



E
T
U
D
E
S

D
U

P
A
P
A
C
O
-
N
U
M
E
R
O

16

RESULTATS ET EFFETS DES GRANDS PROJETS DE CONSERVATION SUR LES AIRES PROTEGEES EN AFRIQUE DU CENTRE ET DE L'OUEST



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

**Résultats et effets des grands projets de
conservation sur les aires protégées en
Afrique du Centre et de l'Ouest**

La terminologie géographique employée dans cet ouvrage, de même que sa présentation, ne sont en aucune manière l'expression d'une opinion quelconque de la part de l'UICN sur le statut juridique ou l'autorité de quelque pays, territoire ou région que ce soit ou sur la délimitation de ses frontières.

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

L'UICN n'est aucunement responsable de toute erreur ou oubli de traduction française de ce document dont la version originale est en anglais.

Publié par : UICN, Gland, Suisse et Ouagadougou, Burkina Faso

Droits d'auteur : © 2015 Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources

La reproduction de cette publication à des fins non commerciales, notamment éducatives, est permise sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source soit dûment citée.

La reproduction de cette publication à des fins commerciales, notamment en vue de la vente, est interdite sans permission écrite préalable du détenteur des droits d'auteur.

Citation : UICN/PAPACO (2015). *Résultats et effets des grands projets de conservation sur les aires protégées en Afrique du Centre et de l'Ouest*. UICN/PAPACO: Nairobi, Kenya.

ISBN : 978-2-8317-1747-0

Photos de couverture : Beatrice Chataigner

Produit par : UICN-PAPACO - Programme Aires Protégées d'Afrique et Conservation (www.papaco.org)

Disponible auprès de : IUCN – ESARO
P.O. Box 68200 – 00200, Nairobi
Tel. +254 (020) 2493570; +254 (020) 2493561/ 65
GSM +254 734 768770/ +254 724 256804
Web site: www.iucn.org/esaro / www.papaco.org

La série « études du Papaco » propose des analyses documentées dont l'objectif est de susciter la réflexion sur la conservation de la diversité biologique en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Elle donne un éclairage sur une situation ou un thème, et n'a pas la prétention de couvrir de façon exhaustive le sujet.

Les lecteurs qui désirent compléter l'analyse, ajouter des idées ou partager leur opinion sur le sujet abordé sont vivement encouragés à le faire en adressant leurs commentaires à l'adresse suivante : uicn@papaco.org

Les contributions pertinentes seront postées en ligne sur le site www.papaco.org, à la rubrique « études du papaco » où un forum de discussion est ouvert pour chaque étude produite.

Cette étude a été réalisée avec le concours financier de l'Agence Française de Développement.



Rapport préparé par Francis Lauginie (Afrique Nature International), et a été supervisé par Geoffroy Mauvais (UICN-PAPACO).

AVANT-PROPOS

Les responsables des équipes ayant participé ou participant à la mise en œuvre des programmes ou projets retenus au titre de la présente étude doivent être assurés de notre sincère gratitude pour le temps qu'ils ont bien voulu consacrer à cette réflexion sur l'avenir de la conservation des aires protégées d'Afrique centrale et occidentale, pleinement justifiée par la place qu'occupent les grands projets dans les dispositifs d'aide technique et financière.

D'une façon plus générale, tous les interlocuteurs qui, par leurs commentaires sur les constats et les perspectives, ont facilité l'élaboration de ce rapport d'évaluation et des propositions susceptibles d'être retenues pour l'établissement d'un guide des bonnes pratiques que souhaite produire l'UICN, doivent être tout aussi vivement remerciés.

L'importance vitale des parcs nationaux et réserves analogues, pour la conservation de la diversité biologique, est démontrée sur tous les continents. C'est, en effet, seulement en préservant, dans chaque pays, un échantillon représentatif des différents écosystèmes au sein d'un réseau de sites pouvant servir de refuges naturels viables pour les espèces animales et floristiques, que l'objectif de conservation *in situ* de la diversité biologique pourra être atteint.

