



NAPA

Nouvelles des Aires Protégées en Afrique



News from African Protected Areas

N°72
Février 2014



Edito (WPC – 9 mois)
Geoffroy MAUVAIS
Coordonateur du Papaco

L'anthropocène, notre dernière ère ?

L'anthropocène est le terme qui a été proposé pour désigner l'ère dans laquelle nous vivons aujourd'hui : une sorte de nouvelle époque géologique, qui débute à la fin du XVIII^{ème} siècle avec la révolution industrielle, et qui caractérise cette ère durant lequel l'influence de l'homme sur le système terrestre est devenue tellement importante qu'elle supplante tous les autres phénomènes. Il s'agit pour le moment de débats d'idées et de concepts, mais ce débat est essentiel pour notre avenir. Et même si les scientifiques s'interrogent sur la pertinence de cette appellation, tous (ou presque) s'accordent sur la réalité des phénomènes en cours.

Nul ne peut en effet ignorer que les activités humaines provoquent des modifications importantes et irréversibles de l'environnement terrestre. Ce sont l'agriculture, les industries, les villes, les moyens de transport, la chasse ou la pêche, l'extraction minière, gazière ou pétrolière... ces pressions seraient aujourd'hui à même de perturber l'équilibre de la planète. Et ces perturbations ne font que s'accroître en même temps que croît la population humaine, estimée à plus de 9 milliards en 2050.

Cette période récente de notre planète se caractérise par une accélération rapide du nombre de disparitions des espèces de faune et de flore. Le taux d'extinction actuel est estimé à 100 à 1 000 fois plus important que le taux moyen naturel constaté dans l'histoire de notre planète. Les causes généralement reconnues par la CBD sont les modifications des habitats du fait des activités de l'homme, la

surexploitation des ressources, la pollution de l'environnement, l'introduction d'espèces envahissantes et le changement progressif du climat. Quelles que soit leur importance relative, elles sont toutes liées à l'homme et à ses activités et c'est cela qui différencie la crise d'extinction actuelle des cinq précédentes répertoriées dans l'histoire géologique de la terre.

Alors, vivons-nous donc sereinement avec une épée de Damoclès au-dessus de la tête ?

Oui bien sûr, car comme souvent, ce phénomène reste minimisé dans notre imaginaire. On continue à percevoir l'environnement tel qu'il était via des surreprésentations médiatiques de populations animales ou végétales résiduelles, on s'emploie à oublier les faits notamment lorsqu'ils concernent des espèces, des lieux qui nous sont lointains (on en reparlera avec quelques espèces emblématiques dans les prochaines NAPA). Les animaux des films d'animation sont aujourd'hui plus réels à bon nombre d'enfants que maintes espèces qui vont disparaître avant qu'ils ne soient adultes. Car nombreux sont les scientifiques qui pensent que le siècle en cours devrait tout simplement voir disparaître la moitié de toutes les espèces vivant actuellement ! Souhaitons qu'ils se trompent...

Si nous sommes la source du problème, nous sommes alors aussi la source de la solution. Sur nos épaules repose l'avenir de la planète telle que nous la connaissons, et de l'humanité telle que nous la rêvons. Il faut espérer que cette humanité saura prendre conscience de la gravité de la menace qui la concerne et développera – enfin – une gestion écologique durable de son capital terre. Que l'anthropocène ne sera pas tout simplement la dernière ère pour notre espèce. Parmi les solutions

déjà discutées et promues figurent avant tout la maîtrise de l'expansion démographique (oui, mais comment ?) et l'amélioration de nos modes de consommation (à cet égard, voir la NAPA n°71 et l'analyse inquiétante du contexte de la conservation en Afrique de l'Ouest et du Centre !). Deux chantiers gigantesques, dramatiques mais indispensables, incontournables, urgentissimes si on veut que le concept de « développement durable » ait un sens. Et la promotion des aires protégées, bien gérées, bien utilisées, bien valorisées et à même de conserver la diversité biologique à l'abri de l'esprit destructeur de notre espèce, vient juste après. Oui, en Afrique comme ailleurs, plus qu'ailleurs sans doute, les aires protégées font partie de l'avenir. Ou plutôt, l'avenir ne saurait s'en passer...

Cette NAPA nous parle de ce que nous pouvons, devons faire dès maintenant en matière d'appui aux AP (voir page 3) : des contraintes et des limites des grands projets pour la conservation, deuxième épisode de notre étude sur leurs impacts sur la conservation des aires protégées en Afrique... avant d'envisager comment faire mieux dans la NAPA n°73.

Le WPC – C'est dans 9 mois !



Vers une gouvernance et une gestion modernes des AP en Afrique...

En route vers le Congrès Mondial des Parcs !

Sydney 2014

L'UICN-PAPACO a reçu **plus de 150 propositions (venues de 32 pays africains différents)** de présentations pour son appel à candidatures pour le Congrès Mondial des Parcs (voir NAPA 70 et 71) !

La sélection est en cours et les candidats retenus seront informés avant la fin du mois de février. Pour répondre aux multiples demandes, des appuis sont actuellement en discussion avec d'autres partenaires pour essayer d'assurer la participation d'un nombre significatif d'acteurs des APs d'Afrique.

+ d'infos à suivre...



Huitième édition du Diplôme d'Université (DU) sur le Renforcement des Compétences en Gestion des Aires Protégées

UICN PACO - 7 avril - 31 mai, à Ouagadougou

Ce DU est à nouveau organisé avec l'Université Senghor d'Alexandrie. Il dotera les gestionnaires des aires protégées (et leurs partenaires) d'outils, et de compétences techniques et scientifiques pour améliorer leurs modes de gestion des AP et inscrire leur action dans la durabilité. L'ensemble de la formation est structuré en modules théoriques et une sortie de terrain qui cible en particulier l'apprentissage de techniques de suivi écologique, d'inventaires, des notions de lutte anti-braconnage, de diagnostic de situations conflictuelles et d'identification des acteurs impliqués dans les conflits et la mise en place de cadres de concertation.

