



# RADE

**Revue Africaine de Droit de l'Environnement  
African Journal of Environmental Law**

**Deuxième colloque international  
sur le droit de l'environnement en Afrique**

***Second International Symposium  
on Environmental Law in Africa***



**N° 03 • 2018**



# ODD 14 ET AMENAGEMENT DE L'ESPACE COTIER ET MARIN EN AFRIQUE DE L'OUEST<sup>1</sup>

Marie BONNIN<sup>2</sup> , Ibrahima LY<sup>3</sup> , Philippe FOTSO<sup>4</sup> , Betty QUEFFELEC<sup>5</sup> ,  
Sophie BERTRAND<sup>6</sup> et Solange TELES DA SILVA<sup>7</sup>

## Résumé

Les Objectifs de développement durable (ODD) promeuvent une utilisation durable des ressources à travers la mise en œuvre de mesures ambitieuses pour renforcer la réalisation des besoins écologiques, économiques et sociaux. Bien qu'ils ne constituent pas un instrument juridiquement contraignant, ils encouragent et permettent de soutenir les démarches des Etats afin de concrétiser ces politiques environnementales. La mer n'est pas oubliée dans ces objectifs, l'objectif 14 (ODD 14) consiste à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». La planification spatiale marine est un processus politique qui vise à permettre la conciliation des usages en mer. Sa mise en œuvre dans les pays Africains implique d'associer protection de l'environnement, droit au développement et progrès social et pourrait permettre d'atteindre l'ODD 14.

**Mots clés :** Droit de l'environnement, Planification spatiale marine.

## Abstract

*The SDGs promote sustainable use of resources through the implementation of ambitious measures to strengthen the achievement of ecological, economic and social needs. Although they do not constitute a legally binding instrument, they encourage and support States' efforts to implement these environmental policies. The sea is not forgotten in these objectives, Objective 14 (SDO 14) is to «conserve and sustainably use oceans, seas and marine resources for sustainable development». Marine spatial planning is a political process that aims to reconcile uses at sea. Its implementation in African countries requires a combination of environmental protection, the right to development and social progress and could help to achieve MDG 14.*

**Key words :** *Environmental law, Marine spatial planning.*

---

1 Recherche financée par le LabexMer (ANR-10-LABX-19-01) et par le Programme de recherche et d'innovation H2020 de l'Union Européenne dans le cadre de l'accord n° 734271.

2 Directrice de recherche, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), LEMAR, IUEM, Plouzané, France.

3 Directeur du Laboratoire d'études et de recherches en politique, droit de l'environnement et de la santé, Université Cheikh Anta DIOP, Dakar, Sénégal.

4 Doctorant en droit de l'environnement, Université de Bretagne Occidentale (UBO), IUEM, Plouzané, France.

5 Maître de conférences, Université de Bretagne Occidentale (UBO), AMURE, Brest, France.

6 Directrice de recherche, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), EME, Sète, France.

7 Professeure de droit, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Sao Paulo, Brésil.



## Introduction

La mer est le cadre de l'exercice de diverses activités humaines. Ces activités varient dans le temps et dans l'espace en fonction des civilisations et du progrès technologique. Auparavant principalement utilisés pour les activités traditionnelles telles que la pêche, la navigation ou le tourisme, les océans sont aujourd'hui des espaces de déploiement de nouvelles stratégies de production de l'énergie et même d'«installation» des populations<sup>8</sup>. L'émergence d'une «morale écologique<sup>9</sup>» à l'ère des perturbations globales de la planète impose de concilier la protection de la nature et la mise en valeur de ses ressources. La Conférence de Rio, qui s'est tenue en 1992, a constitué une étape importante du traitement de l'approche environnementale à travers le changement du paradigme de l'approche sectorielle vers une démarche intégrée. Le Principe 4 de la déclaration de Rio stipule en effet que «Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément»<sup>10</sup>. Ainsi, intérêts économiques, sociaux et écologiques constituent les piliers du développement durable. C'est dans cette continuité qu'en septembre 2015, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté lors de sa 70<sup>ème</sup> session ordinaire 17 objectifs pour l'horizon 2030<sup>11</sup>. Ce sont les Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés à l'issue des négociations intergouvernementales ouvertes à tous sur la base de la proposition du Groupe de Travail Ouvert (GTO) de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Ils s'inscrivent dans le prolongement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et de l'agenda 21 (1992).