Si l'apport de l'aide internationale occupe une place essentielle dans ce secteur trop souvent négligé par les dirigeants des deux sous-régions, la conservation des aires protégées ne dépend évidemment pas que d'initiatives extérieures. Et c'est assurément là qu'il reste beaucoup à faire en matière de prise de conscience des enjeux pour entre autres donner, aux services des parcs nationaux et réserves, la place qu'ils doivent normalement occuper dans la vie d'une nation. Notamment en Afrique centrale (Tchad, RD Congo), trop de collègues africains paient de leurs vies, chaque année, la défense du patrimoine naturel national. Honorer leur mémoire en préalable à ce rapport est un devoir.

C'est avec humilité que la mission, initiée par le Programme PAPACO de l'UICN et objet du présent rapport, a été menée. Elle ne consistait pas à donner des bons ou mauvais points à des responsables de divers horizons ou à des collègues cherchant, dans la très grande majorité des cas, à faire de leur mieux. De façon plus globale et en espérant être resté le plus objectif possible, elle a principalement porté sur l'analyse des systèmes d'intervention ou de gestion qui facilitent ou, au contraire freinent, si ce n'est bloquent, l'atteinte des résultats. Elle débouche sur une série de propositions qui doivent bien plus être considérées comme des axes de réflexion pour l'élaboration du guide des bonnes pratiques susmentionné que comme des orientations péremptoires.

A ce propos, il serait utile de compléter cette étude préliminaire par une série de six ateliers d'une journée réunissant, à Abidjan, Dakar, Kinshasa, Libreville, Ouagadougou et Yaoundé, des petits groupes de travail d'environ huit participants (techniciens et responsables de la conservation incluant d'anciens cadres de grands projets, représentants de donateurs et personnes ressources). En recourant à la méthode de visualisation des idées, il serait alors possible de vérifier et d'amender l'analyse des problèmes rencontrés, le constat des points positifs et la formulation de recommandations à l'attention des institutions donatrices. Le coût de cette mission complémentaire resterait limité puisque seul le modérateur des groupes de travail aurait à se déplacer.

Francis Lauginie

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	1
SOMMAIRE	3
RESUME	6
ABREVIATIONS ET ACRONYMES	11
INTRODUCTION	12
1.1 Données générales sur les deux régions	13
1.2 Une vaste pénéplaine à l'Ouest et un immense bassin forestier au cœur du continent	13
1.3. Des richesses biologiques bien fragilisées en Afrique centrale et très menacées en Afrique occidentale	15
1.4. L'accroissement des pressions anthropiques et ses effets sur les écosystèmes naturels d'Afrique centrale	17
1.5. Le bouleversement des paysages végétaux en Afrique de l'Ouest	19
1.6. L'aveuglement du concept de changement climatique	22
1.7. Les principaux enjeux	23
1.8. Une crise sans précédent nécessitant de remettre sans cesse le métier sur l'ouvrage : <i>Eduquer, informer et communiquer !</i>	26
II. FORMES D'APPUI AUX AIRES PROTEGEES ET GRANDS PROJETS DE CONSERVATION	27
III. LES FACTEURS POSITIFS	30
3.1. Un rôle souvent précurseur, avec un indéniable effet catalyseur et une capacité à générer des dynamiques	30
3.2 Le renforcement des capacités	30
3.3 L'acquisition et le partage des connaissances	31
3.4 Des effets renforçant la protection des sites naturels	31
3.5 Permanence de l'appui, volume de financement et échelle spatiale appropriés	31
3.6 Capacité de faire la différence à un moment donné	32
IV. LES FACTEURS PENALISANT LA CONCEPTION ET LA PERTINENCE / COHERENCE DES PROJETS	33
4.1 Une "défaillance génétique" : des conceptions insuffisamment réfléchies et partagées	33
4.2. Une perception erronée des contextes, favorisant la "culture des projets"	35
4.3 Pertes de mémoire et de continuité	35
4.4 Hypothèses et risques : des identifications de façade	36
4.5 Des bases inutilisables pour le suivi – évaluation	36
4.6 Un manque de coordination dans la programmation des appuis	37