Le programme du DU aborde les points suivants :

- Politiques de conservation et problématique de la gestion des aires protégées
- Evaluation et planification de la gestion des aires protégées
- Ecologie des écosystèmes tropicaux et notions biologie de la conservation
- Approches participatives et gestion de la biodiversité
- Suivi écologique, techniques d'inventaires faunistiques et notions de SIG
- Sortie de terrain et traitement de données
- Droit de l'environnement et développement durable en Afrique
- Economie de l'environnement

Ce huitième DU est destiné aux acteurs des APs **d'Afrique de l'Ouest uniquement**. Les candidats devront avoir une expérience professionnelle et avoir le niveau bac+3 ou équivalent. Ils seront sélectionnés sur dossier à compléter sur internet à l'adresse suivante : <http://continue.senghor.refer.org>

Date limite d'inscription : 01 mars 2014

Contacts

Catherine GURGUENIAN, Université Senghor
@ : environnement@usenghor-francophonie.org

Bora MASUMBUKO, UICN-PACO
@ : bora.masumbuko@iucn.org

Arsène SANON, UICN-PACO
@ : arsene.sanon@iucn.org



Ce programme est supporté par l'Agence française de Développement



Résultats et effets des grands projets de conservation sur les aires protégées en Afrique du Centre et de l'Ouest (II/III) : les facteurs pénalisants (direction 7 de la Feuille de Route pour les AP d'Afrique)

Dans le cadre d'un projet portant sur l'amélioration de la gestion des Aires Protégées en Afrique du Centre et de l'Ouest, sur financement de l'Agence Française de Développement (AFD), le Programme Aires Protégées d'Afrique & Conservation (PAPACO) de l'UICN a confié, à Afrique Nature International, la mission d'évaluer l'intérêt et la pertinence des grands projets de conservation des aires protégées à plusieurs niveaux : de la conception à la mise en œuvre des projets, en termes de résultats produits, de durabilité des actions et des effets ainsi qu'au niveau des relais entre les différentes phases d'un programme. Dans la NAPA 71, le contexte dans lequel s'inscrit cette réflexion a été rappelé ainsi que les grandes formes d'appui aux aires protégées, avant que ne soient présentés les effets positifs des grands projets de conservation. Le présent numéro traite des facteurs freinant l'atteinte des résultats attendus tandis qu'un dernier volet proposera, dans la NAPA 73, des axes et orientations qui pourront nourrir les futures réflexions sur l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques.

IV. LA CONCEPTION ET LA COHERENCE DES PROJETS : FACTEURS PENALISANTS

C'est au niveau de la conception de l'intervention envisagée, une étape essentielle, que les grands projets pèchent le plus, notamment lors de l'analyse de la pertinence et de la cohérence des actions proposées au regard des contextes sectoriels et nationaux.

Une "défaillance génétique" : des conceptions insuffisamment réfléchies et partagées

Il est rare qu'une analyse permettant de hiérarchiser les problèmes et d'identifier les relations de causes à effets apparaisse dans les documents des projets alors que cette étape constitue une base fondamentale pour élaborer l'intervention. Les stratégies sont le plus souvent développées sur une idée préconçue ou sur des solutions venues d'ailleurs, soit en répondant à un effet de mode, soit en se contentant d'un panachage d'actions, prenant vite la forme d'un saupoudrage.

Une seconde étape, l'analyse des alternatives, permettant de mettre en adéquation contexte, ambitions et moyens, est tout aussi ignorée. C'est

pourtant à ce stade de la planification que l'on peut le mieux engager les parties prenantes dans l'initiative envisagée.

Les modes de préparation imposés par les donateurs demeurent trop dirigistes. Certaines agences ou organisations ne sont pas à l'écoute des problèmes et font peu de cas d'une participation qu'elles réclament pourtant si souvent, prenant elles-mêmes la décision ou l'influençant de manière excessive. Cette attitude se trouve aggravée par le fait qu'elles sont de plus en plus souvent sans expérience du terrain.



La « participation » pour préparer un projet se résume trop souvent à de l'information descendante.

Les ateliers de planification sont remplacés par des réunions de validation au cours desquelles on fait approuver des orientations définies unilatéralement par des consultants. S'il est indéniable que des analyses sont faites (il peut même arriver que trop d'études préparatoires, pas forcément bien orientées, soient disponibles), le manque de participation de la part des gestionnaires des aires protégées est flagrant. Au final, le champ est laissé libre aux experts en panachage évoqué ci-dessus, distillant une pincée de renforcement des capacités, une dose d'approche communautaire, un verre d'institutionnel, deux grosses louche d'infrastructures et d'équipements pour aboutir à un assemblage sans lendemain. Et la réflexion ne porte alors plus sur la définition d'une vision, d'objectifs et de résultats réalistes mais sur la description d'activités que l'on fait entrer, au forceps, dans une apparence de cadre logique. Cédant à la facilité, l'approche par atteinte des résultats, moins performante que la planification par objectifs, ne fait que renforcer ce défaut conceptuel. Le *top down*, avec son lot d'idées préconçues, est toujours aussi vivace !

Une étude de faisabilité, dont le but premier est de vérifier la cohérence et la viabilité d'une proposition

de projet, ne peut être valablement menée que si les techniciens possédant une connaissance intime des conditions d'intervention locales sont associés. Les "copier - coller", d'un pays à un autre, voire d'une région à une autre, sont la meilleure voie pour s'assurer d'un échec. Il est, en effet, bien connu que ce sont les futurs exécutants qui doivent penser les projets ou être étroitement associés à leur conception. C'est à ce type d'approche que l'on peut attribuer le manque d'appropriation noté dans de nombreux cas.

Cette faiblesse de la planification n'est pas une question d'académisme. Elle empêche de fédérer les initiatives autour du document de projet qui doit offrir, sous une forme synthétique, une bonne compréhension des activités envisagées et de leurs buts. Elle gêne ensuite considérablement le suivi des activités.

Une perception erronée des contextes, favorisant la "culture des projets"

Les grands projets sont installés comme si tous les fondements de leur réussite étaient déjà acquis, comme si aucun préalable n'était à lever. Par une réaction bienveillante mais simpliste, les grands donateurs croient trop souvent que l'apport de fonds peut tout résoudre et que l'obtention de résultats sera corrélée aux sommes investies. Pourtant, un investissement mal préparé peut s'avérer contre-productif dans des contextes fragiles et même détruire des initiatives locales.

