement des activités) n'aient pas octroyé le temps nécessaire à l'évolution du dialogue et à l'obtention des clarifications concernant les souhaits du PND, de la commune et des habitants.

L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE, INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE : DES ANGLES MORTS ?

Malgré l'ambition d'une approche par les communs, le dispositif de cogestion proposé n'a donc été validé ni par le directeur du PND ni par le maire. Cela est d'autant plus surprenant que les conditions juridiques et politiques semblaient réunies aux yeux

44. Chatelain C. (2012).

45. Chatelain C. (2012), p. 49.

46. Chatelain C. (2012), p. 52.

du Gret, confiant quant à l'engagement et la capacité de son partenaire institutionnel (le PND) à porter et à soutenir le processus – celui-ci avait d'ailleurs inscrit la cogestion des ZNP et ZNG dans le PAG du parc. On peut donc s'interroger *a posteriori* sur les raisons de ce blocage, et si le Gret aurait pu l'anticiper, voire adapter sa stratégie.

Concentrée sur le processus de co-construction du dispositif de gouvernance de l'UGRN par le PND et les villages riverains, l'équipe n'a appréhendé que tardivement le jeu complexe de pouvoir politique et institutionnel entre les deux institutions publiques clés dans la commune : le PND et la mairie. L'analyse *a posteriori* suggère qu'une lecture plus fine du contexte juridique, institutionnel et politique aurait permis de mieux comprendre la façon dont chacune des deux institutions a assis sa légitimité dans un cadre juridique conflictuel, et mobilisé le soutien d'initiatives d'envergure nationale (le projet portuaire et le projet gazier pour le maire) et régionale (le projet d'appui à la RBTD pour le PND) à des fins divergentes (voir plus loin). Cette compréhension plus fine aurait peut-être incité le Gret à entrer dans des jeux d'alliance pour construire une voie permettant de tester une gouvernance partagée autour du parc, associant effectivement les populations aux décisions sur le milieu de vie et les ressources dont elles dépendent.

● Un cadre juridique conflictuel sur l'aire périphérique du parc

La mairie de N'Diogo est légalement responsable du développement socio-économique et de la préservation environnementale de l'aire périphérique, située sur le territoire de la commune. En introduisant très tôt la notion « d'aire périphérique » dans ses PAG, le PND a, de fait, progressivement créé un chevauchement de compétences. En effet, les PAG, qui prévoient différentes activités impliquant les populations riveraines et concernant des espaces situés dans l'aire périphérique, sont systématiquement validés par le MEDD, ce qui leur confère une certaine légitimité publique. Dans ces conditions, PND et mairie s'appuient chacun sur leur propre source de droit pour légitimer leur compétence sur l'aire périphérique, créant une incertitude pour les villages riverains. De surcroît, le projet de décret d'extension du parc avait pour but de consolider la compétence territoriale du PND sur l'aire périphérique⁴⁷, au détriment de la commune. Le maire s'est donc opposé au projet d'extension et, grâce à son rôle important à l'Assemblée nationale, a obtenu gain de cause⁴⁸.

47. Le PAG 2017-2022 mentionne explicitement que « le projet de décret d'extension des limites du PND a été soumis au département de tutelle (MEDD) ». Ce même PAG revendique avoir l'appui des populations qui, « considérant désormais le Parc comme un outil efficace de développement de leur zone, ont émis le vœu d'une extension de ses limites lors d'une visite du ministre en charge de l'Environnement et du Développement durable, effectuée le 12 avril 2011 ». Il argumente que « l'intégration du confluent N'Tiallakh et des îles de M'Boyo au PND permettront la conservation de l'ensemble du complexe deltaïque du fleuve Sénégal (côté mauritanien) ». Il précise enfin que « dans la pratique, et dans la plupart de la documentation et de la bibliographie du PND (y compris le premier plan d'aménagement), la zone périphérique est reconnue comme étant la totalité de la commune de N'Diogo, soit environ 56 000 ha ».

48. Ce projet de décret n'aurait finalement jamais été présenté à l'Assemblée nationale. Le Gret a compris tardivement que la commune était à l'origine de ce blocage.

Le défi de la cogestion du parc national du Diawling en Mauritanie

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

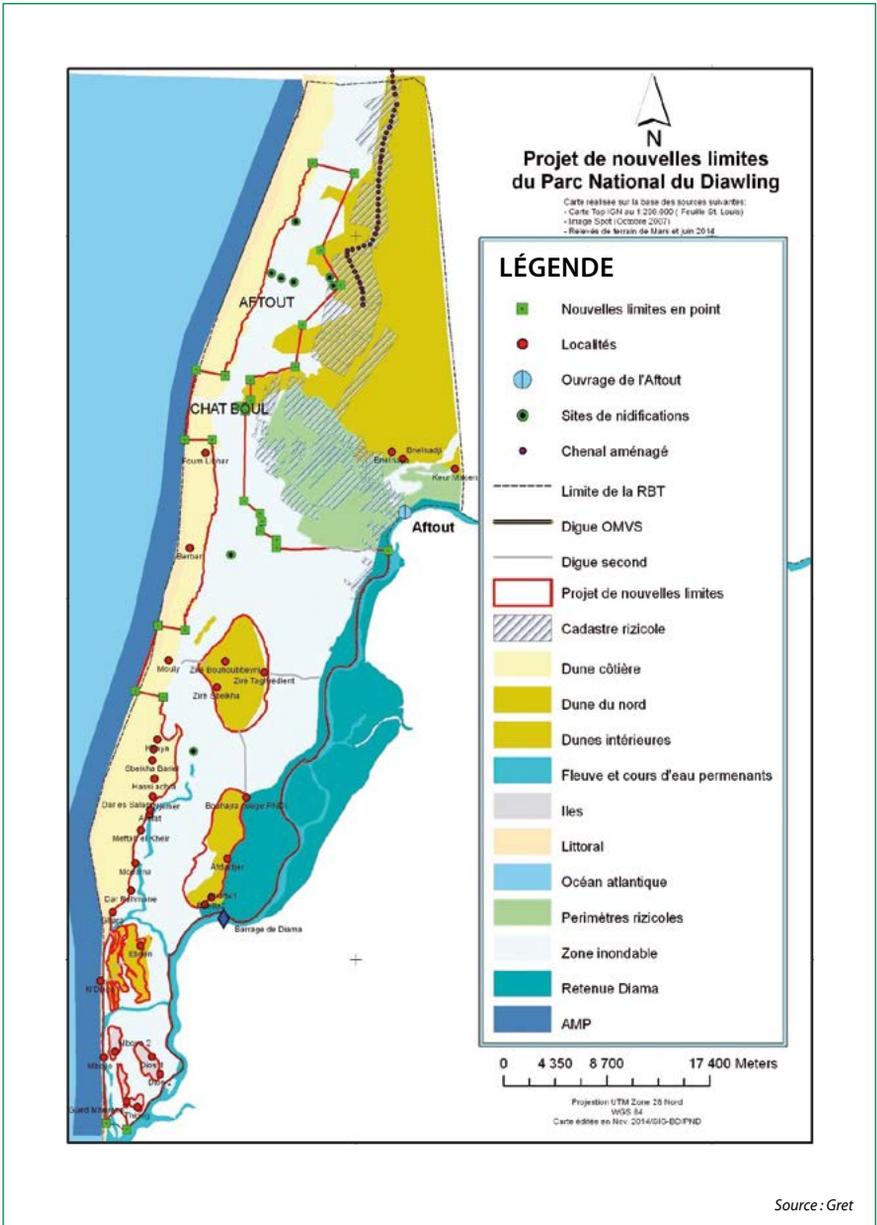
Dans ce jeu de pouvoir, le Gret, positionné en partenaire du PND pour la mise en œuvre du projet, est d'emblée perçu comme son « allié », à la fois par les villageois et la mairie. Le PND est en effet l'interlocuteur privilégié du Gret, et si la mairie est représentée par des conseillers municipaux, elle n'est pas associée outre mesure aux réflexions ou au pilotage du projet. Optimiste *a priori* sur l'approbation du décret d'extension du parc, c'est l'engorgement des textes à l'Assemblée qui est jugée responsable des différents reports, et non le blocage opéré en sous-main par la mairie. Le report permanent de l'approbation du décret contraint toutefois l'équipe du projet à se rapprocher du maire, mais un peu tard, et la pousse à imaginer un cadre juridique et institutionnel alternatif. Ce cadre prend appui sur certaines dispositions du Code forestier, qui autorisent les services déconcentrés du MEDD à déléguer leur compétence de gestion et d'exclusion sur les espaces forestiers⁴⁹ à la commune, elle-même habilitée à la déléguer à une association. Ce mécanisme de double délégation permet ainsi de conférer à l'AGRN, représentant les usagers riverains, une compétence de gestion des ressources naturelles sur les ZNP et ZNG. Le dispositif de gouvernance tripartite associant l'AGRN, le PND et la commune offre ainsi un cadre légal alternatif pour tester une collaboration entre les trois parties. Toutefois, la direction du PND s'y oppose, et des tensions s'immiscent entre le PND et le Gret lorsque celui-ci se rapproche de la mairie. L'équipe dispose malheureusement de trop peu de temps pour rechercher avec eux une autre solution. Cette lecture faite *a posteriori* suggère qu'une prise en considération plus précoce des ambiguïtés juridiques et des jeux d'acteurs entre le PND et la mairie, et à l'intérieur de ces institutions, aurait probablement conduit l'équipe du Gret à adapter plus tôt sa stratégie.