Les ODD promeuvent une utilisation durable des ressources à travers la mise en œuvre de mesures ambitieuses pour renforcer la réalisation des besoins écologiques, économiques et sociaux. Bien qu'ils ne constituent pas un instrument juridiquement contraignant, ils encouragent et permettent de soutenir les démarches des Etats afin de concrétiser ces politiques environnementales.

La mer n'est pas oubliée dans ces objectifs, l'objectif 14 (ODD 14) consiste à «conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable». Il convient en outre de noter que l'ODD 14 propose comme moyen pour appuyer ces objectifs l'utilisation des instruments de planification existants, tel que les stratégies de développement durable<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Escach Nicolas, « *De la mer en partage au partage de la mer* », Le Monde diplomatique, 2016/7 (n° 748), p. 20.  
URL : <http://www.cairn.info/magazine-le-monde-diplomatique-2016-7-page-20.html>.

<sup>9</sup> Maurice Kamto, « *Les nouveaux principes du droit international de l'environnement après la conférence de Rio de 1992* », RJE, 1993, vol 18, n°1, pp.11-21.

<sup>10</sup> Le Principe 4 de la déclaration de Rio stipule en effet que « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

<sup>11</sup> Résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies du 25 septembre 2015 « *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030* » (A/RES/70/1).

<sup>12</sup> Paragraphe 78, Résolution A/RES/70/1 « *Moyens de mise en œuvre et Partenariat mondial* ».

Ce dernier point fait écho aux travaux conduits dans le cadre de la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'Unesco (CIO) par C. Ehler et F. Douvere, depuis la fin des années 2000<sup>13</sup>. Ils ont invité les Etats dotés d'une ouverture maritime à mettre en place des stratégies de planification spatiale marine (PSM) comme un outil de gestion intégrée des activités marines et côtières<sup>14</sup>.

La PSM a reçu diverses définitions. Celle retenue par la Directive européenne qui lui est consacrée les synthétise assez bien : «*un processus par lequel les autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social*<sup>15</sup>».

Plusieurs pays développés expérimentent actuellement ce mode d'aménagement des océans. Pour l'instant, très peu de pays d'Afrique ont développé cette démarche. Et peu d'études se sont intéressées à sa mise en œuvre dans les pays en développement ou les pays les moins avancés<sup>16</sup>. Aussi, il semble essentiel d'analyser la capacité de cet instrument, la planification spatiale maritime, à permettre aux Etats d'atteindre les ODD. Et à ce titre, avant qu'il ne soit mis en œuvre en Afrique de l'ouest, il est fondamental de s'assurer qu'il est adapté à ses contextes spécifiques.

Pour conduire cette analyse, nous commencerons par faire le point sur la gestion des écosystèmes marins et côtiers en Afrique de l'Ouest (II) afin d'envisager comment les processus de PSM adaptés au contexte ouest africain pourraient contribuer à faciliter l'atteinte des objectifs onusiens (III)

## I. La PSM dans la continuité des outils d'aménagement en mer

La nécessité de « *mettre en cohérence les activités*<sup>17</sup> » sur un espace qui abrite plusieurs usages, est inéluctable pour diverses raisons. Tout d'abord, la simultanéité des activités commande que celles-ci soient compatibles, sinon on peut craindre que l'espace et ses ressources ne se dégradent rapidement. D'autre part, les conflits induits par ces usages imposent à l'autorité

---

<sup>13</sup> Ehler Charles and Fanny Douvere, *Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme*. IOC Manual and Guides, 46; ICAM Dossier, 3. Paris: UNESCO, 2007, 84 p.; Ehler Charles and Fanny Douvere. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris: UNESCO. 2009, 99 p.; Ehler Charles. *A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans*, Paris, UNESCO, 2014. IOC Manuals and Guides, 70; ICAM Dossier 8, 98 p.