Si l'apport de gros investissements est tout à fait justifié en matière d'infrastructures et d'équipements, il n'en va pas de même dans des domaines où le changement des comportements et la structuration des secteurs concernés exigent d'autres critères d'intervention. L'appui extérieur devrait permettre d'améliorer le cours des choses de façon pérenne, sans constituer une aubaine aux effets limités dans le temps.

Les grands financements entretiennent ainsi les dérives d'une culture des projets, plus perçus comme une occasion d'améliorer provisoirement le quotidien que pour engager le changement. Pour ne rien arranger, les conclusions des évaluations, quand elles ne sont pas excessivement édulcorées, sont rarement prises en compte.

A cela s'ajoute le mythe de l'expert des agences donatrices, "capable" de rédiger les bases d'un projet en quelques jours et sans le minimum de concertation souhaitable. La nécessité, pour certaines agences d'exécution, de couvrir leurs propres frais de fonctionnement en appliquant des

coûts de gestion aux projets qu'elles supervisent, nourrit cette dérive.

Pertes de mémoire et de continuité

Le manque de capitalisation des acquis est effarant. La versatilité des donateurs vient renforcer la tendance quasi générale à ne pas bâtir un nouveau projet sur les acquis et les leçons du précédent. Alors que le secteur de la conservation des ressources naturelles exige des engagements à long terme, la continuité étant justement la clé du succès !

Très vite, la mémoire des faits se perd et les acquis restent peu ou pas capitalisés puisque les phases d'après-projet sont rarement abordées de façon responsable. La perte de continuité peut aussi toucher les institutions donatrices elles-mêmes, celles-ci pouvant avoir autant de points de vue ou de positions qu'elles comptent de chargés de projets...

Hypothèses et risques : des identifications de façade

L'analyse des risques (au sens de facteurs externes négatifs pouvant anéantir les effets du projet) apparaît, dans les documents de préparation, comme relevant d'un exercice obligé, et non comme un élément déterminant pour la réussite des actions envisagées.

C'est pourtant l'occasion d'engager un dialogue constructif avec les bénéficiaires et d'éviter les obstacles pouvant nuire à la bonne exécution du projet. Trop souvent, les hypothèses formulées sont prises à la légère alors que les mesures qu'elles sous-tendent devraient constituer des éléments contractuels engageant le bénéficiaire.

Des bases inutilisables pour le suivi – évaluation

Un suivi de projet est capital pour prévenir les dérives et procéder à des réorientations en temps utile mais, aussi, pour sauvegarder les données, partager les résultats ou encore pour faciliter la reproductibilité des actions entreprises.

Pourtant, les concepteurs de projet redoublent d'imagination pour éviter de proposer des indicateurs ne laissant aucune place aux interprétations. Une autre échappatoire est de concevoir un indicateur nécessitant une étude spécifique pour pouvoir le mesurer mais sans avoir intégré cette contrainte dans le budget.

Comment évaluer les effets d'un projet lorsque les indicateurs ne sont pas bien identifiés ? Il est exceptionnel de pouvoir disposer d'un document de projet décrivant de façon précise ces critères d'évaluation, dans toutes leurs dimensions,

qualitative, quantitative, spatiale et temporelle. C'est pourtant la seule manière de juger objectivement du niveau d'atteinte des résultats attendus. Parfois, un projet de plusieurs millions d'euros peut même être engagé sans document de projet, en se basant seulement sur une convention de financement se limitant aux grandes orientations.

Un manque de coordination dans la programmation des appuis

La volonté de "planter son drapeau" est toujours bien ancrée dans les comportements. Les rares réunions périodiques des partenaires techniques et financiers présents dans un pays sur la thématique de l'environnement ne facilitent pas suffisamment les partenariats et, lorsqu'une action commune est envisagée, les disparités dans les procédures d'attribution des aides font que les pertes de synergies sont fréquentes.

Dans le meilleur des cas, lorsque des actions concertées sont décidées, les gestions indépendantes les unes des autres génèrent des décalages dans le lancement des activités. Quand il ne s'agit pas de manquement aux promesses de cofinancements ou de divergences de vision dans le cas d'approches transfrontalières ou régionales.

En bon observateur de ce manque de coordination, un chef de village du sud-ouest du Mali faisait remarquer : *"Notre problème en Afrique, ce sont les différentes ethnies qui ne parlent pas la même langue : nous avons la Banque mondiale, la Commission européenne, la Coopération allemande, la Coopération française, le Fonds monétaire international, l'USaid ..."* (Fölmii et Fölmii, 2005).

De l'art d'utiliser les fonds destinés à la conservation des aires protégées pour répondre à des préoccupations sociales ou d'équipements

Trop de projets recevant des financements au nom de la conservation dérivent vers des opérations de développement local et restent, le plus souvent, au stade de tentatives puisque des voies bien mieux appropriées existent pour intervenir à cet effet. Ce qui est d'autant plus regrettable lorsque ces activités sont confiées à des organisations de conservation peu compétentes pour s'engager dans un secteur nécessitant des expériences spécifiques éloignées de leurs centres traditionnels d'intérêt.

Tout cela provient d'une croyance excessive dans les retombées socio-économiques des projets d'appui aux aires protégées et dans les atouts de la gestion participative. Il s'installe un marché de dupes quand on en vient à échanger la protection d'un site contre

des promesses de développement local. Dans le meilleur des cas, cette approche reste sans effet sur la conservation mais, le plus souvent, elle ouvre la porte à la redoutable spirale "espoir, attente, frustration, agression, dégradation". Le but recherché par tous, à savoir de vivre en bonne intelligence entre différents utilisateurs de l'espace rural, est alors bien loin d'être atteint.



Beaucoup de projets de conservation des AP se transforment en appuis locaux pour le développement.