4.7	De l'art d'utiliser les fonds destinés à la conservation des aires protégées pour répondre à des préoccupations sociales ou d'équipements	37
4.8	Une pertinence trop facilement justifiée à un niveau global et le peu d'attention porté à la cohérence	38
V.	LES FACTEURS PENALISANT L'EFFICACITE ET L'EFFICIENCE DES PROJETS	38
5.1	Les autres effets d'une conception inappropriée	38
5.2	Le cloisonnement des composantes et le manque d'information / communication, tant interne qu'externe, lors de la mise en œuvre	39
5.3	Une trop grande rigidité : le manque d'adaptabilité et de progressivité	39
5.4	Excès de centralisme et lourdeur des procédures	40
5.5	Un suivi-évaluation au bien-fondé tardant à être reconnu et un pouvoir de contrôle limité	41
5.6	Le piège des cofinancements	42
5.7	Le manque de transparence dans les recrutements	42
5.8	La dilution des responsabilités	43
VI.	LES FACTEURS PENALISANT L'IMPACT ET LA PERENNISATION DES ACQUIS D'UN PROJET	43
6.1	Une étape oubliée : l'après-projet	43
6.2	Qui trop embrasse ... ou des dangers du régional et du multifocal	44
6.3	La dictature du décaissement	45
6.4	Des durées de projets peu réalistes et des interphases trop longues	45
6.5	La pathologie de la non-reconduction des interventions	46
6.6	Le manque de capitalisation, la mise à l'écart des administrations de tutelle et la difficulté à travailler avec la société civile	46
6.7	Le manque d'action au niveau politique	46
6.8	La cure d'amaigrissement des services d'aide au développement et l'illusion des "experts en tout"	47
6.9	Le laxisme dans le suivi des aides	47
6.10	Le mélange des genres	47
6.11	Le manque d'appropriation	48
6.12	L'inadéquation entre le volume des appuis et les capacités de gestion / prise en charge	48
6.13	Le cas particulier de CARPE	49
VII.	LES DEFAILLANCES DES PREMIERS CONCERNES	49
7.1.	Un mauvais usage des projets étouffant les chances de changement	49
7.2	L'instabilité des postes et le peu de goût pour le terrain	50
7.3	La faible attention portée aux acquis et à la valorisation des formations	51

7.4 L'absence de politique d'utilisation des terres et de vision à long terme	51
7.5 Beaucoup de rhétorique et de bases législatives pour bien peu de concret	52
7.6 Désintérêt politique mais excès de politisation faisant le lit de comportements corruptifs	52
7.7 Déni des vérités et manque de communication	53
7.8 Des réformes pour la forme	53
VIII. PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS	54
8.1 Accorder plus d'attention à la phase d'identification puis de conception, sur la base d'une analyse approfondie des problèmes	54
8.2 En complément aux actions directes de conservation des aires protégées, faire de l'aménagement du territoire (au sens de l'utilisation rationnelle des terres) une clef de voûte pour la conservation des milieux naturels, notamment dans les zones périphériques	56
8.3 Poursuivre les efforts de coordination et rechercher les complémentarités pour bâtir des synergies favorables à la conservation	58
8.4 Du pragmatisme pour les phases de mise en œuvre	59
8.5 Investir ou assurer un financement minimal ? Et si la réponse était double : investir mais aussi se préoccuper d'assurer un appui technique approprié et un financement minimal ?	60
8.6 Evoluer vers un pas de temps adapté au secteur et maintenir de la constance : Allonger la période d'accompagnement en se fixant un cap pour résister aux effets de modes	61
8.7 Améliorer la pérennité des acquis	63
8.8 Communiquer !	63
8.9 Porter le débat au niveau politique et inscrire le long terme dans les esprits	64
8.10 Responsabiliser et partager les responsabilités en clarifiant le rôle de chaque acteur	65
8.11 Oser s'attaquer à la mauvaise gouvernance	67
8.12 Cesser de penser que l'approche régionale peut être la panacée	69
8.13 A défaut de conditionnalités, devenues politiquement incorrectes, instaurer au moins un dialogue contractuel	70
CONCLUSION	72
ANNEXE 1	74
ANNEXE 2	78

