



# Nouvelles des Aires Protégées en Afrique

News from African Protected Areas

N°50  
Février 2012



## La planification des aires protégées : études de cas portant sur l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion d'aires protégées en Afrique du Centre et de l'Ouest

La présente lettre NAPA propose un résumé des principaux résultats d'une étude conduite sur les plans de gestion d'un échantillon d'aires protégées de la région afin d'en connaître les forces et les faiblesses et de comparer leurs modalités d'élaboration avec les lignes directrices proposées par l'UICN et la CMAP (commission mondiale des aires protégées) en la matière. L'ensemble de l'étude (95 pages), conduite par J. P. Dhuart, et incluant les études de cas détaillées, sera disponible en ligne sur [www.papaco.org](http://www.papaco.org) courant février

## Introduction

Pour sauvegarder la vie sauvage et en réponse à l'utilisation souvent anarchique du territoire et aux menaces multiformes sur les ressources naturelles, les Etats africains ont développé un réseau d'aires protégées censé garantir la préservation de la diversité biologique. D'un pays à l'autre, l'extension des réseaux nationaux d'aires protégées terrestres et marines a suivi un rythme, des objectifs et des formes très différentes. En Afrique Centrale et de

l'Ouest, les aires protégées sont devenues très souvent les derniers bastions de conservation de la vie sauvage.

Très tôt, de son côté, l'UICN a tenté d'accompagner le développement des réseaux nationaux d'aires protégées et la planification de leur gestion en obtenant de ses membres un consensus sur l'adoption d'objectifs, de résolutions ou de cadres techniques. Ceux-ci ont contribué à fournir des références communes pour étendre et gérer les réseaux d'aires protégées de manière harmonisée. Cette cohérence d'approche facilite aujourd'hui la comparaison directe des situations entre pays ainsi que la mise en œuvre coordonnée d'accords internationaux tels que la CBD, la Convention sur le Patrimoine mondial ou la Convention de Ramsar.

Dans un contexte plus technique, l'UICN, après avoir analysé à l'échelle internationale les leçons apprises de la gestion des aires protégées, a fourni des recommandations méthodologiques aux gestionnaires de celles-ci au travers d'une série (« BPG » ou *Best Practice Guidelines*) de documents techniques<sup>1</sup>. Les thèmes abordés dans cette série concernent un très large éventail d'aspects de la gestion tels que : aires protégées marines, financement, collaboration transfrontalière, tourisme, communautés locales et autochtones, sites sacrés, formations et renforcement des capacités, etc.

<sup>1</sup> Commission mondiale des aires protégées. Lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées : [http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa\\_publications/wcpa\\_bpg/](http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_publications/wcpa_bpg/) (également sur [papaco.org](http://www.papaco.org))

Dans cette série « BPG », l'UICN a publié en particulier deux documents particulièrement pertinents, l'un sur la planification de la gestion (Thomas & Middleton 2011) et l'autre sur l'évaluation de l'efficacité de gestion (Hockings *et al.* 2008). Tous deux sont téléchargeables en français et en anglais sur [www.papaco.org](http://www.papaco.org). Ces cadres de référence théoriques mettent en exergue toute la rigueur avec laquelle les responsables devraient gérer les nombreuses facettes liées à la planification de la gestion et à son évaluation.

Ces références se voulant pragmatiques et porteuses de succès, il était intéressant de considérer la réalité de terrain vécue en Afrique Centrale et de l'Ouest et d'examiner, au regard des lignes directrices de l'UICN, comment ont été effectivement élaborés et mis en œuvre les plans de gestion de certaines aires protégées. Pour ce faire, un échantillon de huit aires protégées témoins ont été sélectionnées dans six pays. L'étude expose la manière dont les plans de gestion de ces sites ont été élaborés et mis en œuvre, et discute des différences entre les approches théoriques et la réalité de terrain. Elle met en lumière les spécificités et les contraintes majeures rencontrées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de gestion.

Les sites retenus dans l'étude sont les suivants :

**BAR** : Parc National du Banc d'Arguin et Réserve du Cap Blanc (Mauritanie)

**GAR** : Complexe Parc National de la Garamba et 3 Domaines de chasse contigus (R. D. Congo)

**KZB** : Parc National de Kahuzi Biega (R. D. Congo)

**MAN** : Parc National de Manda (Tchad)

**PEN** : Réserve de Biosphère de la Pendjari, incluant le Parc National de la Pendjari, deux Zones Cynégétiques et une Zone de Transition (Bénin)

**TAI** : Parc National de Taï et Réserve de faune du N'zo (Côte d'Ivoire)

**URO** : Aire Marine Protégée Communautaire des îles Urok (Guinée Bissau)

**VIR** : Parc National des Virunga et Domaine de Chasse de Rutshuru (R. D. Congo)

Et leurs caractéristiques principales, rapidement résumées, sont ci-après présentées.