<sup>14</sup> Fanny Douvere and Charles N Ehler, 'New Perspectives on Sea Use Management: Initial Findings from European Experience with Marine Spatial Planning', *Journal of Environmental Management*, 90.1 (2009), pp. 77-88.

<sup>15</sup> Art. 3 de la Directive 2014/89 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOUE 257, 28 août 2014, pp.135-145

<sup>16</sup> Peter F. Sale and others, 'Transforming Management of Tropical Coastal Seas to Cope with Challenges of the 21st Century', *Marine Pollution Bulletin*, 85.1 (2014), 8-23 <<https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2014.06.005>>.

<sup>17</sup> Annie Cudennec, « Le cadre européen de la planification de l'espace maritime: illustration des limites de la méthode fonctionnelle », *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Pedone, 2015, pp. 89-104.



publique d'adopter des mesures pour les arbitrer. Les solutions proposées ont souvent consisté en mesures ad hoc privilégiant des approches sectorielles<sup>18</sup>, caractérisées par leur vocation fonctionnelle. Cette logique va évoluer avec l'émergence d'une approche intégrée : l'approche écosystémique (A) Ces approches ont reçu une application en droit en Afrique de l'Ouest (B).

## **A. Evolution des conceptions de l'aménagement en mer : de l'approche fonctionnelle à l'approche intégrée**

L'Australie est considérée comme l'une des nations pionnières de la planification en mer, avec son vaste plan mis en place dans les années 70 pour protéger la barrière de corail. Mais il s'agit d'une aire marine protégée : le Parc de la Grande Barrière de Corail<sup>19</sup>. Son objectif est la protection de l'environnement. Elle se distingue en cela de la PSM.

En France, les Schémas d'Aptitude et d'Utilisation des Mers (SAUM), institués dans les années 70, et les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) qui les remplacent<sup>20</sup> sont également des instruments de gestion des activités en mer<sup>21</sup>. Mais s'ils ont pu dans une certaine mesure préfigurer la PSM, l'échec de la mesure (très peu de SMVM ont effectivement été mis en place) et leur échelle trop réduite ne permettent pas de placer la France dans les Etats pionniers de la mise en œuvre de la PSM.

Si l'on revient d'une manière plus générale sur le droit de la mer, que peut-il nous apprendre sur les approches intégrées adoptées en 1992 ? La Convention de Montego Bay de 1982 ne mentionne naturellement pas les approches intégrées. Elle stipule une obligation générale à l'égard de tous les Etats pour la protection et la conservation du milieu marin (art.192). Des dispositions expresses de la convention invitent les Etats à exploiter durablement les ressources marines tant dans les eaux situées sous leur juridiction que dans les eaux internationales. L'article 62 par exemple précise que les Etats côtiers peuvent exploiter leurs ressources biologiques tant que cela ne porte pas préjudice à leur conservation. Il est enfin notable de rappeler l'obligation de coopération entre les Etats riverains de mers fermées ou semi-fermées pour coopérer en matière de gestion et d'exploitation des ressources biologiques de la mer, de protection de l'environnement marin et de recherche scientifique marine<sup>22</sup>. L'approche reste donc très sectorielle.

---

<sup>18</sup> Daud Hassan, Thomas Kuokkanen, and Niko Soininen, *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law* (Routledge, 2015).

<sup>19</sup> Jon C. Day, 'Zoning – Lessons from the Great Barrier Reef Marine Park', *Ocean & Coastal Management*, 45.2 (2002), pp. 139–156.

<sup>20</sup> Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

<sup>21</sup> Brice Trouillet, Thierry Guineberteau, Mathilde De Cacqueray, Julien Rochette "Planning the sea: The French experience. Contribution to marine spatial planning perspectives", *Marine Policy*, 2011, 35 (3), pp. 324–334.

<sup>22</sup> Frank Maes, 'The International Legal Framework for Marine Spatial Planning', *Marine Policy*, 32.5 (2008), 797–810 <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.013>>.