Île isolée à M'Boyo

49. La savane arborée de la ZNG et le massif de mangroves de la ZNP entrent dans la catégorie des forêts telle que définie dans le Code forestier de Mauritanie.

Carte 8 : PROJET D'EXTENSION DES LIMITES DU PARC NATIONAL DU DIAWLING



DEUX PROJETS D'ENVERGURE NATIONALE À FORT IMPACT SUR LE TERRITOIRE ET SES ACTEURS

Dans ce contexte de conflit juridique, le PND et la commune recherchent des appuis politiques et financiers pour faire valoir la légitimité de leur compétence et mettre en œuvre des actions correspondant à leurs objectifs prioritaires : la préservation des ressources naturelles pour le PND, le développement socio-économique pour la commune⁵⁰. Trois projets d'envergure nationale, qui ont débuté dans la zone et ses environs durant la mise en œuvre du projet, influent sur les stratégies respectives du PND et de la mairie⁵¹.

● Les PROJETS PORTUAIRE ET GAZIER

En décembre 2016, le gouvernement mauritanien lance le projet de construction du port multifonctionnel du Sud, situé à 4 km à l'ouest de la limite du PND, à proximité du bassin du Diawling-Tichillitt. Décidé en haut lieu, ce projet portuaire aura inévitablement un impact sur le territoire du parc et ses acteurs. Il est en effet source de tensions entre le Gret et le PND, mais également entre le PND et la commune. L'opinion du Gret et du PND diverge quant à la stratégie à adopter. Le Gret souhaite en effet alerter ouvertement les bailleurs internationaux sur l'environnement au sujet de l'absence d'étude d'impact environnemental et social du projet portuaire. Soucieux d'éviter des problèmes politiques, le directeur du PND s'oppose toutefois fermement à cette proposition. Afin de maintenir de bonnes relations avec son partenaire⁵², et après de longues discussions, le Gret se range à cette décision.

Dès le démarrage des travaux de construction du port, les digues et les ouvrages hydrauliques du parc subissent des dégradations causées par le passage de camions transportant des enrochements. Cela engendre également une nuisance pour les oiseaux, qui habitent en nombre sur la zone. Dans le PAG 2018-2022, le PND explique alors que « le projet de port multifonctionnel du Sud et de la route goudronnée qui le reliera à Keur Macène (chef-lieu) constituent sans aucun doute un problème majeur et impactera sans distinction l'ensemble des cibles de conservation ». Le PND et la mairie entrent en opposition au sujet du trajet de cette route, le premier souhaitant qu'elle soit la plus éloignée possible des limites du parc, la seconde souhaitant la création d'une grande route qui rallierait une partie des villages isolés à la route principale de

50. Cette présentation « binaire », qui force le trait à des fins de simplification du raisonnement, ne reconnaît pas la prise en compte par le PND des enjeux de développement socio-économiques ni des compétences conférées à la commune en matière de gestion des ressources naturelles dans le cadre des lois de décentralisation.

51. Il s'agit bien entendu d'une lecture de ces influences qui n'engage que les auteurs de cette capitalisation.

52. Le Gret a toutefois cherché des relais auprès du Groupe thématique environnement et développement durable (GTEDD), mais aucun acteur influent n'a voulu porter la revendication à haut niveau.

Keur Macène qui rejoint Nouakchott. C'est finalement une route hors périmètre du parc qui est construite... mais pour des raisons budgétaires, donc sans pour autant donner raison au PND.

Le port multifonctionnel du Sud devient opérationnel en mai 2022. Il est relié à une plateforme offshore de gaz, financé par BP, à cheval sur la frontière maritime de la Mauritanie et du Sénégal. Il est prévu qu'une zone économique soit construite autour de ce port, ainsi qu'un canal de transport qui rejoindrait le fleuve Sénégal. Les travaux sont donc loin d'être terminés. **La mairie prend clairement parti pour le développement portuaire**, en mettant en avant la création d'emplois et les financements par BP dans le cadre de sa politique de responsabilité sociale d'entreprise (RSE). Dans ce contexte, le projet de décret d'extension du parc semble abandonné, le maire s'y étant opposé. Il ne fait pourtant aucun doute que le développement du port et des activités liées, auquel s'ajoutent le développement de l'agrobusiness (riziculture au nord du parc) et le potentiel minier de la zone, constituent des menaces réelles pour le parc et compromettront très largement la préservation des ressources naturelles dans les prochaines années. Premières affectées par ces évolutions, les populations ont peu d'information et de prise sur ces grandes transformations. Elles observent les jeux de pouvoir politique du PND et de la mairie, qui semblent de moins en moins enclins à travailler ensemble. Le Gret adopte lui-même une attitude prudente, tout en poursuivant sa collaboration avec le PND. Ce n'est que tardivement que les équipes du projet approcheront la mairie pour proposer le scénario alternatif de gouvernance tripartite.