Une pertinence trop facilement justifiée à un niveau global et le peu d'attention porté à la cohérence

D'une manière générale, la pertinence des grands projets est bien justifiée à un haut niveau stratégique. C'est beaucoup moins le cas lorsque l'on analyse les contextes spécifiques dans lesquels les interventions ont été menées. Une fois encore, la cause doit être cherchée dans le manque d'écoute alors que la pertinence est étroitement dépendante de la qualité du diagnostic participatif et donc d'une bonne connaissance de la situation de base.

La cohérence se vérifie lors de l'étape d'analyse des alternatives. Si celle-ci n'est pas respectée, il ne faut pas s'étonner de l'inadéquation des moyens ; par exemple, lorsqu'un budget de seulement 200 000 dollars US est prévu pour mener des actions communautaires dans une zone périphérique couvrant environ deux millions d'hectares autour de plus de trois millions d'hectares d'aires protégées. Dans le même ordre d'idées mais à l'opposé, des choix d'investissements trop peu discutés ont semé des infrastructures inutilisées. Il s'agit là d'un problème récurrent, résultant de cette absence de réflexion initiale permettant de distinguer le possible du souhaitable, le réalisable de l'idéal.

V. L'EFFICACITE ET L'EFFICIENCE DES PROJETS : FACTEURS PENALISANTS

Les autres effets d'une conception inappropriée

Le principal écueil vient du fait que c'est rarement, voire jamais, l'équipe qui s'est investie dans la planification du projet à laquelle on confie la responsabilité de sa mise en œuvre. Quant aux budgets, de plus en plus fréquemment, ils ne sont pas conçus par activités, sous prétexte de "flexibilité". Ne restent donc que les grandes catégories de dépenses, ce qui rend difficile, pour les exécutants, la compréhension de l'esprit ayant présidé à la conception des actions à mener. Par ailleurs, la programmation de la mise à disposition des fonds prévoit fréquemment un trop plein d'investissements en début de mise en œuvre alors que les conditions pour le déblocage des fonds sont rarement satisfaites.

La multiplication des comités de pilotage pour des projets poursuivant des buts similaires ou faisant partie d'un programme commun est un autre facteur de déperdition. Enfin, le choix d'objectifs et de résultats attendus trop ambitieux (trop d'activités dans un délai irréaliste ne tenant compte ni des moyens disponibles, ni des capacités de gestion) plombe, dès leur conception, les performances des projets. Lorsque le concepteur, pour convaincre ses interlocuteurs, et le donateur, séduit par un ambitieux portefeuille de projets, s'accordent pour entériner des objectifs dont chacun sait pourtant qu'ils ne pourront pas être tenus, l'efficacité d'une intervention est forcément mise à mal.

Le cloisonnement des composantes et le manque d'information / communication lors de la mise en œuvre

Les aspects d'information / communication, tant interne qu'externe, sont rarement pris en compte lors de la conception d'un projet. Le manque de circulation de l'information et de transparence entre partenaires d'un programme, voire entre composantes d'un même projet, est monnaie courante. Les activités sont trop souvent réalisées en se coupant des autres partenaires, les experts restant le "nez dans le guidon" pour répondre à des responsabilités administratives pour lesquelles ils ne sont en général pas formés.

Une trop grande rigidité : le manque d'adaptabilité et de progressivité

Tous les interlocuteurs sont unanimes : " *il faudrait aller moins vite sur plus longtemps*". Le couplage entre l'obligation de respecter une programmation

décidée parfois des années à l'avance et la contrainte d'engager toutes les dépenses dans le délai imparti, pénalise la recherche d'efficacité. Le fréquent excès d'optimisme lors de la préparation d'un projet, qui conduit à sous-estimer les délais de lancement des activités ou de mise en œuvre, pèse également en ce sens.

Une fois un projet lancé, il devient très difficile de changer la nature d'un produit attendu ou d'en ajouter un autre pouvant mieux assurer une réussite à long terme. Cette impossibilité d'adaptation des grands projets à l'évolution d'une situation donnée est certainement l'un des éléments les plus délétères. Les montages institutionnels et financiers sont lourds et empêchent de répondre à des situations imprévues, comme une urgence écologique, du fait d'un système de prise de décision trop complexe.

Excès de centralisme et lourdeur des procédures

Ce facteur est particulièrement pénalisant : par exemple, l'obtention d'un simple ordre de mission dans le cadre d'un projet rattaché à une organisation sous régionale peut prendre plus de deux semaines du fait du circuit d'approbation. Lorsque viennent se superposer les procédures du donateur, un système de double peine pénalise alors la fluidité de mise en œuvre des activités.

La question temporelle évoquée ci-dessus est une chose mais l'impact de la lourdeur des procédures sur la qualité des acquisitions en est une autre. La mise en concurrence pour les achats, tout à fait souhaitable, est cependant inadaptée lorsque le secteur privé est aussi peu actif que dans la majorité des pays des deux régions. Est-il raisonnable d'exiger la fourniture de trois factures *pro forma* pour un dénombrement faunique aérien alors que le fait de trouver un seul opérateur avec un avion adapté relève déjà de la course d'obstacles ? Et les règles mises en place pour une compétition saine et transparente aboutissent finalement à un système contraire au but recherché puisqu'elles obligent à inventer de faux soumissionnaires !

S'il est parfaitement logique que le donateur impose ses procédures pour s'assurer de la bonne utilisation de ses fonds, celles-ci ne devraient pas devenir un facteur de blocage. Cette lourdeur des procédures est aussi une mauvaise réponse à la question de la gouvernance. Comme on ne cherche pas à l'améliorer lorsque celle-ci est, de toute évidence, l'un des problèmes centraux, on multiplie alors les contrôles *a priori* et l'on privilégie le centralisme au détriment de l'atteinte des résultats.

Un suivi-évaluation au bien-fondé tardant à être reconnu et un pouvoir de contrôle limité

Curieusement, la lourdeur des procédures de contrôle à priori s'accompagne d'un manque patent de suivi de la bonne marche d'un projet. Ainsi, le FEM n'a aucune possibilité d'intervention lorsqu'un projet a été approuvé. Trop de pouvoirs sont donnés, dans ce cas, à des agences d'exécution qui, bien souvent, pensent en premier lieu à la récupération de leurs frais de gestion. Le FEM expérimente ainsi beaucoup de difficultés dans l'obtention d'informations sur les projets financés.