Les années 90 verront un véritable essor de l'approche intégrée en matière d'environnement. Pour la zone côtière, la notion de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) sera largement diffusée. Elle est déjà présente dans l'Agenda 21 adopté au sommet de Rio en 1992 et dix ans plus tard, l'Union Européenne adoptera une recommandation en définissant les grands principes<sup>23</sup>. Cette notion présente de larges similitudes avec la PSM. Ces deux instruments prônent en effet une approche holistique, stratégique et participative de la répartition des activités humaines en mer. Mais ils ne recouvrent pas les mêmes étendues spatiales<sup>24</sup>. Dans plusieurs pays, la gestion intégrée des zones côtières se limite à de petites zones (rades, baies)<sup>25</sup>, et ne va pas au-delà des 12 milles nautiques. Une échelle qui reste insuffisante et va permettre l'essor d'une nouvelle notion qui va prospérer sur cette limite de la GIZC : la PSM.

Après plusieurs mises en œuvre dans différents Etats européens, notamment en Belgique ou en Allemagne, l'Union Européenne a adopté la Directive 2014/89 du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la PSM. Par cette Directive, les Etats membres de l'Union européenne ont l'obligation de mettre un œuvre des plans spatiaux marins en vue notamment d'atteindre les objectifs de la croissance bleue de l'économie du secteur maritime<sup>26</sup>. Les plans établis par chaque Etat membre devront être transmis à la Commission au plus tard le 31 mars 2021, (Art. 15, 3°). La situation ouest africaine est différente compte tenu de son approche sectorielle, mais aussi du caractère encore embryonnaire des démarches intégrées.

## B. La gestion des écosystèmes marins en Afrique de l'Ouest

Dans les Etats de la façade Atlantique Ouest africaine, les activités maritimes constituent une part importante de l'économie, mais leur régulation est encore très sectorielle. Elles vont de l'exploitation minière, à la pêche et aux activités de tourisme. Au Sénégal ou en Mauritanie, la pêche artisanale constitue une source non négligeable des revenus des ménages et représente une activité traditionnelle liée à l'identité culturelle de certaines communautés<sup>27</sup>.

La dégradation des espaces marins et côtiers a incité les Etats africains à mettre en place des outils de protection des espaces naturels. En matière de conservation par exemple, la Convention sur la protection de la nature en Afrique, appelée la convention de Londres 1933<sup>28</sup>, est l'une des premières au monde dans ce sens<sup>29</sup>. Elle oblige les Etats à créer des espaces protégés. Elle a été remplacée par plusieurs autres textes. D'abord la Convention

---

<sup>23</sup> Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe JO L 148 du 6.6.2002, pp. 24-27.

<sup>24</sup> Mathilde De Cacqueray et al., « De la gestion intégrée des zones côtières à la planification spatiale maritime : Quels liens entre ces deux principes de gestion ? Quelle position adoptée en France ? », *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Pedone 2015., pp. 61-76.

<sup>25</sup> Charles Ehler and Fanny Douvere, 'Marine Spatial Planning, a Step-by-Step Approach towards Ecosystem-26 Annie Cudennec, « Le cadre européen de la planification de l'espace maritime, illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle », *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Pedone, 2014, pp, 89-104.

<sup>26</sup> Annie Cudennec, « Le cadre européen de la planification de l'espace maritime, illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle », *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Pedone, 2014, pp, 89-104.

<sup>27</sup> FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, Rome, 2012.

<sup>28</sup> Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel du 8 novembre 1933, non en vigueur.



d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature<sup>30</sup>, puis la convention de Maputo de 2003 du même nom<sup>31</sup>. Bien qu'à l'heure actuelle elle ne soit pas encore en vigueur dans tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest, la convention de Maputo prévoit des mesures intéressantes en matière de conservation de la nature avec notamment l'établissement d'aires marines protégées (Annexe 2). Le Sénégal a par exemple adopté un décret pour la création d'aires marines protégées après le congrès de Durban de 2003<sup>32</sup>. La Mauritanie, dans son Ordonnance relative au littoral de 2007<sup>33</sup>, prévoit la création des zones protégées inconstructibles afin de préserver «les sites présentant un caractère écologique, culturel ou touristique» (art.8).