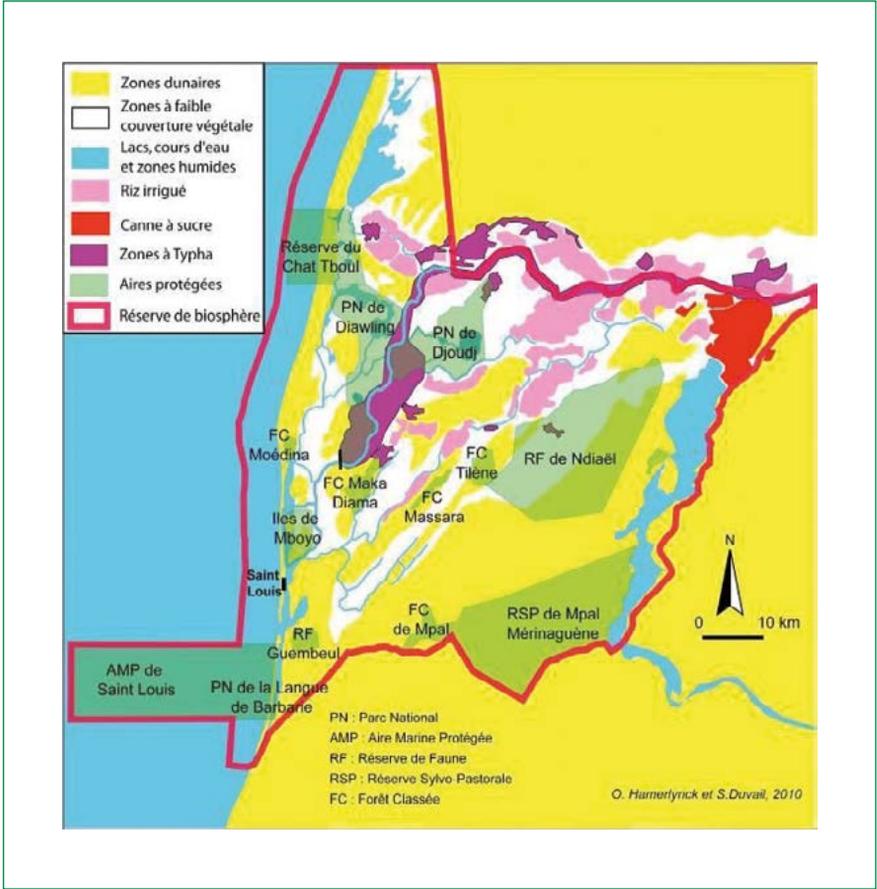
● Le projet d'appui à la Réserve de Biosphère Transfrontalière du Delta du Fleuve Sénégal (RBTDS)

Lancé en 2022, **un projet d'appui à la RBTDS**, financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et mis en œuvre par l'UICN, ouvre de nouvelles perspectives politiques et financières en faveur du PND.

Créée dix-sept ans plus tôt, en 2005, la réserve de biosphère s'étend de part et d'autre du fleuve Sénégal sur une surface de plus de 600 000 ha. Il réunit entre autres le parc national du Diawling en Mauritanie, le parc national des oiseaux du Djoudj, le parc national de la langue de Barbarie et l'aire marine protégée de Saint-Louis au Sénégal. Cette réserve de biosphère⁵³ a été créée pour préserver les écosystèmes menacés par la forte artificialisation des sols liée à la construction des barrages et aux changements socioculturels, économiques, écologiques et politiques qui en ont découlé. Elle a pour principale vocation de mettre en place une gouvernance transfrontalière

53. Les réserves de biosphère sont des zones terrestres, marines et côtières internationalement reconnues par le programme L'Homme et la biosphère (Man and the Biosphere Programme – MAB) de l'Unesco. Elles sont censées démontrer qu'un « équilibre durable peut être atteint entre les objectifs de la conservation de la diversité biologique, de la promotion du développement économique, et de maintien des valeurs culturelles du milieu ».

Carte 9 : LA RÉSERVE DE BIOSPHERE TRANSFRONTALIÈRE DU DELTA DU FLEUVE SÉNÉGAL



pour penser conjointement le développement de la zone et la préservation des ressources naturelles. Le parc national du Diawling étant considéré comme la zone centrale de la réserve, le PND est bien positionné pour tirer parti de ce levier politique. C’est d’ailleurs sur la base de deux missions commanditées par la RBTDS en 2011-2013 que le PAG 2013-2017 tire ses recommandations d’une gouvernance partagée. La RBTDS bénéficie d’un appui financier et technique de l’UICN jusqu’en 2012. Ne possédant pas de financements propres, elle perd ensuite son pouvoir d’action et d’influence dans la région, jusqu’à ce nouveau projet lancé par l’UICN en 2022.

Le PND pourrait ainsi prendre appui sur ce projet avec la RBTDS pour remettre à l'agenda l'extension de l'aire du parc. Le zonage actuel de la réserve inclut en effet dans sa « zone centrale⁵⁴ » certaines zones de l'aire périphérique du PND, dont la ZNG du N'Tiallakh. Cela ne manquerait en revanche pas de raviver des tensions avec la mairie, qui voit d'un mauvais œil les partisans de la RBTDS, qu'elle accuse d'être un frein au développement – la RBTDS aurait en effet contribué à bloquer le projet de port pendant près d'un an.

Cette lecture faite *a posteriori* indique qu'une plus grande attention octroyée à l'analyse du contexte institutionnel et politique et des « grandes manœuvres » se jouant autour de ces deux grands projets aurait permis au Gret d'adapter sa stratégie plus tôt, notamment en élargissant le cercle des personnes impliquées dans la réflexion sur l'essai de cogestion.

LE GRET FACILITATEUR

En adoptant une approche par les communs, le Gret s'est positionné en facilitateur du processus de co-construction du dispositif de gouvernance partagée. Mais, en endossant ce rôle, l'équipe a également rencontré plusieurs difficultés insuffisamment identifiées lors de la conception du projet. Elle a en particulier dû faire évoluer son positionnement et rechercher des solutions *ad hoc*, quoiqu'insuffisantes, pour être en mesure de favoriser une dynamique sociale la plus inclusive possible.