	BAR	GAR	KZB	MAN	PEN	TAI	URO	VIR
Création	1976	1938	1970	1965	1961	1972	2005	1925
Catégories AP UICN	II	II/VI	II	II	II/VI	II	II/VI	II
Superficie (km <sup>2</sup> )	12.000	12.427	6.000	1.140	5.000	5.340	545	7.844
Domaines biologiques	Mar/Ter	Ter	Ter	Ter	Ter	Ter	Mar/Ter	Ter
Effectifs	83	240	150	60	38	96	-	392
Site du PM (en Période)	x	xP	xP			x		xP
Réserve de Biosphère					x	x	x	
Site Ramsar	x				x			x
Population résidente (Légale/III égale)	L. 1.200	L. 170.000	I. 20.000	I. ±100	L. 30.000	0	L. 25.000	I. 93.700
Tourisme de vision	x	x	x	x	x	x	x	x
Chasse		(x)			x			
Pêche	x				x	x	x	x
Gestion Etat	x		x	x	x	x		
Gestion déléguée		x						x
Gestion communautaire							x	
Démarrage du PG	2009	2010	2009	2011	2004	2006	2004	2011
Durée du PG (années)	5	5	10	10	10	10	5	5
Durée du Plan d'action	1	5	5	3	1	10	-	5

## 1. Processus UICN de planification de la gestion (rappel méthodologique) : 13 étapes

La planification de la gestion d'une aire protégée est un *processus cyclique continu* (et non un événement unique) qui débute par la *préparation* d'un plan de gestion, se poursuit par sa *mise en œuvre* et par un *suivi* de ses impacts avant de procéder à la *révision* du plan pour l'adapter à l'évolution de la situation. L'UICN distingue une suite logique de 13 étapes successives dans la planification de la gestion :

1. Pré-planification : décision de préparer un plan de gestion, nomination d'une équipe de planification, définition de la portée de la tâche et du processus à utiliser ;
2. Collection des données : identification des problèmes, définition des types de données et d'informations à rechercher, consultations ;

3. Evaluation des données et des informations sur les ressources, identification des caractéristiques clés (ou des valeurs exceptionnelles), déclaration de l'importance de l'aire protégée ;
4. Identification et analyse des contraintes, des opportunités et des menaces, priorisation des problèmes à prendre en compte ;
5. Développement d'une vision à long terme pour le site et formulation d'objectifs pour sa gestion, formulation éventuelle des limites de changements acceptables ;
6. Développement, évaluation et choix d'options de gestion pour atteindre les objectifs, y compris en ce qui concerne le zonage de l'aire protégée ;
7. Intégration des éléments de planification dans un projet de plan de gestion ; respecter la structure, le format et le style convenus pour le plan de gestion ;
8. Présentation publique du projet de plan de gestion et processus de consultation du public ;
9. Analyse des commentaires, rapport sur les résultats du processus de consultation, révision du projet de plan et production d'un plan de gestion final ;
10. Approbation et validation officielle du plan de gestion ;
11. Mise en œuvre du plan de gestion grâce à des plans opérationnels annuels ;
12. Suivi et évaluation ;
13. Révision et actualisation du plan, fréquence des révisions, rétro-information du cycle de suivi.

Outre la recommandation de respecter ces étapes logiques, l'UICN incite les gestionnaires des aires protégées à soigneusement examiner, en amont, d'autres aspects qui ont une répercussion évidente sur le succès de l'élaboration d'un plan de gestion. Parmi ceux-ci, on citera particulièrement la catégorisation de l'aire protégée qui permet d'articuler plus facilement ses objectifs de gestion, le budget disponible pour l'élaboration du plan, qui va dicter l'ampleur de l'opération de planification, le temps requis pour la planification, rarement inférieur à une année, qui va influencer sur les autres activités possibles au cours de l'élaboration, le lien entre le plan de gestion et les autres plans existants ou à développer (plan opérationnel, plan d'affaires, plan de zonage, plan de développement, etc.), les

exigences législatives, statutaires et autres, notamment liées à l'adhésion de l'Etat à divers accords transfrontaliers, régionaux et/ou internationaux, etc.

## 2. Cadre de référence des plans de gestion des aires protégées en Afrique Centrale et de l'Ouest

Les huit AP sélectionnées dans cette étude présentent de très nombreuses différences (voir la présentation détaillée de chacune d'entre elles dans le rapport). Leur ancienneté, leur superficie, l'importance de leurs moyens humains et financiers, leurs objectifs de gestion, etc. peuvent expliquer la très large diversité de situations parmi les études de cas présentées. Néanmoins, si le mode d'élaboration de ces PG a pu prendre des formes diverses, la comparaison de leurs contenus montre toutefois qu'il existe une apparence de grande similitude structurelle entre eux.