RESUME

L'objectif de la mission commanditée par le Programme PAPACO de l'UICN était d'évaluer les résultats obtenus par les grands projets mis en œuvre en Afrique du Centre et de l'Ouest ces dernières années, et de mesurer leur impact sur la conservation des aires protégées ainsi que leur durabilité une fois le financement du projet épuisé.

Contexte régional et enjeux

- Données générales sur les deux régions
- Une vaste pénéplaine à l'Ouest et un immense bassin forestier au cœur du continent
- Des richesses biologiques bien fragilisées en Afrique centrale et très menacées en Afrique occidentale
- L'accroissement des pressions anthropiques et ses effets sur les écosystèmes naturels d'Afrique centrale
- Le bouleversement des paysages végétaux en Afrique de l'Ouest
- L'aveuglement du concept de changement climatique
- Les principaux enjeux
- Une crise sans précédent nécessitant de remettre sans cesse le métier sur l'ouvrage : *Eduquer, informer et communiquer !*

Formes d'appui aux aires protégées et grands projets de conservation sélectionnés

Le présent rapport débute par rappel du contexte régional et des principaux enjeux de la conservation des ressources naturelles dans lesquels les grands projets analysés ont été ou sont développés :

- Pour l'Afrique occidentale :

- Le projet PAPE faisant suite au projet ECOPAS, sur financement de la Commission européenne
- Le projet PAUCOF financé par l'AFD/FFEM
- Le projet Mont Nimba financé par le PNUD-GEF
- Le projet PAGEN financé par la BM-GEF
- Le projet WAP financé par le PNUD-GEF
- L'appui à la Pendjari financé par la GIZ/KFW

- Pour l'Afrique centrale :

- Le projet PACEBCo, financé par la BAD
- Les différentes phases du projet ECOFAC financé par la Commission Européenne
- Le Programme CARPE sur financement de l'USAID

La synthèse de l'analyse des résultats et impacts de ces grands projets s'est faite selon les grandes lignes suivantes.

Les facteurs positifs

- Un rôle souvent précurseur, avec un indéniable effet catalyseur et une capacité à générer des dynamiques
- Le renforcement des capacités
- L'acquisition et le partage des connaissances
- Des effets renforçant la protection des sites naturels
- Permanence de l'appui, volume de financement et échelle spatiale appropriés

- Capacité de faire la différence à un moment donné

Les facteurs pénalisant la conception et la pertinence / cohérence des projets

- Une défaillance "génétique" : des conceptions insuffisamment réfléchies et partagées
- Une perception erronée des contextes, favorisant la "culture des projets"
- Pertes de mémoire et de continuité
- Hypothèses et risques : des identifications de façade
- Des bases inutilisables pour le suivi – évaluation
- Un manque de coordination dans la programmation des appuis
- De l'art d'utiliser les fonds destinés à la conservation des aires protégées pour répondre à des préoccupations sociales ou d'équipements
- Une pertinence trop facilement justifiée à un niveau global et le peu d'attention porté à la cohérence

Les facteurs pénalisant l'efficacité et l'efficience des projets

- Les autres effets d'une conception inappropriée
- Le cloisonnement des composantes et le manque d'information / communication, tant interne qu'externe, lors de la mise en œuvre
- Une trop grande rigidité : le manque d'adaptabilité et de progressivité
- Excès de centralisme et lourdeur des procédures
- Un suivi-évaluation au bien-fondé tardant à être reconnu et un pouvoir de contrôle trop limité
- Les pièges des cofinancements
- Le manque de transparence dans les recrutements
- La dilution des responsabilités