Trop fréquemment, les évaluations ne sont systématiques qu'une fois les projets achevés ou lorsqu'il s'avère difficile, voire impossible, d'apporter des réorientations souhaitables. Et la plupart des évaluations demeurent complaisantes. Surtout lorsqu'un responsable au sein des institutions donatrices court le risque d'être mal noté s'il ne facilite pas les décaissements ou menace de fermer un projet.



Le suivi-évaluation des projets est souvent une étape insuffisamment prise en compte dans la vie d'un projet.

Le piège des cofinancements

Le cofinancement est un bon moyen de faire accepter un projet lorsque les bases de sa faisabilité ne sont pas suffisamment assurées. Il permet aussi à un donateur d'afficher un portefeuille diversifié de projets, prouvant à moindre frais l'engagement d'un pays ou d'une institution dans divers domaines. Suivismisme et déresponsabilisation peuvent en être de désavantageux corollaires.

Le cofinancement ouvre la porte à de mauvaises surprises en raison de sa définition excessivement extensible puisqu'il peut englober la référence, soit à un projet en cours ou à venir, traitant d'une thématique très proche, soit à un simple accord de

principe pour travailler en commun. Il est alors aisé de le bâtir virtuellement pour la circonstance.

La première conséquence pernicieuse est que l'on affiche ainsi des enveloppes budgétaires artificiellement gonflées que l'on justifie par des objectifs et des indicateurs de résultats, en conséquence, démesurés. Et la seconde, plus délétère, est qu'il est fréquent, lorsque les partenaires ne jouent plus le jeu annoncé, que ces cofinancements de papier conduisent à des taux d'exécution ne dépassant pas 25 % par rapport aux prévisions.

Le manque de transparence dans les recrutements

Une équipe bien recrutée peut changer les effets d'un projet mal construit mais un projet bien construit sera toujours mis à mal par un seul mauvais recrutement. Dans le cas de projets régionaux, le recrutement prend la forme d'un partage qui ne dit pas son nom, lié à la nationalité du candidat. En sachant bien qu'il sera ensuite très difficile de remercier un cadre inefficace sans s'attirer les foudres des autorités du pays dont il est le ressortissant. Sauf cas exceptionnel, le système de recrutement des grands projets n'est pas basé sur la sélection des compétences idoines ; bien trop souvent, il ne fait que favoriser des situations de rente pour des fonctionnaires se faisant mettre en disponibilité pour l'occasion.

La dilution des responsabilités

En corollaire de la lourdeur des procédures, les systèmes de gestion sont tellement dilués que plus personne n'est responsable. L'échec d'un projet n'a jamais de répercussion sur l'image ou la carrière d'un cadre ou d'un technicien, aussi bien au niveau des donateurs que des bénéficiaires, chacun se renvoyant habilement la balle dans un système bien huilé où l'on oublie que la seule préoccupation devrait être d'améliorer la conservation sur le terrain.

VI. L'IMPACT ET LA PERENNISATION DES ACQUIS D'UN PROJET : FACTEURS PENALISANTS

En général, la dépendance financière, et parfois technique, des bénéficiaires d'un projet de conservation d'aires protégées vis-à-vis des partenaires reste le plus souvent forte, les acquis obtenus étant insuffisamment viables à la fin de la période d'appui.

Une étape oubliée : l'après-projet

L'après-projet n'est jamais assez préparé. La clôture d'un projet est, le plus souvent, mal conçue car elle devrait se faire en douceur et non, brutalement, selon une date présélectionnée des années à l'avance. S'ensuivent les "effets de crêtes" rythmées par les phases de projets au cours desquelles l'on tente seulement de réparer les dégâts des interphases sans préparer l'avenir.

Au jeu de la défausse des responsabilités déjà évoqué, il est facile d'imputer la faute du manque de prise en compte de l'après-projet à l'Etat contractant. Mais, à l'opposé, dans la vie courante, qui accepterait d'investir dans l'achat d'un produit ou d'un service en sachant qu'il se détruirait une fois la période de garantie de trois ou cinq ans expirée ? C'est pourtant ce que font la grande majorité des institutions donatrices.

Qui trop embrasse... ou des dangers du régional et du multifocal

Les grands donateurs s'orientent de plus en plus vers une intervention multifocale, avec des actions à plusieurs niveaux. Le problème est que la conservation des aires protégées se trouve alors intégrée à des programmes plus globaux et noyée dans d'autres dynamiques. On ne fait ainsi que diluer des financements qui n'étaient déjà pas suffisants. Trop de problématiques dépassant le secteur d'intervention sont abordées sans avoir réfléchi aux moyens à mobiliser. Le résultat est un "touche à tout" peu efficace et sans impact sur les situations de terrain.

Cette tendance au multifocal s'accompagne d'une évolution vers des programmes très ambitieux au niveau régional, avec une standardisation des projets alors que les pays ne sont pas au même niveau et avancent chacun à leur rythme. On en vient ainsi à s'éloigner de plus en plus du terrain, sans avoir construit les bases d'interventions durables dans chacun des pays concernés. Ceci a peu de sens, la conservation de la nature se jouant avant tout au niveau local, en combinaison avec la mise en place d'un contexte national approprié, tant sur le plan juridique qu'institutionnel ou organisationnel. Et le décalage, quelquefois qualifié de "gouffre", entre les réflexions menées au niveau régional et les capacités d'intervention sur le terrain, est saisissant.

L'affichage politique que constitue l'annonce de montants élevés et d'une extension de la zone embrassée est certainement très attractif pour les grands donateurs mais se pose-t-on la question en termes de résultats sur le terrain ?

La dictature du décaissement

Ce facteur aurait aussi bien pu être traité à la section précédente (efficacité et efficience) mais l'obligation de décaisser un maximum de fonds en un temps limité a bien plus d'effet pénalisant sur l'impact et la pérennisation d'un projet. Cette dictature du décaissement prend parfois la forme d'un *"peu importe pourquoi, pourvu que ce soit dépensé"* ! Il arrive ainsi que l'on préfère engager une dépense d'infrastructures inappropriée, plutôt que de reprendre un appel d'offres ou risquer de laisser un crédit inutilisé.