Paysage du Diawling

54. Un flou subsiste sur cette « zone centrale », pour laquelle la RBTDS n'a pas précisé son intention d'interdire ou non des activités économiques.

● Un positionnement paradoxalement handicapant

En concevant et en mettant en œuvre un projet inscrit dans le PAG du parc en partenariat avec le PND, le Gret pensait en principe bénéficier du soutien sans faille de celui-ci dans l'exercice de facilitation qui lui était demandé. Le PND montre à cet égard sa volonté d'associer les usagers dans la cogestion de plusieurs aires d'intervention du parc, ce qui donne un signal positif aux villageois, invités à s'engager dans une démarche de construction collective. Mais, du fait de son positionnement dans le projet, le Gret est perçu comme un « allié » du PND tant par les habitants que par la commune, ce qui se révèle être un handicap pour tenir son rôle de facilitateur. L'équipe note en effet que sa proximité avec le PND n'est pas toujours propice à la libération de la parole et à l'expression des positions des villageois lors des délibérations. Plus inattendu, elle observe que les représentants du PND qui participent aux réunions adoptent souvent une position plutôt passive, ni partie prenante du processus ni facilitateur. De leur côté, le maire et son équipe, qui considèrent qu'il s'agit d'un projet et d'une initiative du PND, ne font pas de démarche particulière pour demander au Gret de les associer au processus. Avec l'échec du projet d'extension du parc, et les conséquences que cela entraîne sur la configuration juridique et institutionnelle du dispositif de gouvernance partagée, le Gret se rapproche de la commune, devenue incontournable. L'équipe du projet se retrouve alors dans une situation très inconfortable, où elle doit à la fois gagner la confiance de la mairie et ne pas perdre celle du PND⁵⁵. Les relations entre le Gret et les deux institutions se tendent, rendant plus difficile, voire impossible, son rôle de facilitateur. La fin du projet et le départ de l'équipe fin 2020 ne permettront pas, sur le moment, de renouer la confiance avec les deux institutions.

Le Gret continue toutefois de maintenir le contact avec les différentes parties prenantes et, à l'occasion d'une mission de capitalisation conduite en 2022, reprend les échanges avec le PND, la commune et les populations. L'objectif est d'écouter la perception que ces derniers ont du processus et de leur implication, et d'explorer des chemins acceptables pour tous dans le but de poursuivre le travail déjà engagé de construction d'une gouvernance partagée. Le Gret n'est alors perçu ni comme allié de la commune ni comme allié du PND. L'équipe réfléchit à un positionnement qui soit considéré comme légitime à la fois par les deux institutions et les villageois pour jouer le rôle de facilitateur. Le directeur du PND et le maire donnent des signaux d'ouverture, invitant le Gret à participer respectivement à l'élaboration du futur plan d'aménagement et de gestion du parc (PAG 2023-2027) et à l'élaboration du futur plan de développement communal de N'Diago. En soulignant leur souhait d'intégrer dans les deux documents les enjeux de protection de l'environnement et de

55. C'est d'ailleurs à ce moment-là seulement que l'équipe a compris que le maire était à l'origine du blocage du décret.

développement, ils offrent au Gret l'opportunité d'un positionnement acceptable, tant pour le PND que pour la commune. Les villageois, de leur côté, manifestent leur intérêt à poursuivre le processus engagé, à la condition que le PND et la commune y soient favorables.

● Une équipe mal configurée pour faciliter une dynamique inclusive

Vis-à-vis des usagers, le Gret joue un rôle de facilitateur du dialogue et du processus de construction collective de la gouvernance du parc. L'objectif poursuivi, dans le cadre de l'approche par les communs, est d'associer l'ensemble des usagers (et les représentants du PND) aux délibérations sur les droits des uns et des autres et sur les règles à adopter. La méthodologie proposée cherche à créer les conditions d'un niveau élevé d'échanges entre les usagers et l'équipe du Parc, permettant l'expression des points de vue, l'analyse des sujets mis en discussion, la délibération concernant les solutions envisageables et l'arbitrage des règles discutées. Concrètement, elle se traduit par l'organisation et l'animation d'ateliers successifs ayant pour but de faciliter les échanges entre usagers au niveau des villages, et entre représentants des villages dans le cadre de la plateforme de l'UGRN.

Cependant, la diversité des communautés ethnolinguistiques rend difficile ces exercices de facilitation : les Peuls parlent le pulaar, les Maures le hassanya, les Wolofs le wolof. Si le maire fait état d'une osmose entre les différentes communautés, qui parlent toutes les trois les langues de la zone et partagent des cérémonies et des cimetières communs, dans la pratique toutefois, les choses ne sont pas aussi simples. C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit d'aborder des concepts occidentaux tels que « biodiversité », « gestion locale », « cogestion » ou encore « communs », dont la traduction et la compréhension font l'objet de nombreuses discussions⁵⁶. Les langues véhiculent également des façons de penser et de percevoir la réalité ainsi que les relations sociales. Or, principalement pour des raisons budgétaires, le Gret ne parvient pas à constituer dans la durée une équipe intégrée à la zone. De taille réduite et constituée d'experts et d'animateurs externes, celle-ci n'est pas en mesure d'acquérir une compréhension fine du milieu, des perceptions des parties prenantes et des codes sociaux. Il lui est notamment difficile d'appréhender les modalités formelles ou informelles préexistantes de régulation de l'accès aux ressources ou de régulation des conflits, et de saisir les règles liant les résidents et les non-résidents. Afin de pallier ces faiblesses, le Gret doit mobiliser un consultant externe, sociologue, pour appuyer l'équipe dans son rôle de facilitateur. ●

56. À la connaissance du Gret, le PAG n'a par exemple jamais été traduit en langues locales.

LA PAROLE À

« La réunion s'est tenue à Njemmer, un village wolof, l'assistance parlant majoritairement le wolof. Au début de la réunion, l'ancien animateur du projet a demandé la langue dans laquelle la discussion devrait se tenir, le maître des lieux a répondu "en wolof, la langue de la majorité", un autre monsieur hassanyaphone a réagi en disant "en hassanya, ou il faut faire traduire le contenu", face à quoi le premier a fait remarquer qu'il fallait faire des efforts pour comprendre le wolof, car eux font le même effort quand ils se retrouvent dans des milieux hassanyaphones. L'échange a fini en hassanya... »

Journal de terrain, phase d'enquête de la capitalisation



Focus group à Njemmer

PARTIE 4

Quels apprentissages pour une approche par les communs ?

L'expérience de construction d'un dispositif de cogestion associant le parc national du Diawling et les villageois riverains met en lumière certains angles morts d'une approche par les communs restée trop focalisée sur les seules méthodes de facilitation d'un processus participatif. L'analyse conduite *a posteriori* attire l'attention sur plusieurs points d'apprentissage.