A côté des textes relatifs à la conservation, il existe des textes sectoriels en matière de pêche, d'activités minières, de transport ou de tourisme<sup>34</sup>. Mais malgré cet éventail normatif, l'aménagement des activités en mer dans les pays de l'Afrique de l'Ouest reste très limité. Ces limites résultent d'une part de l'étendue des zones couvertes qui ne concernent que la partie littorale, et d'autre part, de la segmentation des réglementations. Les réglementations recouvrent en effet des domaines précis. Quelques démarches progressives en faveur d'une gestion intégrée des écosystèmes marins et côtiers sont en cours.

La Convention d'Abidjan du 23 mars 1981 relative à la protection et la préservation du milieu marin et côtier et ses protocoles additionnels<sup>35</sup> s'intéressent au milieu marin et côtier. Ils encouragent les Etats de l'Afrique de l'Ouest et du Centre à adopter à l'échelle nationale des stratégies efficaces pour lutter contre toutes les formes de pollution. En mars dernier, la Conférence des Parties à cette Convention a adopté un protocole additionnel significatif, relatif à la gestion intégrée des zones côtières<sup>36</sup>. En attendant la concrétisation de cette nouvelle donne législative au niveau local, celle-ci marque déjà un pas de plus vers l'approche intégrée des écosystèmes marins en Afrique, tout au moins, sur le plan formel.

---

<sup>29</sup> Michel Prieur, « Droit de l'environnement », 7<sup>ème</sup> édition Dalloz, 2016, 1228 p.

<sup>30</sup> Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles encore appelée Convention d'Alger, signée le 15 septembre 1968.

<sup>31</sup> Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, du 11 juillet 2003.

<sup>32</sup> Décret 2004-1408 du 4 novembre portant création des aires marines protégées, JO du 18 décembre 2004.

<sup>33</sup> Ordonnance du 17 avril n°2007-037 relative au littoral.

<sup>34</sup> Bonnin et al, « Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal », IRD, PRCM, Dakar, Sénégal 532 p.

<sup>35</sup> Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre du 23 mars 1981, signée à Abidjan et entrée en vigueur le 5 mai 1984.

<sup>36</sup> 12<sup>ème</sup> Conférence des parties de la Convention d'Abidjan 27 mars 2017, sous le thème « La politique de gestion intégrée de l'Océan en Afrique ».

De plus, en 2012, l'Union africaine (UA) a adopté un document pour la mise en œuvre d'une stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans - horizon 2050 (AIM 2050). Ce texte non contraignant dresse les enjeux maritimes pour les Etats africains. Il prévoit notamment la création d'une zone exclusive maritime commune de l'Afrique (CEMZA), comme l'une des bases stratégiques pour une action concertée des différents Etats. L'objectif est de répondre à divers enjeux en matière de sécurité et de sûreté maritime, de pollution, mais aussi pour optimiser la croissance économique du secteur maritime<sup>37</sup>. Ces initiatives se situent dans la continuité de la volonté des Etats africains, qui à travers ces divers programmes et actes officiels expriment leur désir d'atteindre les objectifs des Nations Unies<sup>38</sup>.

Toutefois, on ne peut saluer ces engagements sans souligner le décalage entre la posture officielle et la réalité. Les expériences précédentes en matière d'environnement dans les Etats ouest africains, témoignent bien malheureusement, de la faible effectivité de ces mesures à l'échelle locale.

Les législations des Etats africains foisonnent de divers instruments normatifs qui contrastent avec la réalité observée à l'échelle locale<sup>39</sup>. L'enthousiasme des Etats africains vis-à-vis des objectifs onusiens invite à fournir des éléments pour théoriser une PSM adaptée au contexte de ces Etats, plutôt qu'à importer directement un modèle issu des pays du Nord. Pour cela, la PSM en Afrique de l'Ouest doit se nourrir de la conception africaine du droit de l'environnement, mais surtout, des besoins effectifs de ces pays.

Ainsi par exemple, il faudra être vigilant dans la mise en œuvre de ce processus au regard du phénomène de l'accapement des océans, qui ne saurait être aggravé<sup>40</sup>. Pour cela, le processus de PSM requiert une réflexion préalable, tant quant à sa portée juridique en termes de sécurité juridique des acteurs impliqués, qu'aux aspects techniques et financiers.