Des durées de projets peu réalistes et des interphases trop longues

La tendance de certains donateurs, à s'orienter vers des projets d'une durée de trois ans, est inadaptée aux besoins de la conservation, surtout lorsque l'on ambitionne de modifier les comportements. Dans ce secteur, le pas de temps est de l'ordre de quinze ans. Avec une durée trop limitée, les acteurs concernés ont à peine le temps de valablement se concerter qu'il faut engager des réalisations ! Cette soumission des besoins et enjeux de la conservation au calendrier des donateurs nuit considérablement à la durabilité des actions entreprises.

La pathologie de la non-reconduction des interventions

Le précédent facteur est aggravé lorsque certains grands donateurs s'interdisent de financer une seconde phase d'appui en refusant de contribuer deux fois à une même thématique ou aux actions d'un même bénéficiaire. Au passage, ces donateurs se pénalisent eux-mêmes puisqu'ils ne peuvent récolter, en termes d'image, les fruits de leur action.

Faut-il alors s'étonner que les effets positifs sur la conservation soient si peu palpables sur le terrain ? Se substituer à des services, se trouvant souvent structurellement défailants, pendant une période trop courte ne peut générer qu'un effet limité. Ce n'est pas faire l'apologie de la substitution que de souligner qu'il faut laisser le temps d'accompagner efficacement tout en programmant un remplacement progressif, susceptible de mieux garantir la pérennité des acquis.

Le manque de capitalisation, la mise à l'écart des administrations de tutelle et la difficulté à travailler avec la société civile

Il est bien difficile de mesurer la contribution des grands projets à la conservation des ressources naturelles. S'ils ont indéniablement eu un impact positif en matière de prise de conscience,

d'acquisition des connaissances et de formation, les effets positifs sur le terrain ne sont pas à la hauteur. Les grands projets retenus pour cette étude n'ont eu que peu d'effets structurants sur les organes de gestion des aires protégées. Penser pouvoir se passer des structures de tutelle était, de la part de certains donateurs, un choix assez maladroit sur le plan stratégique, ne serait-ce qu'en se coupant ainsi d'un dialogue technique avec les administrations.

Par ailleurs, les grands projets peinent à travailler avec les organisations de la société civile qui, pourtant, seraient aussi à même de pérenniser les acquis, en complément à l'autorité des structures de tutelle.

Le manque d'action au niveau politique

Alors que les grands projets sont au cœur des politiques d'aide publique, le débat sur la conservation n'est pas suffisamment porté aux plus hauts niveaux de décision. Sans un engagement mieux marqué des dirigeants, méritant d'être suggéré lors des négociations des programmes globaux d'aide, les améliorations ne pourront porter que sur des aspects techniques avec des effets limités.

La cure d'amaigrissement des services d'aide au développement et l'illusion des "experts en tout"

Relevant également de choix politiques, les services de l'aide publique ou parapublique au développement ont subi des saignées drastiques dans leurs effectifs. Au point que le manque de techniciens ne permet plus de juger de la qualité des projets soumis à financement et, encore moins, d'en assurer un suivi-évaluation approprié.

Sauf exception, alors que les aires protégées sont peu considérées comme des priorités par les gouvernements, le retrait généralisé de l'assistance technique et l'émergence des appuis budgétaires se doublent d'une croyance excessive dans les bénéfices d'une vision régionale laissée aux mains de responsables poursuivant de tout autres buts.

Par ailleurs, cette cure d'amaigrissement s'accompagne d'un remplacement des techniciens par des administrateurs prétendument capables de "tout faire". Des économistes se piquent ainsi de faire de l'environnement et des ronds de cuir contemporains décident de ce qu'il convient de faire pour sauver la planète.

Le mélange des genres

La course aux financements, positive si elle élève le niveau des requêtes, peut avoir des effets bien moins positifs. Lorsque les ONG n'appliquent plus leur

propre stratégie mais viennent se couler dans les programmes des grands donateurs alors qu'elles devraient normalement les orienter, elles perdent l'une de leurs raisons d'être. Abandonner un rôle de catalyseur d'opinions et d'initiatives pour sombrer dans celui de suiveur ne sert plus la cause de la conservation.

Le manque d'appropriation

On constate souvent le manque d'appropriation, par les bénéficiaires, d'un projet et de ses acquis. Les mêmes administrations, qui ont signé les requêtes officielles pour obtenir des aides, considèrent quelques années plus tard le projet d'appui qui s'ensuit comme une intervention à caractère "extra-terrestre". Cette attitude n'est pas étrangère au fait que les grands projets viennent se substituer ou se surajouter aux planifications existantes. Même si des rattachements à celles-ci sont mentionnés dans les documents, les structures nationales responsables en matière de programmation se désintéressent d'actions entreprises de façon trop autonome.

L'inadéquation entre le volume des appuis et les capacités de gestion / prise en charge

Aucun document de projet ne s'intéresse à la capacité d'absorption (au sens d'utilisation correcte et sans provoquer de dégâts collatéraux) d'un budget hors normes par les services de gestion des bénéficiaires. Ceci touche à la fois le montant de ce budget et la prise en charge ultérieure des coûts récurrents induits par un accroissement, tout aussi brutal que transitoire, des recettes budgétaires. Quel chef d'entreprise sérieux pourrait accepter un taux de croissance de son budget pouvant aller jusqu'à 500 % voire 1 000 % sur un an sans prendre les mesures d'accompagnement idoines ?



La capacité réelle d'action des récipiendaires d'un grand projet est parfois à des années lumières des sommes investies.

VII. LES DEFAILLANCES DES PREMIERS CONCERNES

Un mauvais usage des projets étouffant les chances de changement

Comme déjà relevé, les grands financements peuvent nourrir les dérives d'une "culture des projets", conduisant à privilégier l'amélioration provisoire du quotidien au lieu de les utiliser comme moteur du changement pour faire évoluer les systèmes de gestion. Le fait que les attributions de postes au sein des projets répondent rarement à un souci d'efficacité, ne fait qu'aggraver et perdurer ce travers ; ces postes venant en plus doubler ceux des structures en place et affaiblir celles-ci au lieu de les renforcer.