REGARDER LE COMMUN DANS SON ENVIRONNEMENT JURIDIQUE, INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

L'adoption d'une approche par les communs pour faciliter une dynamique locale de construction d'une gouvernance partagée ne peut se départir d'une analyse plus large de l'environnement dans lequel elle s'insère. Le nouveau dispositif de gouvernance doit trouver sa place dans le cadre juridique national du pays. Bousculant l'équilibre des pouvoirs établis, il doit recevoir *a minima* l'approbation, au mieux le soutien, des « autorités extérieures » (septième principe d'Elinor Ostrom). L'analyse du processus de construction d'une gouvernance partagée sur l'aire périphérique du parc du Diawling illustre l'importance d'effectuer une lecture fine des jeux institutionnels et politiques à l'œuvre. Parce qu'il a focalisé l'essentiel de son attention et de son énergie sur l'objet du commun (la ZNG et la ZNP), sur les membres des UGRN et sur le PND, le Gret n'a découvert que tardivement la tension politique et institutionnelle existant entre le PND et la mairie, tous deux insérés dans des jeux politiques qu'il n'a pas eu les moyens de déchiffrer. De façon générale, une focalisation trop exclusive du facilitateur sur la dynamique locale de *commoning* présente le risque d'être aveugle aux grandes manœuvres politiques, à des niveaux supérieurs, qui détermineront son champ d'existence. Avoir un regard attentif et continu sur les environnements juridique, institutionnel et politique dans lesquels s'insère la dynamique sociale appuyée semble essentiel.

Cette appréhension des jeux d'acteurs se joue aussi beaucoup dans les alliances – tant au niveau individuel qu'au niveau institutionnel – qu'un facilitateur arrive à nouer pour faire valoir une certaine vision des problèmes. L'approche par les communs, par son intention politique, a l'ambition de réduire les inégalités d'accès aux espaces de prise de décision et aux informations requises pour les comprendre et influencer dessus, dans l'espoir de rééquilibrer les rapports de force et de réduire les situations d'injustice. Quelles alliances le Gret a-t-il su nouer autour de cette ambition ? La réponse n'est pas évidente, et c'est peut-être aussi cet « ingrédient » qui a manqué.

PENSER SON POSITIONNEMENT POUR POUVOIR JOUER LE RÔLE DE FACILITATEUR

Ce projet interroge le rôle de médiation qu'un acteur extérieur peut jouer dans des contextes de relations complexes comme celui de la zone de N'Diago. Dans une approche par les communs, le Gret postule qu'il exerce une mission de facilitateur « engagé » : en tant qu'intervenant extérieur mandaté par certaines institutions (ici le PND), il peut jouer une fonction d'intermédiaire, d'« ensembler », mais en portant « ses » valeurs (ici, celles de l'approche par les communs, c'est à dire lutter pour la justice sociale et environnementale, et assurer une meilleure participation citoyenne). Ce postulat interroge l'impartialité ainsi que l'objectivité attendue d'un médiateur – souvent mise en avant par les ONG : celle-ci est-elle réellement possible ? Et est-elle perçue comme telle par les autres acteurs ?

Afin de comprendre la place prise par le Gret dans le processus, il est important de revenir sur la perception qu'en ont eu les acteurs y prenant part. Au démarrage du projet, le Gret est associé par les villageois au PND, avec lequel il collabore étroitement dans une relation de subordination. À ce titre, l'équipe du Gret rendait par exemple compte de ses activités au PND de la même manière que les agents du parc. La perception de la mairie est similaire, et celle-ci voit dans le Gret un allié du PND qui, pour sa part, considère d'un mauvais œil le fait que le Gret se rapproche du maire à la fin du projet. Ce positionnement ne semble pas avoir permis d'accompagner la construction d'une gouvernance partagée entre les trois parties. Aurait-il fallu, dans un premier temps, se positionner en appui aux villageois ? Avoir un bureau qui ne soit pas dans les locaux du PND ou de la mairie ? Cela suppose *a minima* que l'appui du Gret réponde à une demande sociale, et il est peu réaliste d'imaginer travailler sur la gouvernance de l'aire du parc ou sa périphérie sans le PND ou la mairie. Il n'existe pas de règle unique et chaque situation doit être analysée avec attention. Il est essentiel de chercher à comprendre comment le positionnement institutionnel et géographique du projet influence sur la manière dont il est perçu par les différentes parties prenantes. L'enjeu est dès lors de se dégager des marges de manœuvre pour pouvoir se repositionner dans le jeu d'acteurs et gagner la confiance des différentes parties prenantes.

CONSTRUIRE LA GOUVERNANCE DANS L'ACTION

L'approche par les communs s'est surtout concentrée sur les activités de construction d'une cogestion sur deux zones pilotes. Cet axe spécifique du projet a rassemblé une part importante des habitants impliqués, et plusieurs activités concrètes (de restauration, de surveillance) prévues dans le cadre des PGL n'ont malheureusement pu être mises en place à cause de la nature chronophage du processus de co-construction de gouvernance partagée – qui n'a finalement pas abouti. Lors des entretiens en 2022, des membres de l'UGRN ont manifesté leur déception de ne pas avoir reçu l'accompagnement du Gret sur les activités « concrètes » de valorisation économique, alors que d'autres villages y ont eu droit.

Dans le cadre de l'accompagnement d'une dynamique sociale de construction d'un dispositif de gouvernance partagée, l'approche par les communs recommande de veiller à créer les conditions de l'action et de l'apprentissage collectifs. La concentration des efforts sur les diagnostics partagés, l'élaboration de PGL et la formulation d'accords institutionnels et juridiques peuvent s'avérer usants, voire démobilisateurs, si ce travail ne s'accompagne pas d'actions concrètes produisant des bénéfices individuels et collectifs. Le projet aurait peut-être gagné à concentrer les actions d'appui au développement de filières de ressources naturelles locales dans les villages des zones du N'Tiallakh et du Gueylebou de l'UGRN plutôt qu'ailleurs. La mise en œuvre, à titre expérimental, d'actions de surveillance ou de restauration inscrites dans les PGL aurait permis aux villageois, ainsi qu'au PND et à la commune, de prendre confiance dans le processus de construction collective. Conjuguer l'action à la construction de la gouvernance permet d'entretenir la motivation, de construire la confiance dans l'action collective, et de tirer de l'expérience des pistes pour construire et améliorer le dispositif de gouvernance partagée.

SE DONNER LES MOYENS DE L'ACCOMPAGNEMENT

La mise en œuvre d'une approche par les communs dans le cadre de projets d'aide au développement requiert de se donner les moyens de l'accompagnement. Il est particulièrement important de posséder une bonne maîtrise des langues et des codes sociaux des acteurs engagés dans la dynamique de construction collective. La mobilisation d'experts ou de consultants externes ne saurait remplacer une équipe insérée localement sur le temps long. L'intégration dans l'équipe du projet d'animateurs issus du milieu apparaît dans ce cas de figure comme une piste à suivre, mais, dans un contexte de fortes inégalités inter-ethniques, revêt un certain risque. Comme cela a été montré dans les autres expériences du programme Communs et gouvernances

partagées, la continuité de l'accompagnement dans une temporalité longue, dépassant les cadres de projets courts (3-4 ans), semble une condition essentielle pour acquérir une confiance réciproque fondée sur une expérience partagée.