Le risque de dérive des stratégies d'aménagement en mer est particulièrement aigu pour les Etats de l'Afrique de l'Ouest, compte tenu de l'importance cruciale de l'accès aux ressources de la mer par les communautés locales, des difficultés d'application du droit de l'environnement<sup>41</sup>, de l'instabilité politique qui menace encore certains de ces Etats. Tous ces facteurs constituent des freins à la réalisation des objectifs de développement durable.

---

<sup>37</sup> Paragraphe 29, voir document sur :

[https://www.au.int/web/sites/default/files/documents/30930-doc-2050\\_aim\\_strategy\\_fr\\_0.pdf](https://www.au.int/web/sites/default/files/documents/30930-doc-2050_aim_strategy_fr_0.pdf).

<sup>38</sup> Les Etats africains se sont effectivement engagés pour la mise œuvre effective des Objectifs du millénaire dans un document commun dans lequel ils expriment leurs besoins en général et pour le secteur maritime en particulier (para. IV, diversification, industrialisation et valorisation des produits) dans une Proposition commune africaine sur le programme de développement pour l'après 2015, disponible sur <http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/pubs/2014cappost2015f.pdf>; voir également Agenda 2063 de l'Union africaine (UA) ou encore la Résolution R.141/39/16 du 9 nov. 2016 de l'Union Parlementaire Africaine (UPA).

<sup>39</sup> Granier Laurent (Ed.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, IUCN, 2008, 223 p.

<sup>40</sup> Nathan James Bennett, Hugh Govan, and Terre Satterfield, 'Ocean Grabbing', *Marine Policy*, 57 (2015), pp. 61-68.

<sup>41</sup> Vincent Zakané, « La problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique: l'exemple du Burkina Faso », in Granier L. (Ed.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, op. cit pp 13-26.





## II. La PSM au regard de la conception africaine du droit de l'environnement

Les Etats africains ont toujours conçu la protection de l'environnement en cohérence avec leur besoin de développement<sup>42</sup>. Dès 1981, la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples manifeste très clairement ce lien entre la protection de l'environnement et le droit au développement. L'article 24 stipule à cet effet que *«tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement»*. Cet article 24 comporte au moins deux composantes : il établit un droit humain, gage de la protection de la nature, et un droit de la nature, gage d'un développement propice pour l'épanouissement humain. Bien que sa mise en œuvre reste particulièrement compliquée compte tenu de son caractère très large et sa nature «bidimensionnelle<sup>43</sup>», cette approche est parfaitement cohérente avec le développement durable tel qu'il s'est développé à la suite du rapport Brundtland en 1987. Les ODD en sont la manifestation (A). Par conséquent, la mise en œuvre des processus de PSM en Afrique doit reconnaître cette approche, le droit que l'on dirait aujourd'hui à un environnement sain et propice au développement des peuples (B).

### A. Le droit africain de l'environnement, un droit relié au droit au développement

La convergence des intérêts liés au développement économique et la protection de l'environnement est au centre du principe du développement durable<sup>44</sup>. Ce principe a deux facettes : un droit d'exploitation des ressources, et une obligation de ne pas causer des dommages à l'environnement. Les liens entre le droit de l'environnement et le droit au développement ont été exprimés dès les travaux préparatoires à la Déclaration de Stockholm par les Etats africains lors du séminaire de Founex en 1971. C'est de la conciliation de ces impératifs qu'a émergé le paradigme du développement durable<sup>45</sup>.

La plupart des Constitutions des Etats de l'Afrique de l'Ouest font référence soit de manière tacite à cette Charte, cas du préambule de la Constitution sénégalaise qui dispose que *«le peuple souverain du Sénégal affirme son adhésion à la Charte des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981<sup>46</sup>»* ; soit directement au droit à un environnement satisfaisant à l'épanouissement individuel. L'article 6 de la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 20 juillet 1991 de la Mauritanie par exemple dispose que *«les citoyens (...) ont droit, dans les mêmes conditions, au développement durable et à un environnement équilibré et*

<sup>42</sup> Maurice Kamto, « Droit de l'environnement en Afrique », EDICEF/AUPELF, Coll. Universités francophones, 1996, 416 p.

<sup>43</sup> Maurice Kamto, op. cit.