Avec les petits potentats administratifs régnant sur les conditions de recrutement, la compétition pour occuper des postes au sein d'un projet génère son lot de frustrations ou de rancœurs. Si l'on ajoute une tendance des responsables de projets à se considérer très vite comme étant à la tête des structures autonomes, la culture de projet - au mauvais sens du terme - est l'un des principaux facteurs du manque d'appropriation. Un autre facteur, déjà évoqué, est lié au manque d'analyse des propositions des partenaires ; combien de fois peut-on entendre *"qu'un projet, même imparfait, ne peut se refuser"* ? Si l'on accepte une initiative sans avoir établi ses propres priorités ou vérifié que celles-ci sont prises en compte, si l'on occulte certains préalables, si l'on n'accorde pas suffisamment d'intérêt à sa préparation et à sa structuration et, pour couronner le tout, si l'on ne cerne pas les conditions d'une durabilité, quels degrés d'appropriation et de réussite sur le terrain peut-on espérer ?

L'instabilité des postes et le peu de goût pour le terrain

Même si cet écueil ne se rencontre pas partout, le trop fréquent changement de titulaires à des postes de responsabilité limite l'efficacité et l'efficience des projets. A cette contrainte, peut se surajouter un faible engouement pour les nominations sur le terrain, parfois perçues comme des punitions.

La faible attention portée aux acquis et à la valorisation des formations

La perte ou la mauvaise utilisation des agents formés dans le cadre d'un projet est quasiment devenu une règle. Quant à l'assistance technique, elle est malheureusement trop souvent perçue comme un mal nécessaire et donc sous-exploitée alors que, dans le monde entier, notamment dans le secteur

privé, la tendance est plutôt à s'arracher les expertises.

Bien plus que les donateurs, les Etats n'accompagnent pas assez, voire pas du tout, les périodes postérieures à la clôture d'un projet. Les exemples d'infrastructures que l'on laisse se dégrader ou d'équipements tombés dans l'abandon abondent. Ce qui traduit un manque d'implication, dans la gestion des aires protégées, de la part des Etats ayant sollicité un appui, plus exprimé en réponse à des propositions de partenaires que par conviction.

L'absence de politique d'utilisation des terres et de vision à long terme

Le manque de planification de l'utilisation des terres va de pair avec une absence de vision à long terme. On ne s'occupe pas assez de la conservation d'une ressource tant qu'elle est relativement disponible. Alors que c'est précisément à ce moment-là qu'il faudrait en planifier l'utilisation plutôt que d'attendre sa raréfaction pour réagir, avec le risque qu'il soit alors trop tard.

La question du droit de propriété sur les ressources naturelles en dehors du domaine classé, qu'il s'agisse d'un droit individuel ou communautaire, mérite d'être posée. Le fait que les Etats se soient arrogé la propriété des ressources naturelles sur l'ensemble des territoires nationaux contribue à l'utilisation anarchique de ces ressources puisqu'une ressource naturelle ne prend de valeur que lorsqu'elle est abattue ou détruite, qu'il s'agisse d'un produit ligneux ou faunique.

Beaucoup de rhétorique et de bases législatives pour bien peu de concret

Le nombre d'ateliers, d'études et de stratégies, en lien plus ou moins direct avec la conservation des aires protégées, est impressionnant, tant au niveau national que régional. Ce qui l'est beaucoup moins est le nombre de cas où il est possible d'attester que les plans d'action dont on regorge ont été mis en œuvre.

Sur le plan juridique, l'arsenal des textes de lois disponibles est tout aussi remarquable mais l'on ne peut en dire autant des décrets d'application qui restent en souffrance. D'une manière générale, les instruments législatifs sont bien pensés et largement suffisants pour assurer la conservation des aires protégées mais l'impunité est monnaie courante face à un incivisme largement partagé. Pourtant, comme le concluent en toute logique plusieurs études, les espaces protégés bénéficiant d'une application rigoureuse de la loi sont ceux où les objectifs de

conservation sont les mieux atteints (Hannah, 1992 ; Robinson, 1993 ; Oates, 1995, Bruner *et al.* 2001).

Désintérêt politique mais excès de politisation faisant le lit de comportements corruptifs

Le manque de perception nationale de la conservation des ressources naturelles, qui s'accompagne mal d'ambitions électoralistes, trouve son meilleur reflet dans la place insignifiante qu'elle occupe dans les stratégies de développement de la grande majorité des pays. Le rang réservé aux ministères de tutelle des aires protégées dans la liste de préséance gouvernementale est, de même, révélatrice du peu de considération accordée, d'une manière générale, à la protection de l'environnement. Lorsqu'elle est engagée, l'autonomisation des services chargés de la gestion des aires protégées, ne change fondamentalement rien par rapport à l'époque où ces services étaient noyés dans des administrations centrales plus préoccupées par les productions agricoles ou l'exploitation forestière quand ce n'était pas par les richesses minières.

Comme d'autres domaines et malgré le fait qu'il ne s'agisse pas d'un secteur qui se caractérise par sa productivité, les aires protégées n'échappent pas aux nominations politiquement orientées. Ce n'est alors plus une affaire de compétences mais de système ne pouvant que perpétuer une mauvaise gouvernance des sites naturels.

Déni des vérités et manque de communication

L'omniprésence du déni des vérités renforce l'absence de prise de conscience des problèmes d'érosion permanente de la diversité biologique et le manque d'intérêt pour la capitalisation des leçons apprises. Il est si facile et confortable de toujours répéter les mêmes contre-vérités et, par conséquent, de perpétuer les mêmes erreurs !

Il n'est pas rare, non plus, que des mauvais résultats soient passés sous silence pour ne pas décourager les donateurs ou éviter la perte d'un appui, ce qui ne peut évidemment que nuire un peu plus aux défaillances en matière d'analyse des contextes et d'identification des problèmes à résoudre.