MIEUX APPRÉHENDER LES RÉALITÉS SOCIO-ANTHROPOLOGIQUES

Parce qu'elles rebattent les cartes du contrôle et de l'usage de l'espace et représentent des ressources à la fois économiques, politiques et symboliques, les interventions sur la gouvernance des ressources naturelles possèdent toujours une dimension socio-politique⁵⁷. Elles vont de ce fait être réinterprétées dans les jeux de pouvoir en place et donner lieu à des logiques de courtage⁵⁸. Plus spécifiquement, en Mauritanie, la société est traversée par des rapports inégalitaires relevant pour partie d'un système de « castes »⁵⁹, que l'on retrouve dans la zone du PND, comme le montrent les anthropologues Rachel Effantin-Touyer et Francisco Freire dans leurs travaux sur le rôle d'influence d'une communauté particulière dans le contexte de la mise en place de l'air protégée sur leur territoire⁶⁰ (2016).

En l'absence d'une étude socio-anthropologique qui aurait été conduite en amont du projet pour comprendre les jeux de pouvoir à l'œuvre dans la zone du PND, l'équipe a peiné à saisir leurs impacts sur les dynamiques engagées (gouvernance partagée et développement de filières). L'exemple de l'incident des bornes autour de la zone protégée de Gueylebou illustre bien les divergences que la mise en place de la cogestion a pu créer⁶¹. Nous pouvons faire l'hypothèse que le manque d'outillage du Gret pour intégrer ces aspects ait pu avoir des répercussions sur le processus de mise en place d'une gouvernance partagée, et que certains des acteurs et des communautés en présence aient craint que ce processus ne remette en cause leurs droits d'usages et certaines formes de pouvoir établies. Une meilleure compréhension socio-anthropologique des rapports de pouvoir et de leurs rôles dans la gouvernance endogène des ressources naturelles en amont du projet est nécessaire pour anticiper et comprendre les potentiels blocages et procéder aux ajustements nécessaires lors de sa mise en œuvre. C'est également une condition de la concrétisation de l'ambition politique de l'approche par les communs. Comme les anthropologues le soulignaient déjà, « prendre en compte de façon formelle les modes préexistants d'appropriation des ressources naturelles et leurs adaptations aux changements permet de renforcer la responsabilisation des populations qui vivent *a priori* la création d'une aire protégée comme une dépossession⁶² ». ●

57. Lavigne Delville P., Ancey V., Fache E. (2022).

58. Voir, entre autres : Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P. (ed.) (2000).

59. Etoundi A. (2022).

60. Effantin-Touyer R., Freire F. (2016).

61. Voir « Analyse à partir des huit principes d'Elinor Ostrom », p. 31.

62. Effantin-Touyer R., Freire F. (2016), p. 38.

PARTIE 5

Perspectives

La dynamique sociale engagée depuis 2015 autour des deux zones du N'Tiallakh et du Gueylebou n'a pas abouti à la mise en place d'un dispositif de cogestion avec une gouvernance partagée acceptée par toutes les parties. Mais, bien que ponctuée d'incompréhensions ou de tensions, elle a toutefois permis aux acteurs concernés – les villageois, le PND et la commune (même tardivement) – d'engager une réflexion collective sur la pertinence et les modalités d'une cogestion. Dans un contexte de fortes transformations à résonance régionale (réactivation de la RBTDS, développement du port et de sa zone d'activité), les signes d'ouverture donnés en 2022 par le PND et la commune sont encourageants. La prise en compte des apprentissages tirés de ces premières années d'accompagnement sera utile pour mieux dimensionner et structurer les prochaines actions.

La co-construction d'une gouvernance partagée sur certaines zones de l'aire périphérique du parc est un processus qui ne peut s'envisager que sur le temps long. Lors des rencontres organisées dans le cadre d'un travail de capitalisation en mai 2022, le maire de la commune et le directeur du PND ont tous deux manifesté leur disposition à poursuivre le processus sur la base des apprentissages de l'expérience passée. Ils ont proposé au Gret de contribuer à harmoniser deux documents de planification territoriale : le prochain plan d'aménagement et de gestion du parc (PAG 2023-2027) et le plan de développement communal. L'idée d'un protocole d'entente entre le PND et la commune, juridiquement moins engageant que le dispositif juridique proposé à l'issue du projet, a été évoquée.

L'introduction du nouveau PAG 2023-2027 par le maire de N'Diago laisse espérer une amélioration des relations entre le PND et la commune.

LA PAROLE À

« Tout d'abord, je tiens à remercier le Parc national du Diawling de me donner l'occasion de m'exprimer en introduction de son nouveau Plan d'Aménagement et de Gestion. J'en éprouve une certaine fierté, car cette main tendue n'allait pas de soi. Nos chemins se croisent souvent... et cela ne se passe pas toujours simplement. [...]

Je sais que ce nouveau Plan d'Aménagement et de Gestion propose de revoir et d'améliorer encore la concertation entre les acteurs de la zone. Je suis conscient que nous faisons face à des défis communs et qu'ensemble nous agirons plus efficacement. »

Parc national du Diawling (2022), p. 5.

Par ailleurs, les parties prenantes ont également suggéré de lier le travail de construction de la gouvernance partagée à des actions concrètes sur le territoire dont les populations pourront percevoir les bénéfices à court terme. Informer et associer les populations aux réflexions et aux prises de décision pour conjuguer développement économique et protection des écosystèmes dans l'aire du parc et sa périphérie, dans un environnement marqué par le développement des activités portuaires et de la RBTDS, représente un important défi. Cependant, les financements manquent pour permettre une nouvelle phase d'accompagnement par le Gret, et la question du « bon » positionnement – quel(s) partenaire(s) ? quel dimensionnement ? – reste entière. Pour qu'un nouveau projet mette de son côté toutes les chances de réussite, idéalement, une phase de montage « collective » intégrant les trois parties prenantes contribuerait à instaurer les conditions d'un dialogue équilibré et d'engagements réciproques. ●

GLOSSAIRE

ACTION COLLECTIVE. « Action entreprise par un groupe (soit directement, soit en son nom au travers d'une organisation) en faveur des intérêts partagés et perçus de ses membres (Scott et Marshall, 2009). Les théories de l'action collective se réfèrent au partage des coûts et des avantages de l'action collective pour gérer des biens publics ou collectifs¹. »

Le concept d'action collective que nous utilisons s'inscrit dans la théorie développée par Elinor Ostrom en opposition aux thèses qui postulent que les individus ne voient que leurs intérêts particuliers de court terme et sont incapables de prendre des décisions d'intérêt collectif ou de long terme, nécessitant de ce fait des solutions imposées de l'extérieur, *via* l'État ou la privatisation. Ostrom a démontré qu'au contraire, les individus peuvent, par leur action collective, créer une institution commune où chacun s'engage à suivre les règles, selon un principe de surveillance mutuelle². L'action collective, créant ainsi le commun, est aussi qualifiée de « *commoning* » ou de « faire commun ». Créer les conditions de l'action collective est une dimension centrale de l'approche par les communs.