Les facteurs pénalisant l'impact et la pérennisation des acquis d'un projet

- Une étape oubliée : l'après-projet
- Qui trop embrasse ... ou des dangers du régional et du multifocal
- La dictature du décaissement
- Des durées de projets peu réalistes et des interphases trop longues
- La pathologie de la non-reconduction des interventions
- Le manque de capitalisation, la mise à l'écart des administrations de tutelle et la difficulté à travailler avec la société civile
- Le manque d'action au niveau politique
- La cure d'amaigrissement des services d'aide au développement et l'illusion des experts en tout
- Le laxisme dans le suivi des aides
- Le mélange des genres
- Le manque d'appropriation
- L'inadéquation entre le volume des appuis et les capacités de gestion / prise en charge
- Le cas particulier de CARPE

Les défaillances des premiers concernés

- Un mauvais usage des projets étouffant les chances de changement

- L'instabilité des postes et le peu de goût pour le terrain
- La faible attention portée aux acquis et à la valorisation des formations
- L'absence de politique d'utilisation des terres et de vision à long terme
- Beaucoup de rhétorique et de bases législatives pour bien peu de concret
- Désintérêt politique mais excès de politisation faisant le lit des comportements corruptifs
- Dénier des vérités et manque de communication
- Des réformes pour la forme

Propositions d'orientations

- Accorder plus d'attention à la phase d'identification puis de conception, sur la base d'une analyse approfondie des problèmes
 - *Consacrer plus de temps à une analyse participative des problèmes*
 - *Mieux s'appuyer sur les personnes ressources et éviter, le cas échéant, les études sans lien direct avec les problèmes à résoudre*
 - *Tenir compte des leçons du passé et des échecs, notamment en matière de projets intégrés de conservation / développement*
 - *Se soucier de l'appropriation en impliquant toutes les acteurs concernés*
 - *Mieux prendre en compte les risques et hypothèses*
 - *Exiger des cadres d'intervention qui soient logiques et privilégier le pragmatisme en se libérant de l'obsession de l'innovation !*
 - *Etre intraitable sur les indicateurs d'atteinte des résultats*
 - *Vérifier l'adéquation entre le couple investissements / coûts récurrents et la capacité de prise en charge des bénéficiaires.*
- En complément aux actions directes de conservation des aires protégées, faire de l'aménagement du territoire (au sens de l'utilisation rationnelle des terres) une clef de voûte pour la conservation des milieux naturels, notamment dans les zones périphériques
 - *La nature a besoin d'espace*
 - *Planifier, au niveau national, une utilisation rationnelle des terres et se départir des approches trop intellectuelles*
 - *Organiser la concertation dans les zones périphériques*
- Poursuivre les efforts de coordination et rechercher les complémentarités pour bâtir des synergies favorables à la conservation
 - *Améliorer la coordination entre donateurs*
 - *Constituer des alliances d'intérêt pour la conservation*
 - *Rechercher des partenariats de longue durée en renforçant la société civile*
 - *Veiller à une meilleure cohérence et à une valorisation des synergies lors de la conception / mise en œuvre de projets de développement dans la région environnant l'aire protégée*
 - *Ouvrir le FEM à d'autres opérateurs*
- Du pragmatisme dans la planification des mises en œuvre
 - *Commencer par se concentrer, lors de la première phase d'un projet, sur le renforcement des capacités et l'opérationnalisation des activités*
 - *Alléger les procédures*
 - *Prévoir des possibilités d'adaptation à des situations de crise ou imprévisibles*
 - *Faire respecter les engagements pris par les partenaires*