D'énormes efforts en matière de communication et de plaidoyer restent à faire, des communautés locales jusqu'aux plus hauts dirigeants en passant par les principaux acteurs et les différentes collectivités ou organisations nationales et régionales.

Des réformes pour la forme

En raison de besoins de gestion spécifiques, la nécessité de s'engager dans une réforme des

institutions étatiques chargées de gérer les aires protégées a été reconnue depuis de nombreuses années. Cependant, créer à la va-vite de nouvelles formes de structures de gestion n'est pas réformer ! Trop de pays se sont contentés de créer des établissements parapublics autonomes sans rien fondamentalement modifier quant aux procédures ou aux modes de gestion.



Agences, offices, directions, services, cellules... beaucoup de noms mais pour quelles spécificités ?

Ces nouvelles structures ont donc reproduit les mêmes défaillances et travers que les anciens services administratifs, qu'il s'agisse du manque de sélection du personnel, de la résistance à l'interdisciplinarité, de l'incapacité à supprimer les pesanteurs hiérarchiques pour mieux responsabiliser tous les niveaux d'intervention ou du déséquilibre entre effectifs centraux et personnel de terrain ainsi qu'entre le nombre d'agents de base et celui de leurs supérieurs devenus plus bureaucrates que conservationnistes.

Les effets négatifs sont plus importants qu'il n'y paraît à première vue car, en ne voulant pas ou en se montrant incapables d'insuffler un esprit d'entreprise dans leurs actions, ces agences de création relativement récente ont aggravé, par leur plus grande autonomie, les schémas de l'administration d'origine.

Documents consultés

- BRUNER A.G., GULLISON, R.E. et FONSECA, G.A.B. da (2001). - Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity. *Science*, 291: 125-128.
- HANNAH, L. (1992). - *African people, African parks: An evaluation of development initiatives as a means of Improved protected area conservation in Africa*. Conservation International, Washington.
- FÖLMI, D. et FÖLMI, O. (2005).- *Origines : 365 Pensées de sages africains*, Éditions de la Martinière. Paris, 750 pp.
- OATES, J.F. (1995). - The dangers of conservation by rural development. A case study from the forests of Nigeria. *Oryx*, 29: 115-122.
- ROBINSON, J.G (1993). - The limits to caring: sustainable living and the loss of biodiversity. *Conservation Biology*: 7: 20-28.

Dans la prochaine NAPA : pistes d'actions, suggestions d'amélioration...

+ d'info : www.papaco.org

Consultance

La FIBA (Fondation Internationale pour le Banc d'Arguin) recherche un consultant pour assurer l'évaluation finale externe du projet cadre « Appui à la gestion et gouvernance participative de l'Aire Marine Protégée communautaire des îles Uruk ». Pour obtenir les TDRs de ce travail, contacter Nathalie Cadot à cadot@lafiba.org.

Date limite = 15 février

Job offer

Le GRET recrute un(e) chargé(e) de programmes sur la thématique développement rural durable/ gestion des ressources naturelles.

Le GRET, association de professionnels du développement solidaire créée en 1976 agit aujourd'hui dans une trentaine de pays. Il intervient sur les grands champs du développement économique et social, avec une approche fondée sur le partenariat et la recherche-action. Il combine des actions de terrain avec des activités d'expertise, de

contribution aux politiques publiques et de capitalisation/diffusion de références...

Le (la) chargé(e) de programmes travaillera sur la thématique de **gestion des ressources naturelles communes**, notamment à travers le **développement des populations rurales en périphérie des Aires Protégées ou communautaires**, pour contribuer au développement et au suivi d'un portefeuille de projets et d'expertises.

Dans le cadre de ses fonctions, le (la) chargé(e) de programmes devra notamment :

- gérer et développer un ensemble de projets et de compétences avec des objectifs de résultats qualitatifs et économiques définis au sein du GRET ;
- assurer le suivi technique, financier et contractuel ainsi que le management des équipes des projets terrain et le suivi de leur mise en œuvre ;
- assurer le développement de nouvelles activités : veille et prospection sur les opportunités de développement d'activités, montage de projets ou études, contributions conceptuelles et rédactionnelles ;
- réaliser des études et expertises courtes : conseil, études de faisabilité de projets, évaluations de projets, formations, animation de réseau ;
- contribuer à la réflexion stratégique et à la capitalisation, et aux débats sur les thématiques du département et aux réflexions internes au GRET.
- Contribuer au renforcement des compétences au sein du programme GRN,

Il s'agit d'un poste de chargé de programmes, en CDI. Le poste est basé au siège du GRET avec des missions régulières sur les terrains d'intervention du programme GRN (4 à 6 missions par an). Le poste est à pourvoir à partir de mi-mars 2013. Merci d'adresser CV, lettre de motivation, exemples de publications et le contact de 3 personnes référentes avant le **20 janvier 2014**, en indiquant la référence suivante « Poste RP-DRR-GRN » (accueil@gret.org)

Pour en savoir plus sur le GRET : www.gret.org

NAPA – CONTACTS

geoffroy.mauvais@iucn.org	Programme Aires Protégées d'Afrique & Conservation – PAPACO UICN-ESARO (Afrique Est/Sud)
leo.niskanen@iucn.org christine.mentzel@iucn.org	Coordination Programme Aires de Conservation et Diversité des Espèces – CASD Chargée de programme BIOPAMA – Patrimoine Mondial UICN-PACO (Afrique Ouest/Centre)
sebastien.regnaut@iucn.org bora.masumbuko@iucn.org youssofph.diedhiou@iucn.org lacina.kone@iucn.org thomas.bacha@iucn.org arsene.sanon@iucn.org florence.mazzocchetti@iucn.org	Coordination Programme Aires Protégées Chargée de programme Climat Chargé de programme Patrimoine Mondial Chargé de programme Territoires de Conservation – Appui aux ONG Chargé du Projet Petites Initiatives (PPI) – Appui aux ONG Chargé du Projet Petites Initiatives (PPI) – Appui aux ONG Chargée de programme Aires Protégées Forestières – Bassin du Congo

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