<sup>44</sup> Virginie Barral, « Le développement durable en droit international : essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive », Bruylant, 2015, 500 p.

<sup>45</sup> Noel Izenzama Mafouta, « Le paradigme écologique du développement durable en Afrique subsaharienne à l'ère de la mondialisation : une lecture éthico-anthropologique de l'écodéveloppement », éd. Peter Lang GmbH, Internationaler verlag der wissenschaften, 2004, 394 p.

<sup>46</sup> Loi constitutionnelle n°2016-10 portant révision de la constitution du 5 avril 2016, JO du 7 avril 2016.

*respectueux de la santé*<sup>47</sup>». Cette reconnaissance par la loi fondamentale des textes africains est une spécificité qui crée des droits positifs pour les individus en faveur de l'environnement.

Dans ce sens, la PSM et son objectif assumé, en Europe tout du moins, de favoriser l'économie bleue est tout à fait compatible avec la vision africaine d'un droit de l'environnement combiné au droit au développement.

Mais, même si l'on a parfois tendance à l'oublier, le développement durable ne peut pas se réduire à un affrontement/conciliation entre protection de l'environnement et développement économique. Il doit encore intégrer son troisième pilier : le progrès social. Or, pour véritablement contribuer à un développement durable, la PSM devra aussi relever ce défi avec toutes les spécificités qui sont les siennes en Afrique de l'Ouest.

## **B. Quelle capacité de la PSM pour assurer le progrès social en l'Afrique de l'Ouest**

Assurer le progrès social implique un partage équitable des ressources dans une société. Or, l'accapement des ressources marines déjà dénoncé par la société civile en Afrique de l'Ouest<sup>48</sup>, est un problème réel qui nécessite une vigilance lors de la mise en œuvre des stratégies d'aménagement en mer.

L'accapement des océans ou «*ocean grabbing*» est une expression théorisée par Benneth en projection du phénomène terrestre analogue des «*land grabbing*» ou accapement des terres. Il désigne les processus d'appropriation des ressources de la mer au détriment des communautés locales<sup>49</sup>.

Olivier de Schutter, rapporteur spécial au sein de la FAO a décrit les manifestations de ce phénomène en référence à ses conséquences sur l'activité de la pêche artisanale par exemple. L'ocean grabbing se caractérise par «*la capture et le contrôle sur la prise de décision par les acteurs économiques les plus forts, qui décident comment et à quelle fin les ressources marines devront être utilisées, conservées et gérées actuellement et à l'avenir*<sup>50</sup>». L'accapement des océans se produit à travers les politiques publiques qui redéfinissent le système des droits d'accès aux ressources de la mer avec pour conséquence une limitation d'accès à la ressource aux communautés locales.

---

<sup>47</sup> Loi constitutionnelle n°2012-015 portant révision de la Constitution du 20 juillet 1991.

<sup>48</sup> Mamadou Lamine Niassé and Madieng Seck, « L'accapement des ressources marines ouest-africaines: sociétés mixtes de façade et licences de complaisance : expériences du Sénégal et de la Mauritanie », Etude réalisée pour le service des Eglises Evangéliques en Allemagne pour le Développement (EED),2011, 32 p.

<sup>49</sup> Bennett, Govan, and Satterfield.

<sup>50</sup> O De Schutter, "'Ocean Grabbing' as Serious a Threat as 'Land Grabbing'", *Press Release-United Nations, New York, 2012.*



En 2013, lors du 5<sup>ème</sup> forum mondial des Droits de l'homme, des appels aux Gouvernements ont été lancés par les pêcheurs du monde afin de les inciter à renoncer à soutenir le Partenariat mondial pour la pêche (GPO) et les réformes en matière de pêche basées sur les droits d'accès (RBF)<sup>51</sup>.

La FAO a adopté deux Directives volontaires pour protéger la pêche artisanale et aider les Etats à faire face à cette problématique. Ces textes non contraignants, applicables volontairement par les Etat encouragent les autorités publiques à accorder un accès préférentiel aux pêcheurs artisanaux (art. 5.7) et à prendre des mesures financières susceptibles de contribuer à la lutte contre la surcapacité de pêche ayant des effets néfastes sur la pêche artisanale (art. 5.20)<sup>52</sup>.