### 2.1 Principaux points communs entre les PG des 8 aires protégées étudiées

**Éléments descriptifs** : les informations descriptives figurant dans les PG telles que les caractéristiques physiques biologiques et écologiques du site, le contexte légal et réglementaire, le contexte socio-économique, etc. sont généralement très complètes (et parfois même extrêmement détaillées). Ceci tend à démontrer que la phase exploratoire et de recherche de documentation a été bien faite, avec une reconnaissance presque systématique des domaines insuffisamment connus. Contrairement aux PG de l'« ancienne école », la plupart des équipes de rédaction ont réussi à restreindre cette partie descriptive à 30-40% du contenu.

**Contenu stratégique** : bien que les 8 PG aient été développés sans suivre un canevas commun, on retrouve heureusement dans la plupart des cas les éléments réellement importants. La quasi-totalité des PG permettent en effet de programmer et de prioriser les actions les plus pertinentes, de fédérer l'équipe de gestion autour d'objectifs justifiés, d'assigner des responsabilités à tous les acteurs, et de constituer un cadre de référence qui se prête de manière pratique à la budgétisation et au suivi de ses activités ainsi qu'à l'évaluation de son impact.

**Implication de l'équipe de gestion dans l'élaboration** : dans l'ensemble des sites considérés, les acteurs de première ligne ont été activement impliqués dans le processus quasi complet de l'élaboration du PG. Ceci est tout à fait

naturel étant donné que c'est cette équipe qui est collectivement responsable de la mise en œuvre des programmes qui découlent de ce PG. Dans tous les cas, cette équipe de gestion a été appuyée par un expert extérieur. Il est cependant encourageant de constater qu'aucun des plans n'est, contrairement à certains PG antérieurs, le produit exclusif du travail d'un consultant extérieur.

**Approche participative et appropriation :** dans tous les cas examinés, le PG a été élaboré de manière très participative, incluant les cadres de l'AP, leurs partenaires ONG nationales et/ou internationales en charge de projets d'appui, certains bailleurs, et, plus rarement, une représentation de l'institution nationale en charge des AP. Tous les PG examinés ont été finalisés après une phase de concertation avec les représentants des communautés riveraines et de consultation des autorités locales.

**Appui d'un partenaire dominant :** dans chaque cas étudié, le site faisant l'objet de l'élaboration du PG a bénéficié de l'appui financier et technique d'un partenaire principal. Dans la plupart des cas, cet appui se traduisait par un important projet de terrain, mais dans d'autres, par la prise en charge contractualisée de la gestion du site par ce partenaire. Dans les deux scénarios, on peut comprendre l'influence déterminante du partenaire sur le choix du modèle de PG lorsque l'institution nationale ne lui imposait pas de canevas harmonisé à toutes les AP du pays, comme c'est le cas par exemple en RDC ou en Côte d'Ivoire.

**Dépendance technique :** dans aucun cas le PG n'a été élaboré par une équipe de gestion du site sans l'appui d'experts extérieurs. Il ne ressort pas des PG qu'une contribution technique de l'administration centrale ait été déterminante dans l'élaboration du PG. On peut interpréter ce fait soit par une saine décentralisation et une responsabilisation des acteurs de terrain, soit par un manque de capacité au niveau central. La nécessité d'impliquer – au moins dans une partie du processus – un ou plusieurs experts extérieurs dénote soit une exigence du bailleur finançant l'exercice, soit un manque de capacité au niveau local.

**Dépendance financière :** dans tous les cas examinés, l'élaboration des PG a pu se faire grâce à l'appui financier de bailleurs extérieurs. En revanche, dans aucun cas une intervention financière de l'Etat pour le développement du PG n'a été rapportée. La dépendance financière pour la mise en œuvre du PG semble, elle, être liée quasi partout aux fonds qui seront alloués par l'Etat, par les bailleurs, et, dans de rares cas, par un fonds fiduciaire spécifique. Seuls

les parcs au potentiel touristique le plus élevé (KZB, GAR, PEN, VIR) visent une autonomie financière leur permettant de couvrir une portion de leurs besoins. Aucun des PG ne présente encore d'évaluation globale – réelle ou potentielle – de la valeur économique et financière de l'AP, qui pourrait pourtant concourir à en illustrer l'importance. Par contre, certains sites du Patrimoine mondial ont formulé, à la demande de l'UNESCO, la « Valeur Universelle Exceptionnelle » de l'AP.

**Mise en œuvre du PG :** les PG étudiés étant relativement récents, il n'existe que très peu d'information documentée sur le statut de la mise en œuvre des programmes planifiés. De l'avis de la majorité des gestionnaires, le taux de réalisation des activités planifiées dans les plans opérationnels annuels est satisfaisant, à l'exception de certains cas (GAR, KZB, VIR) où l'on déplore que de graves épisodes d'insécurité soient venus perturber leur mise en œuvre.