APPROCHE PAR LES COMMUNS. Façon de réfléchir et de conduire une intervention d'aide au développement lorsque celle-ci souhaite faciliter la construction de gouvernances partagées « en communs ». Une approche par les communs affirme une intention politique de justice sociale et environnementale, mobilise les cadres conceptuels des communs, mais aussi de l'économie sociale et solidaire ou de l'éducation populaire, et fait appel à des méthodes de facilitation.

COMMUN. Dynamique d'organisation sociale dans laquelle un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, décide de s'engager dans une action collective pour construire une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (une ressource, un service ou un territoire par exemple).

1. Antona M., Bousquet F. (2017), p. 125.

2. Ostrom E. (1990).

DILEMME SOCIAL. « Un dilemme social est une situation où un comportement individuel répondant à des intérêts particuliers devient désastreux lorsqu'il est reproduit à l'échelle du groupe. Un dilemme de premier ordre porte sur le partage de la ressource, un dilemme de second ordre concerne le respect ou non des règles mises en place pour résoudre le dilemme de premier ordre³. »

Ce conflit entre intérêts particuliers/de court terme et intérêt collectif/de long terme est particulièrement présent dans le cas de l'usage de ressources en accès partagé. Ces dernières sont à la fois non excluables (il est très difficile d'exclure des usagers potentiels de ces ressources) et rivales (ce qu'un usager retire de ces ressources n'est plus disponible pour les autres). Sans résolution de ce dilemme, la durabilité de la ressource et la justice sociale sont menacées.

FACILITATION. La facilitation consiste à créer les conditions de la coopération entre différents acteurs, créer les conditions de l'action collective, créer les conditions de l'apprentissage collectif. Le facilitateur aide le collectif à prendre conscience de ses besoins et à trouver ses propres solutions. Dans le cadre de l'approche par les communs, dès lors qu'une intention politique de l'intervention d'aide est précisée, le facilitateur n'est pas neutre mais au contraire « engagé » pour plus de justice sociale, environnementale et de résilience.

FAIRE COMMUN. « Le "faire commun", ou *commoning* (Bollier *et al.* 2014 ; Coriat, 2020), est le processus qui conduit des individus à se mobiliser pour mettre en partage des savoirs, des expériences, des moyens humains, techniques ou financiers, en vue de la réalisation d'un intérêt commun et approprié. Il est l'essence de l'action collective⁴. »

COGESTION DES RESSOURCES NATURELLES. « La gestion des ressources naturelles doit relever deux grands défis. L'un consiste à répondre convenablement aux *caractéristiques écologiques* d'un environnement donné, en préservant son intégrité et ses fonctions, tout en garantissant qu'en découle un certain flux de bénéfices. Ce défi porte principalement sur le contenu – les paramètres relatifs au "quoi" et au "quand" de la gestion. Le second défi consiste à répondre aux caractéristiques sociales du même environnement, en traitant de façon efficace les intérêts et les préoccupations, inévitablement conflictuels, des différents acteurs sociaux concernés. Ce défi porte principalement sur les processus – les paramètres relatifs au "qui" et au "comment" de la gestion, que l'on décrit aujourd'hui par le mot "gouvernance". [...] On nomme ces solutions de collaboration "cogestion" quand on se réfère principalement à leurs "quoi" et "quand" et on les nomme "gouvernance partagée" quand on se réfère principalement à leur "qui" et "comment"⁵. »

3. Antona M., Bousquet F. (2017), p. 126.

4. Aubert S., Botta A. (2022), p. 240.

5. Borrini-Feyerabend G. et al. (2009), p. 66.

GOVERNANCE. Processus par lequel est créé un répertoire de règles, de normes et de stratégies qui guide le comportement des acteurs dans un domaine donné d'interactions politiques⁶. Un système de gouvernance englobe tant les acteurs et les institutions que les normes mobilisées formelles et informelles, ou que les pratiques d'élaboration de règles, leur mise en œuvre et leur contrôle. Ces règles peuvent être objet de consensus ou de mise en concurrence entre les acteurs. De façon prescriptive, la gouvernance se réfère au pouvoir de décider de règles et aux différents registres d'autorité sur lesquels elles reposent.

GOVERNANCE PARTAGÉE. Modèle d'action publique qui postule que chacun des acteurs concernés, notamment les citoyens, mais aussi les secteurs public et privé, exerce un pouvoir réel dans les prises de décision et le contrôle de leur application. Nous pouvons la qualifier de **gouvernance partagée « en communs »** lorsque la gouvernance est construite et constamment améliorée dans une dynamique sociale de commun, notamment d'action collective et d'apprentissage collectif. Le qualificatif « en communs » souligne le caractère dynamique et évolutif de ce type de gouvernance.

INSTITUTION. La définition de Douglass C. North est une « référence fondatrice à de nombreux développements théoriques contemporains⁷ » : « Les institutions sont les contraintes humaines qui structurent les interactions politiques, économiques et sociales. Elles consistent à la fois en des contraintes informelles (sanctions, tabous, coutumes, traditions et codes de conduite) et des règles formelles (constitutions, lois, droits de propriété). À travers l'Histoire, les institutions ont été conçues par les êtres humains pour créer un ordre et réduire l'incertitude dans les échanges⁸. »

Pour Ostrom, « le terme "institution" n'est pas [...] synonyme d'organisation. Le terme signifie "un ensemble de règles réellement mises en pratique par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement sur d'autres"⁹ ».

SITUATION D'ACTION. Espace social dans lequel des acteurs observent des informations, sélectionnent des actions, s'engagent dans des modèles d'interaction et obtiennent des résultats de leur interaction. Boîte noire où les choix politiques sont faits¹⁰.