- Investir ou assurer un financement minimal ? Et si la réponse était double : investir mais aussi se préoccuper d'assurer un appui technique approprié et un financement minimal ?
- Evoluer vers un pas de temps adapté au secteur et maintenir de la constance : *Allonger la période d'accompagnement en se fixant un cap pour résister aux effets de modes*
 - *Programmer sur un plus long terme*
 - *L'enjeu de la modification des comportements*
 - *Savoir résister aux effets de modes*
Engager des actions de pure sauvegarde, notamment pour les endémismes
- Améliorer la pérennité des acquis
- Communiquer !
 - *Alerter sur l'insidieuse érosion de la diversité biologique et cesser d'ignorer les références du passé*
 - *Mieux utiliser le support médiatique des grands projets dans un monde de l'oralité*
 - *Améliorer la communication entre agences et au sein des composantes d'un projet*
 - *Véhiculer le message de la conservation auprès des responsables des prises de décision au niveau sous-régional*
- Porter le débat au niveau politique et inscrire le long terme dans les esprits
- Responsabiliser et partager les responsabilités en clarifiant le rôle de chaque acteur
 - *Rendre les chargés de projets responsables de l'atteinte des résultats*
 - *Poursuivre et accompagner sur un plus long terme les programmes de petites subventions accordées aux organisations de la société civile*
 - *Bien délimiter les champs de compétences*
 - *Développer des plans d'action nationaux et des plans de gestion réalistes et cohérents*
 - *Retrouver la mission initiale des organisations non gouvernementales*
 - *Placer les gestionnaires d'aires protégées en situation d'exercer leur mission*
- Oser s'attaquer à la mauvaise gouvernance
 - *Le devoir d'ingérence*
 - *Sélectionner et stabiliser le personnel*
 - *Exiger la transparence dans les prises de décisions*
 - *Améliorer les systèmes de gestion en les éloignant d'une trop forte emprise du pouvoir politique*
 - *Ne pas omettre d'appliquer les règles de bonne gouvernance aux donateurs eux-mêmes et aux autres acteurs*
 - *Informier et former*
- Cesser de penser que l'approche régionale peut être la panacée
 - *Rappeler que la conservation se joue avant tout aux niveaux local et national*
 - *Tenir compte des diversités nationales et réserver l'approche régionale à quelques thématiques pour lesquelles elle apporte une réelle plus-value*
 - *Eviter de transformer les structures régionales de coordination des politiques sectorielles en agences d'exécution*
- A défaut de conditionnalités, devenues politiquement incorrectes, instaurer au moins un dialogue contractuel

- *Abandonner les attitudes désintéressées, formes contemporaines d'un paternalisme devenu cynique*

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AGAPACO	Projet d'Amélioration de la Gestion des Aires Protégées en Afrique du Centre et de l'Ouest
AGIR	Appui à la gestion intégrée des ressources naturelles
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque mondiale
CARPE	Central Africa Regional Program for the Environment
CBFF	<i>Congo Basin Conservation Fund</i> / Fonds pour les forêts du Bassin du Congo
CDB	Convention sur la diversité biologique
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEPF	<i>Critical Ecosystem Partnership Fund</i>
CITES	Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction, dite de Washington
CTS	Comité Technique de Suivi
DEA	Diplôme d'études approfondies
ECOFAC	Programme de Conservation et de Valorisation des Écosystèmes Fragilisés d'Afrique Centrale (précédemment, Ecosystèmes forestiers d'Afrique centrale)
ECOPAS	Ecosystèmes protégées en Afrique Sahélienne
FEM	Fonds pour l'environnement mondial / <i>GEF – Global Environment Facility</i>
FFBC	Fonds pour les forêts du Bassin du Congo
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i> / Label écologique visant à assurer que la production de bois ou d'un produit à base de bois a respecté des procédures de gestion durable des forêts
GEF	<i>Global Environment Facility</i> / Fonds pour l'environnement mondial
GEPRENAF	Projet de gestion participative des ressources naturelles et de la faune
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> / Agence allemande de coopération internationale
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> / Établissement de crédit pour la reconstruction (République Fédérale d'Allemagne)
PACEBCo	Programme d'Appui à la Conservation des Ecosystèmes du Bassin du Congo
PAGEN	Partenariat pour la gestion des écosystèmes naturels
PAPACO	Programme Aires Protégées pour l'Afrique du Centre et de l'Ouest
PAPSA	Projet d'amélioration de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire
PCAGAP	Programme Cadre de Gestion des Aires Protégées
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PAPE	Programme d'Appui aux Parcs de l'Entente
RD Congo	République Démocratique du Congo
UEMOA	Union Economique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> / Agence américaine pour le développement international
WAP	Aires protégées du W, de l'Arly et de la Pendjari

INTRODUCTION

Rappel des objectifs et résultats attendus

L'objectif de cette étude est d'évaluer les résultats obtenus par les grands projets mis en œuvre en Afrique centrale et occidentale ces dernières années, et de mesurer leurs effets sur la conservation des aires protégées ainsi que leur durabilité une fois le financement du projet épuisé.