**Conditions locales influençant la mise en œuvre :** la principale condition évoquée par les gestionnaires pour conduire la mise en œuvre du PG vers un bilan positif ou négatif est la disponibilité de fonds.

## 2.2 Principales différences entre les PG des 8 aires protégées étudiées

**Format du Plan :** de nombreuses différences de formes sont relevées parmi les PG considérés, telles que le nom du document (plan de gestion, plan d'aménagement et de gestion, plan général de gestion,...) et de son plan d'action annuel (plan d'action, plan de travail, plan opérationnel), sa longueur (du simple au triple), sa structure, sa durée, etc. Ces éléments de forme rendent la comparaison entre PG moins parlante et ne contribuent pas à une cohérence globale des PG, qui serait éminemment souhaitable.

**Modèle de structure :** les différents PG ont été développés suivant des méthodologies diverses, sous l'influence des experts qui en ont facilité le processus d'élaboration, ou en suivant le canevas imposé par l'institution nationale des AP. En conséquence, les PG présentent soit une structure atypique et propre à l'AP (PEN, URO), soit une structure propre à l'institution nationale (RDC, Côte d'Ivoire), soit encore une structure issue de la méthodologie suivie par l'équipe d'élaboration (BAR, MAN). Lorsqu'elle n'est pas imposée par l'administration centrale, la structure du PG est l'expression la plus tangible de l'influence que peuvent avoir les experts et les partenaires extérieurs sur le principal document stratégique de l'AP.

**Style du document** : selon les personnes chargées de la rédaction du document, le style et le langage adoptés peuvent paraître très différents d'un PG à l'autre. Cet aspect n'est pas important pour autant que la substance du document puisse réellement servir à prendre des décisions et à produire des résultats. Ce style peut cependant devenir un obstacle au pragmatisme lorsque le document revêt un caractère extrêmement scientifique (ex : TAI) ou lorsqu'il fournit un luxe de détails qui peuvent voiler les aspects essentiels de la gestion (ex : BAR).

**Lien avec les plans de développement en périphérie** : malgré le fait que tous les PG font référence à des plans de développement régionaux ou locaux qui concernent la zone périphérique, très peu intègrent dans leur plan d'action/ d'opération des passerelles tangibles entre les priorités stratégiques de l'AP et celles de ces plans. Certains PG font mention de l'opérationnalisation future de comités conjoints pour coordonner les approches et d'autres visent l'appui de l'AP aux projets de développement prioritaires de la zone périphérique.

**Processus d'élaboration** : alors que certains sites ne fournissent pratiquement aucune information sur ce processus, d'autres détaillent précisément les modalités de développement de leur PG (BAR, KZB, MAN, URO).

**Gestion centralisée vs gestion déléguée** : on constate de grandes différences dans les structures de gestion et dans l'ambition des objectifs et des résultats attendus formulés dans certains PG des AP sous gestion étatique centralisée par rapport à ceux (GAR, VIR) émanant d'AP gérées par des organisations privées. Il semble que l'autonomie de gestion dont ces dernières jouissent par rapport à l'administration centrale encourage la confiance quant à la faisabilité des actions, et stimule la prise d'initiatives et la confiance des bailleurs. Certaines, fonctionnant dans un système hiérarchisé et hyper-centralisé (TAI), voient avant tout la fonction de leur AP en tant que contribution au réseau national et réservent un rôle de supervision et d'arbitrage important à leur administration centrale. D'autres par contre, en particulier les AP sous gestion déléguée, sont gérées comme des entreprises qui se doivent de produire des résultats performants, répondant à certains critères de responsabilisation ou d'efficacité.

**Niveau d'implication des communautés dans l'élaboration** : selon les PG, le processus d'élaboration révèle des degrés très divers d'implication des populations locales. Au cours de ce processus, les PG parlent d'« information » (GAR), de « concertation » (MAN), ou de « consultation » (PEN) des communautés riveraines. Dans certains

cas, il n'est pas toujours clair si les avis de ces communautés ont été pris en compte dans la formulation du PG, ou si leur implication équivaut à leur assentiment tacite. Parmi les sites qui fournissent la composition de leur équipe de planification, on constate que seul KZB a inclus un « représentant des chefs coutumiers ». Le cas d'URO est très atypique par comparaison avec toutes les autres AP. L'élaboration du PG de cette réserve communautaire y a été réalisée sur une durée de plusieurs années, par une ONG nationale, et en collaboration permanente avec les structures sociales traditionnelles des communautés concernées.

**Niveau de détail du zonage** : alors que les diverses zones à affectations spécifiques sont relativement bien détaillées dans la majorité des PG, certains sites (BAR, KZB) ont publié leur PG en postposant l'élaboration d'un plan de zonage après la collecte d'éléments encore indisponibles. Étonnamment, ces plans de gestion ont été validés par l'autorité de tutelle en l'absence d'un plan de zonage.