La mise en œuvre des plans marins conduit les Etats à mettre en balance divers enjeux parfois contradictoires à raison d'au moins deux facteurs. Ces facteurs sont d'ordre technique et d'ordre politico-institutionnel.

Sur le plan technique, il faut relever la difficulté à concilier les exigences entre les différentes activités maritimes. Les activités dynamiques telles que le transport ou la pêche par exemple nécessitent davantage d'espace pour se déployer. Tandis que les activités statiques comme l'installation des plates-formes d'extraction pétrolière ou gazière, les fermes aquacoles ou encore les fermes éoliennes, immobilisent de grands espaces pour l'exercice exclusif de leur activité. Ces activités imposent par conséquent pour des raisons de sécurité ou des raisons liées à la configuration naturelle du milieu, une utilisation exclusive de ces espaces.

Sur le plan politique, l'influence des acteurs privés lors de la mise en œuvre de tels processus n'est pas négligeable. Tout laisse penser que les nécessités liées au développement et à la croissance économique auront pour effet de prioriser les activités à fort potentiel économique parfois au détriment des intérêts de la nature ou des communautés locales. L'accapement des mers s'opérant par le biais des politiques publiques, des lois ou des pratiques de redistribution des systèmes d'accès à la ressource peuvent s'avérer vecteurs d'aggravation du déséquilibre entre les différents intérêts en jeu compte tenu du poids économique, stratégique et politique de certains acteurs<sup>53</sup>.

Face à cette problématique complexe, le rôle de l'Etat et la participation des populations à la prise de décision doit être davantage renforcé et clarifié surtout dans les pays en développement. L'exportation des modèles occidentaux ne peut se faire sans une adaptation aux réalités locales. La PSM peut être une opportunité pour les Etats d'Afrique de l'Ouest pour atteindre les objectifs des Nations Unies. Ceci passe par une adaptation de ces instruments au contexte local.

Dès lors, quelles sont les solutions envisageables? Sur quels critères les Etats ouest africains

---

<sup>51</sup> Appel des pêcheurs du monde à retrouver sur : <http://aquaculture-aquablog.blogspot.fr/2013/05/democratie-gpo-partenariat-pour-oceans.html>, consulté le 15 septembre 2017.

<sup>52</sup> Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté.

<sup>53</sup> Svein Jentoft, 'Small-Scale Fisheries within Maritime Spatial Planning: Knowledge Integration and Power', *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2017, pp. 1-13.



peuvent s'appuyer pour s'assurer que les plans d'aménagement protégeront les valeurs d'un certain humanisme en mer ?

Il faudra d'abord tempérer l'emprise d'une administration centralisée, bureaucratique et hiérarchisée qui induit un détachement entre les acteurs sur le terrain et les organes institutionnels d'Etat. Cette distance crée une contestation de l'action de l'Etat par des communautés locales qui ne sont pas impliquées dans ces processus<sup>54</sup>. Dans d'autres régions, l'implication<sup>55</sup> des communautés a été permise par une structuration *bottom-up* des règles et des structures de gouvernance et non de façon top-down par les Etats. En Afrique de l'Ouest, il est également possible de recenser des premières expériences de démarches collectives de gestion d'espaces côtiers, comme au Sénégal avec les démarches de co-gestion entreprises dans certaines aires marines protégées ou zones de pêche. Elles pourraient être considérées comme les prémices d'une démarche innovante et *bottom-up* de la planification spatiale marine en Afrique de l'Ouest mais ces expériences trop récentes nécessitent d'être analysées pour pouvoir évaluer plus précisément leur impact futur.

---

<sup>54</sup> Bonnin et al, « Les collectivités territoriales et l'environnement marin et côtier » Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal, IRD, PRCM, Dakar, Sénégal 532 p.

<sup>55</sup> Pomeroy R., Garces L., Pido M., and Silvestre G., "Ecosystem-Based Fisheries Management in Small-Scale Tropical Marine Fisheries: Emerging Models of Governance Arrangements in the Philippines". *Marine Policy* 34 (2), 2010, pp. 298–308.