Il s'agit donc d'évaluer l'intérêt et la pertinence de ces outils de financements à plusieurs niveaux :

- en termes de conception
- lors de la mise en œuvre des projets, en termes de résultats produits
- en matière de durabilité des actions et des effets ainsi qu'au niveau des relais entre les différentes phases d'un programme

Dans la mesure du possible, les conclusions de cette réflexion serviront ultérieurement à l'ébauche d'un guide de bonnes pratiques soulignant les conditions préalables, à remplir lors de la conception d'un grand projet, ou déterminantes pour la réussite de sa mise en œuvre.

Un tel guide, prévu dans la Direction 7 de la Feuille de Route pour les aires protégées d'Afrique de l'UICN, pourrait servir de référence et de cadre d'orientation aux donateurs lors de la phase d'instruction de futurs grands projets.

Les termes de référence détaillés figurent en Annexe 1.

Déroulement de la mission

Les déplacements pour rencontrer les responsables de projets, représentants de donateurs et personnes ressources, se sont déroulés de décembre 2012 à Mars 2013 (Ouagadougou, Conakry, Libreville, Kinshasa, Yaoundé, Cotonou et Abidjan). Le programme de travail de la mission est détaillé en Annexe 2, avec la liste des personnes rencontrées en Annexe 3.

Méthodologie retenue

La mission a combiné l'analyse de la documentation disponible et la conduite d'entretiens semi-dirigés, soit directement dans les capitales mentionnées à la section précédente, soit par voie téléphonique.

Le regard de l'évaluation a porté sur les questions clés des critères de pertinence, cohérence, efficacité, efficience, effets, viabilité et sur une appréciation générale de la conception / mise en œuvre des projets sans omettre les aspects de capitalisation de l'information.

Le temps limité, imparti pour mener cette réflexion, a conduit à s'appuyer en priorité sur les documents d'évaluation existants sans bien évidemment pouvoir, en dehors des rencontres avec des personnes ressources, responsables de projets anciens ou en cours et représentants des donateurs, effectuer des enquêtes de terrain.

Lors des analyses, une attention particulière a été portée aux aspects suivants :

- la genèse des projets, la prise en compte des contextes et la définition des objectifs et des résultats attendus
- la pertinence globale du projet considéré dans le contexte général des deux sous-régions
- les actions mises en œuvre et les résultats obtenus par le programme
- les diverses recommandations ayant pu être faites par les équipes d'évaluation

Le guide utilisé pour les entretiens semi-dirigés figure en Annexe 4.

I. CONTEXTE REGIONAL ET ENJEUX

NB : Les projets retenus pour la présente réflexion ne concernant que des écosystèmes terrestres, cette section ne traite pas spécifiquement des milieux marins mais la problématique de la conservation reste similaire, dans ses grandes lignes, quels que soient les biomes concernés.

1.1 Données générales sur les deux régions

L'Afrique centrale s'étend sur 2 000 km, des côtes de l'Atlantique au Rift Albertin. Elle couvre une superficie de 5 420 240 km² et compte dix pays : le Burundi, le Cameroun, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République Centrafricaine, la République démocratique du Congo, la République du Congo, le Rwanda, Sao Tomé et Príncipe et, enfin, le Tchad. Estimée à 119 millions d'habitants, la population de la région devrait atteindre 163 millions d'habitants en 2020.