**Formulation des objectifs, résultats et indicateurs** : on constate de grandes différences de précision parmi les PG dans la formulation des objectifs spécifiques, des résultats attendus et des indicateurs. Cet aspect revêt une importance certaine puisque ce sont des éléments capitaux pour la qualité du suivi et des évaluations. Alors que certaines AP ont opté pour une formulation très claire dotée d'éléments chiffrés et donc mesurables (BAR, VIR, GAR, KZB), d'autres offrent une formulation peu chiffrée, voire vague (MAN, PEN, TAI).

**Durée et rythme de révision** : alors que la moitié des PG ont une validité de 10 ans, l'autre moitié a opté pour une durée de 5 ans. La couverture temporelle du plan d'action/ opération qui y est attaché, elle, présente des variations de durée plus grandes : 1, 3, 5 et 10 ans de planification annuelle. Le rythme prévu pour l'évaluation et la révision du PG est planifié systématiquement à mi-parcours et en fin de validité.

**Rôles dans la mise en œuvre** : pour les PG dotés de plans d'action, le niveau de détail concernant les rôles et responsabilités respectives du personnel de l'AP, de certains groupes issus des communautés locales, des ONG partenaires et d'autres parties prenantes est très différent. Dans les cas où ces informations sont vagues ou absentes, on peut prévoir ici aussi de grandes difficultés lors des évaluations.

## 2.3 Niveau d'adéquation avec les lignes directrices de l'UICN

### Référence aux lignes directrices pour la planification

Si la moitié des PG font allusion aux lignes directrices de l'UICN, la plupart ne les prennent pas comme guide. Parmi les 8 AP considérées, seul MAN fait clairement mention de ces lignes directrices comme références principales ayant guidé systématiquement l'élaboration du PG. Malgré cela, la comparaison des contenus des 8 AP considérées révèle clairement que globalement les éléments essentiels de la planification recommandés dans les lignes directrices UICN ont bien été couverts.

### Respect des étapes essentielles dans la planification

Bien que l'information fournie dans les PG et par les directions de sites ne permette pas de porter un jugement précis sur le respect ou non de chacune des 13 étapes recommandées, il a été possible lors de l'étude de porter un jugement global (et donc non spécifique à chaque AP) sur la réalisation de chaque étape (voir rapport). Quelques points intéressants peuvent être soulignés ici :

- Si l'identification et l'analyse des menaces (étape 4) est généralement bien détaillée dans tous les PG, celle des contraintes opérationnelles et des opportunités qu'offre la situation de l'AP ne l'est que rarement ;
- Certains plans ont été validés sans que des choix nécessaires d'options de gestion n'aient été faits en ce qui concerne le zonage (étape 6) de l'AP ;
- L'information disponible sur la présentation publique du projet de PG, sur le processus de consultation du public, et sur la révision du PG en fonction des commentaires (étapes 8 et 9) n'est pas toujours pleinement détaillée dans les PG ;
- Certains plans ont été soumis à approbation mais ne sont pas encore validés (étape 10). Ils sont cependant mis en œuvre comme s'ils l'étaient ;
- La plupart des PG sont de facture récente (en moyenne, 3,6 ans) et les informations sur les résultats du suivi et des évaluations, sur la révision et l'actualisation (étapes 12 et 13) ne sont pas encore disponibles.

## 3. Quelques contraintes liées au développement des PG en Afrique Centrale et de l'Ouest

### Aspects linguistiques

La disponibilité très limitée de documents-guides en français pour l'élaboration des PG s'est avérée longtemps une contrainte. En raison d'une production littéraire sur les questions de gestion des AP beaucoup plus fournie en anglais qu'en français, les lignes directrices existantes n'ont été que peu exploitées dans les pays africains à dominance francophone. Parmi ses propres lignes directrices sur les AP, l'UICN lui-même n'a produit de version française qu'au compte-goutte, en fonction des financements disponibles...

La dominance anglaise dans les forums internationaux, les financements limités etc. ont résulté en la production unilingue de méthodologies clés telles que l'évaluation *Enhancing our Heritage*. La première phase de ce programme s'est d'abord concentrée sur 3 AP (Keoladeo, Sangay, Bwindi) de pays non francophones avant que le PAPACO ne sécurise des fonds pour disposer de documents traduits et pouvoir l'appliquer dans des pays d'Afrique francophone.

A présent qu'il y a un effort de « francisation » des documents clés, il est important qu'ils soient largement diffusés et disponibles grâce aux réseaux UICN et autres.