6. McGinnis M.D. (2011).

7. Prévost B. (2010), paragr. 1.

8. North D. C. (1990), p. 36.

9. Ostrom E. (2009), p. 9.

10. McGinnis M.D. (2011).

BIBLIOGRAPHIE

- Antona M., Bousquet F. (dir.) (2017), *Une troisième voie entre l'État et le marché : échanges avec Elinor Ostrom*, Versailles, Éditions Quæ, 143 p.
- Aubert S., Botta A. (dir.) (2022), *Les communs : un autre récit pour la coopération territoriale*, Versailles, Éditions Quæ, 272 p.
- Ba A., Fall O., Hamerlynck O. (2002), « Le Parc National du Diawling : expérience de cogestion pour la restauration des plaines inondables », in Gawler M. (ed.), *Strategies for wise use of wetlands: Best practices in participatory management*, Wetlands International, IUCN, WWF, p. 19-25.
- Baron C., Petit O., Romagny B. (2011), « Le courant des "Common-Pool Resources", un bilan critique », in Dahou T. (dir.), *Pouvoirs, sociétés et nature au sud de la Méditerranée*, Paris, Karthala, p. 27-52.
- Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P. (ed.) (2000), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Mainz, Karthala, APAD, 328 p., Hommes et Sociétés.
- Borrini-Feyerabend G., Dudley N., Jaeger T., Lassen B., Pathak Broome N., Phillips A., Sandwith T. (2014), *Gouvernance des aires protégées : de la compréhension à l'action*, IUCN, XVI-124 p.
- Borrini-Feyerabend G., Hamerlynck O. (2011), *Réserve de biosphère transfrontière du delta du Sénégal – Proposition de gouvernance partagée*, IUCN, 82 p.
- Borrini-Feyerabend G., Pimbert M., Farvar M.T., Kothari A., Renard Y. (2009), *Partager le pouvoir : cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde*, IIED, IUCN, 498 p.
- Chatelain C. (2012), *Appui à la l'élaboration/actualisation d'un système de gouvernance partagée et de cogestion des ressources naturelles du PND et de sa zone périphérique*, PND, GIZ, IUCN (document non publié).
- Dardot P., Laval C. (2014), *Commun : essai sur la révolution au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 400 p.
- Diouf K., Hellier E., Niang Fall A., Taibi A., Kane A., Ballouche A. (2024), « Les inégalités environnementales d'accès à l'eau en espace rural : défauts de gouvernance de la ressource ou problématique de justice spatiale ? Le cas de l'axe Gorom Lampar (delta du fleuve Sénégal) », *VertigO*, vol. 24, n° 2, <https://doi.org/10.4000/11qkz>
- Duret R. (2020), *La gestion décentralisée de l'environnement et des ressources naturelles en Mauritanie – Note méthodologique*, Gret, PND (document non publié).
- Duret R. (2020), *Diagnostic de la gouvernance – évaluation du processus de mise en place de la co-gestion*, Gret (document non publié).

- Effantin-Touyer R., Freire F. (2016), « Les “Guerriers” Taghridjant du delta du fleuve Sénégal : identité et politiques de conservation dans le parc national du Diawling (Mauritanie) », *Cadernos de Estudos Africanos*, n° 31, p. 17-40, <https://doi.org/10.4000/cea.1998>
- Etoundi A. (2022), « Les ambitions contrariées de la lutte contre l’esclavage en Mauritanie », *La Revue des Droits de l’Homme*, n° 22, <https://doi.org/10.4000/revdh.15360>
- Gret (2015), *Plan communal d’hydraulique et d’assainissement de N’Diago, mairie de N’Diago* (document non publié).
- Gret, PND (2020a), *Proposition de plan de gestion local de la future zone naturelle co-gérée du N’Tiallakh*, rapport provisoire, juin 2020, 59 p. (document non publié).
- Gret, PND (2020 b), *Proposition de plan de gestion local de la future zone naturelle protégée du Gueyloubou*, rapport provisoire, juin 2020, 42 p. (document non publié).
- Kader Isselmou A. (2020), *Évaluation finale du projet « Conserver la biodiversité du parc national du Diawling par la gestion durable et participative »*, Gret (document non publié).
- Laval C. (2016), « “Commun” et “communauté” : un essai de clarification sociologique », *Sociologies*, <https://doi.org/10.4000/sociologies.5677>
- Lavigne Delville P., Ancey V., Fache E. (2022), « Communs et gouvernance des ressources en accès partagé », in Colin J-P., Lavigne Delville P., Léonard E. (dir.), *Le foncier rural dans les pays du Sud : enjeux et clés d’analyse*, IRD Éditions, éditions Quæ, p. 177-255.
- McGinnis M.D. (2011), “An Introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: A simple guide to a complex framework”, *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1, p. 169-183, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>
- North D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- Olivier de Sardan J.-P. (2021), *La revanche des contextes : des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 480 p., Hommes et sociétés.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 279 p.
- Ostrom (1999), *Design principles and threats to sustainable organizations that manage commons*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, 16 p.
- Ostrom E. (2009), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions* (trad. et synthèse par P. Lavigne Delville), Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 33 p., Coopérer aujourd’hui, n° 67.

- Parc national du Diawling (2018), *Plan d'aménagement et de gestion du parc national du Diawling 2018-2022*, ministère de l'Environnement et du Développement durable, 112 p.
- Parc national du Diawling (2022), *Plan d'aménagement et de gestion du parc national du Diawling 2023-2027*, ministère de l'Environnement et du Développement durable, 128 p.
- Prévost B (2010), « Douglass North : hétérodoxie néo-institutionnelle versus néo-libéralisme ? », *Revue de la régulation*, n° 7, <https://doi.org/10.4000/regulation.7719>
- Weinstein O. (2013), « Comment comprendre les "communs" : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle », *Revue de la régulation*, n° 14, <https://doi.org/10.4000/regulation.10452> ●

Imprimé en mai 2025 sur les presses d'ISIPRINT.

Dépôt légal : juin 2025.

LE DÉFI DE LA COGESTION DU PARC NATIONAL DU DIAWLING EN MAURITANIE

Une approche par les communs pour repenser la gouvernance ?

Ce carnet retrace cinq années d'accompagnement par le Gret des populations riveraines du parc national du Diawling et de son administration (le PND) dans la construction d'une gouvernance partagée pour une gestion durable et équitable des ressources naturelles.

Commencé en 2015, le projet, porté par le Gret et le PND, a permis de mener un diagnostic collectif des usages des ressources dans les deux zones pilotes sélectionnées, situées dans l'aire périphérique du parc au sein de la commune de N'Diago, puis d'élaborer des plans de gestion locale fondés sur les pratiques des usagers. Ces plans n'ont, à ce jour, pas encore été mis en place.

Ce carnet permet d'aborder *a posteriori* les raisons pour lesquelles le dispositif n'a pu aboutir, alors même que les conditions semblaient au départ réunies. L'analyse de cet « échec » réaffirme la nécessité de conduire en préalable une étude à la fois large et fine des environnements géopolitique, juridique, institutionnel et social dans lesquels s'inscrit l'expérimentation du commun, et montre le défi que représente la position de facilitateur engagé dans un jeu d'acteurs complexe et mouvant. Les difficultés rencontrées révèlent en creux des enseignements utiles pour la mise en œuvre d'une approche par les communs pour d'autres associations, ONG, et bailleurs de fonds promouvant les initiatives autour des communs.

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue des financeurs.

GRET

Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. 33 (0)1 70 91 92 00 – www.gret.org

ISSN 2677-9803
ISBN 978-2-86844-361-8



9 782868 443618