### Aspects liés aux partenariats

La présence de partenaires extérieurs dans les AP d'Afrique de l'Ouest et du Centre a permis le développement de nombreux projets d'appuis et l'élaboration des PG. L'étude a révélé cependant divers aspects liés à ces partenariats :

- Divers efforts sont faits par des ONG francophones pour simplifier les documents méthodologiques existants et les rendre plus faciles et pratiques à utiliser dans les AP. Mais on risque de jeter une certaine confusion sur la nature des méthodologies à utiliser en ne se référant pas au cadre commun de BPG ;
- Il faut noter l'influence d'ONG internationales, opérant souvent grâce au financement d'une large diversité d'agences de coopération nationale ou multilatérale et canalisant des appuis techniques de provenances très diverses. Ce mélange serait très bénéfique s'il était « cadré » par un élément unificateur,

que ce soit par un canevas d'élaboration de PG imposé par le pays ou par le respect d'une méthodologie internationale reconnue comme référence ;

- Selon la nature et les affinités du partenaire, le gestionnaire de l'AP a accès pour l'élaboration de son PG à des méthodologies et des références différentes ;

### Aspects professionnels

L'étude a montré que l'élaboration de tous les PG examinés a été faite avec l'appui d'experts extérieurs au pays. Il est très probable que le manque de capacité technique disponible en interne en est la cause. C'est incontestablement un domaine reconnu par l'UICN comme une haute priorité, qui s'est traduite notamment par la mise en place de formations diplômantes (comme le DU ou le master sur la gestion des AP développé par le PAPACO avec l'Université Senghor). De nombreuses initiatives similaires en Afrique Centrale et de l'Ouest (dont certaines sont en développement) devraient voir le jour en vue d'améliorer les opportunités de formation existantes, en créer de nouvelles, et combler rapidement ce déficit professionnel.

### Aspects institutionnels

Le rôle des administrations centrales dans l'élaboration des PG est variable. Un aspect positif est que, dans la plupart des pays, l'obligation de produire et faire valider un PG relève de la politique nationale et est donc incontournable. Cette évolution relativement neuve provient de l'influence combinée de conventions ou d'accords internationaux ratifiés par les pays (CBD, Ramsar, Patrimoine mondial...) et des pressions des partenaires internationaux...

Cette influence des administrations centrales peut cependant constituer une contrainte lorsque l'administration centrale assume ses fonctions de coordination, de supervision et d'évaluation des AP sans en avoir elle-même la capacité technique. Il n'est pas rare en effet de constater dans certains pays que, grâce aux appuis techniques successifs de projets sur le terrain, le niveau de formation professionnelle du personnel y est supérieur qu'au niveau central. Dans ce cas, on risque d'aboutir, par méconnaissance des réalités et par incompréhension des enjeux, à une situation de frustration voire de conflit.

## 4. Quelques conclusions extraites de l'étude

L'étude a démontré que malgré la diversité des AP considérées, leurs PG présentent heureusement de grandes ressemblances de contenu. La comparaison de ces PG avec les pratiques recommandées par l'UICN dans ses lignes directrices pour l'élaboration des PG révèle toutefois une série de différences plus ou moins importantes. L'analyse de celles-ci permet de tirer des conclusions concernant deux domaines très appliqués à la gestion des AP : les enjeux liés à l'élaboration des PG et ceux relatifs à leur mise en œuvre.

### 4.1 Enjeux liés à l'élaboration des plans de gestion

#### Phase de pré-planification :

Dans le cadre de la préparation d'un plan de gestion, la nomination d'une équipe de planification et la définition et la portée des tâches à accomplir et du processus à utiliser sont cruciaux. Souvent, ces équipes ne comprennent pas de représentants de l'administration centrale des AP, des autorités régionales ou locales, et/ou des communautés riveraines. La présence dans l'équipe de représentants d'ONG partenaires, mais pas d'autres acteurs externes à l'AP, est un facteur qui pourrait faire rejeter le PG comme un document exogène dont l'appropriation reste faible en dehors des acteurs eux-mêmes.

Au vu des tâches à accomplir et de la nécessité de disposer d'une équipe multidisciplinaire, il n'est pas étonnant que les équipes de terrain jugent manquer des capacités techniques nécessaires et fassent appel à leurs partenaires ONG ou à des experts extérieurs. Le « poids » de ces apports externes pourrait être limité par une attention plus soutenue à l'expertise technique et au standard professionnel que l'administration centrale devrait pouvoir fournir.

#### Développement d'une vision, formulation d'objectifs et choix d'options de gestion :

La plupart des éléments majeurs de la gestion d'une AP ont été inclus dans les PG étudiés, mais quelques plans ne comportaient pas certains de ces éléments. D'une part, il s'est avéré que certaines équipes de planification avaient choisi de ne pas proposer des choix de gestion ou d'inclure des actions sans être certain de pouvoir les réaliser. Par exemple, certains PG ne présentent pas d'organigramme optimal pour l'AP ou n'incluent pas

de plan d'actions. Les lignes directrices encouragent au contraire de concevoir un PG dans l'optique de la situation souhaitée pour l'AP et non en fonction des financements disponibles ou d'autres contraintes.

Par ailleurs, d'autres éléments majeurs tels que le zonage de l'AP n'ont pas été inclus dans certains PG en raison de la nécessité de faire plus d'études ou de reporter la résolution d'un problème d'occupation illégale dans l'AP. Si l'on peut comprendre ces motivations, on ne peut qu'encourager les autorités de tutelle à ne valider officiellement un PG que lorsque des options de gestion tellement importantes sont incluses.

### **Intégration des éléments de planification dans un projet de plan de gestion :**

L'UICN recommande de respecter la structure, le format et le style convenus pour le plan de gestion. L'étude a montré que même au niveau national, il n'y avait pas toujours de cadre de référence. L'intérêt pour une AP de disposer d'un cadre de référence national, est d'un grand secours pour les AP et garantit une cohérence entre PG d'AP différentes. Son existence empêche les partenaires extérieurs de promouvoir une méthodologie différente. Il ressort de l'analyse comparative qu'un style simple et concis, avec une formulation précise et chiffrée offre un meilleur document de référence aux gestionnaires et un outil plus pragmatique à utiliser et plus agréable à diffuser.

A l'échelle des sous-régions, le manque d'harmonisation dans les formats et les structures des PG rend leur comparaison difficile et plaide pour le développement d'un format-cadre commun, à l'instar des plans et rapports que les Etats se sont engagés à soumettre dans le contexte de leur adhésion à des accords internationaux. Ce format-cadre pourrait être développé avec l'appui de l'UICN dans le cadre d'accords sous régionaux tels que le Plan de Convergence de la COMIFAC.

### **Catégorisation des aires protégées :**

A quelques exceptions près, les PG considérés ne présentent pas de lien entre leur zonage et les catégories I à VI de l'UICN, qui permettrait d'articuler plus facilement les objectifs de gestion de l'AP dans ses différentes zones. L'UICN promeut un exercice facile qui peut aider les gestionnaires à décider les types optimaux d'affectation et d'objectifs de gestion des zones de leur AP. Il est probable que cet exercice important n'a pas encore fait l'objet d'une attention particulière de la part des institutions nationales, et ceci est peut-être en rapport avec le

nombre encore très restreint de « plans de réseau » au niveau national.

### **Coût et temps requis pour la planification :**

Le budget disponible pour l'élaboration des PG a inévitablement dicté l'ampleur de l'opération de planification. Les coûts d'élaboration des PG analysés se sont avérés très différents d'une AP à l'autre et très difficilement comparables. Dans certains cas, les fonds principaux ont servi à financer des tournées de terrain, des réunions et des ateliers ; dans d'autres les frais des experts externes et la publication du document, etc. Dans de nombreux cas, le coût précis a été impossible à établir car aucun budget spécifique n'a été réservé pour l'opération. En regard de l'ampleur de la tâche et du coût réel de l'élaboration d'un PG, il est étonnant que certains gestionnaires n'aient pas opté pour le développement dans un premier stade d'un PG concis.

Le temps total requis pour la planification des PG analysés a été souvent supérieur à une année. Dans certains cas où l'équipe de planification a travaillé par phases espacées et où l'implication des populations locales a pris une importance considérable, la durée du processus a couvert une durée de 3 ans et plus. Aucune de ces AP n'a regretté la durée de ce processus en reconnaissant que l'aspect très participatif requérait un rythme adapté et/ou que les efforts de sensibilisation et d'information vers l'extérieur étaient très importants. Dans ces cas, l'option a été davantage d'intégrer l'élaboration du PG comme une activité récurrente du plan de travail normal de l'AP et partenaires plutôt que d'en faire un projet distinct.

### **4.2 Enjeux liés à la mise en œuvre des plans de gestion**

#### **Suivi de la mise en œuvre :**

Les plans de suivi des actions planifiées et des résultats attendus sont rarement précis, dotés d'indicateurs réalistes et/ou mesurables, et accompagnés de responsabilités claires. Dans ces conditions, et même lorsque le PG est doté d'un plan d'opération annuel, il est difficilement concevable que le suivi du PG produise des informations suffisamment bonnes pour fournir au gestionnaire d'efficaces outils à la décision. Contrairement à d'autres pays (ex : Madagascar), le suivi écologique est rarement confié - en tout ou en partie - à un centre scientifique ou une université, ce qui permettrait pourtant d'en renforcer l'assise de durabilité. Le suivi basé sur les patrouilles de terrain



(« suivi de l'application des lois ») est également basé sur diverses méthodologies et il ne ressort pas de tendance à l'harmonisation.

### Rôles dans la mise en œuvre :

Les rôles et responsabilités des acteurs ne sont en général pas assez bien définis. Lorsqu'ils le sont, seuls les rôles précis du personnel de l'AP sont donnés. Ceux d'autres acteurs sont donnés sans garantie que ceux-ci pourront les remplir, ce qui constitue un risque qu'il faut prendre en compte. S'il est reconnu que l'élaboration participative des PG avec l'implication des populations locales est vitale, le rôle précis de celles-ci dans la mise en œuvre n'est que rarement mentionné.

### Evaluation de la mise en œuvre :

L'information disponible sur la qualité de la mise en œuvre des PG considérés est encore très disparate en raison de la production récente des PG et de la rareté d'évaluations externes formelles. La majorité des évaluations existantes sont internes. Elles portent sur des périodes relativement courtes, ont été faites par les gestionnaires eux-mêmes (et parfois par une seule personne de l'équipe de gestion), et ont tendance à pécher par un excès d'autosatisfaction. Il semble dès lors important que les évaluations METT ou EoH soient généralisées et faites systématiquement en groupes d'acteurs (gestionnaires et partenaires) afin de disposer de résultats fréquents et fiables.

Là où des évaluations sont disponibles, cette étude a également mis en lumière le fait que les leçons apprises après une évaluation dans un site ne sont pas suffisamment connues ou partagées. Ceci plaide pour un effort concerté d'échange et d'appui mutuel quant aux résultats des évaluations.

### Mesure de l'impact du PG :

Lorsque l'AP bénéficie de l'appui d'un projet, ce qui est quasi partout le cas, il est souvent impossible de distinguer les impacts de la mise en œuvre du PG des impacts du projet, car le projet est souvent le seul véritable instrument de mise en œuvre de ce plan. En outre, cette mesure exige une méthodologie de suivi adaptée et une capacité technique à demeure, deux éléments qui font souvent défaut. La correction de ce type de faiblesse réside encore dans l'effort énorme de formation du personnel et de valorisation des métiers de la nature qui sont nécessaires.

Plus d'info sur [www.papaco.org](http://www.papaco.org)

### RAPPEL

L'étude : **relations et impacts des industries extractives sur les aires protégées d'Afrique de l'Ouest est désormais disponible en anglais sur le site [www.papaco.org](http://www.papaco.org), rubrique « publications »**

### Offre d'emploi

#### Chargé de programmes internationaux H/F - CDI

Le WWF France recherche pour le pôle international de sa Direction des Programmes de Conservation un Chargé de programmes internationaux H/F, dans le cadre du renforcement de son action à l'international.

Rattaché(e) au responsable du pôle International et en étroite collaboration avec le réseau international Public Sector Partnerships, vous êtes en charge du développement, du suivi, de l'évaluation et de la capitalisation du portefeuille de programmes internationaux mis en œuvre en partenariat avec le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM).

+ d'info sur :

<http://www.wwf.fr/ressources-humaines/postes/charge-de-programmes-internationaux-h-f-cdi>

### NAPA - CONTACTS

<a href="mailto:geoffroy.mauvais@iucn.org">geoffroy.mauvais@iucn.org</a>	Coordination Programme Aires Protégées d'Afrique & Conservation – PACO/ESARO
<a href="mailto:leo.niskanen@iucn.org">leo.niskanen@iucn.org</a>	Coordination Programme Régional Aires de Conservation et Diversité des Espèces – ESARO
<a href="mailto:souleymane.konate@iucn.org">souleymane.konate@iucn.org</a>	Coordination Programme Régional Aires Protégées - PACO
<a href="mailto:beatrice.chataigner@iucn.org">beatrice.chataigner@iucn.org</a>	Chargée de programme Evaluation des Aires Protégées - Formations
<a href="mailto:bora.masumbuko@iucn.org">bora.masumbuko@iucn.org</a>	Chargée de programme Climat - Communication
<a href="mailto:youssouph.diedhiou@iucn.org">youssouph.diedhiou@iucn.org</a>	Chargé de programme Patrimoine Mondial
<a href="mailto:bertrand.chardonnet@iucn.org">bertrand.chardonnet@iucn.org</a>	Chargé de programme Aires Protégées Forestières – Conservation en Afrique Centrale
<a href="mailto:lacina.kone@iucn.org">lacina.kone@iucn.org</a>	Chargé de programme Territoires de Conservation – Appui aux ONG
<a href="mailto:thomas.bacha@iucn.org">thomas.bacha@iucn.org</a>	Chargé du Programme Petites Initiatives (PPI) – Appui aux ONG
<a href="mailto:arsene.sanon@iucn.org">arsene.sanon@iucn.org</a>	Chargé du Programme petites Initiatives (PPI) – Appui aux ONG

### UICN - Programme Aires Protégées d'Afrique & Conservation (PAPACO)

[www.papaco.org](http://www.papaco.org)

*Les opinions exprimées dans cette lettre ne reflètent pas nécessairement celles de l'UICN*