Deux principales organisations sous-régionales sont à citer : la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale – CEEAC et la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC). Cette commission est issue de la Déclaration de Yaoundé de mars 1999 par laquelle six chefs d'Etat de la région ont affirmé leur volonté de s'engager pour la conservation des écosystèmes forestiers avec protection intégrale de 10 % de leur surface. La COMIFAC dispose de la personnalité juridique grâce à un traité ratifié par les dix Etats.

Plus vaste, l'Afrique occidentale couvre 6 275 782 km², s'étendant sur 3 510 km du Cap-Vert, à l'Ouest, jusqu'à la frontière orientale du Nigéria, à l'Est, et sur 2 330 km du Nord au Sud (de la frontière septentrionale du Mali au point le plus au sud du delta du Niger). La région compte 16 pays : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra-Leone et le Togo. Comptant une population de 286 millions d'habitants en 2007, l'Afrique de l'Ouest devrait en compter 360 millions en 2020.

Les grandes avancées en matière d'intégration régionale se traduisent par le nombre d'organisations ouest-africaines :

- Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest – CEDEAO (15 pays : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo)
- Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine – UEMOA (huit pays : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo)
- Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel – CILSS (cinq pays : Burkina Faso, Cap-Vert, Sénégal, Mauritanie, Niger, auxquels vient s'ajouter le Tchad)
- Conseil de l'Entente (cinq pays : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Togo)
- Union du Fleuve Mano (quatre pays : Côte d'Ivoire, Guinée, Libéria, Sierra-Leone)

1.2 Une vaste pénéplaine à l'Ouest et un immense bassin forestier au cœur du continent

Afrique centrale

Même si, comme en Afrique de l'Ouest, la région couvre une large gamme d'écosystèmes, du littoral atlantique au désert du Sahara, l'attention y est principalement attirée par la présence du massif forestier du Bassin du Congo dont l'avenir se joue aujourd'hui.

Tous types confondus, les forêts d'Afrique centrale, couvrent deux millions de km² pour constituer la deuxième réserve de forêts tropicales au monde, représentant 70 % du couvert forestier dense et humide d'Afrique. Il s'agit, pour plus de 80 %, de forêts de type guinéo-congolais, avec deux

zones de forêt afro-montagnarde, la première au Cameroun et la seconde dans la partie la plus orientale de la région. Six pays (Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République Centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo) possèdent encore un couvert forestier dense représentant 1 637 000 km² soit 40 % de leur superficie totale (4 048 470 km²).

Même si les deux tiers des forêts d'Afrique centrale sont drainées par le fleuve Congo (deuxième fleuve du monde par son débit moyen après l'Amazone) et si la moitié d'entre elles s'étendent sur le territoire de la RD Congo, d'autres bassins importants existent, notamment ceux de la Sanaga au Cameroun, du Ntem (fleuve frontalier au Cameroun, au Gabon et à la Guinée équatoriale), de l'Ogooué et de la Nyanga au Gabon ou du Kouilou - Niari au Congo. Les îles du Golfe de Guinée (Bioko et Annobon, São Tomé et Príncipe) sont également d'une grande importance pour la diversité biologique en raison d'un isolement ayant favorisé l'endémicité.

Dans cette région, les forêts du Bassin du Congo occupent une place essentielle. Elles comprennent une grande diversité de types forestiers qu'il est possible de distinguer en dix écorégions forestières et trois écorégions de mosaïques forêt-savane (les écorégions étant définies comme de "vastes zones terrestres contenant un assemblage distinct d'espèces, d'habitats et de processus écologiques"). Pour mémoire, si l'on inclut les autres écosystèmes du Burundi, du nord de la RCA, du Tchad, du Rwanda et les îles océaniques, le nombre de régions écologiques s'élève à 24 pour les terrestres auxquelles s'ajoutent trois régions marines pour l'ensemble de la région.

Comme pour l'ancien bloc forestier d'Afrique de l'Ouest, l'organisation des communautés écologiques au sein des forêts d'Afrique centrale est le résultat d'une longue histoire au cours de laquelle les cycles climatiques ont joué un rôle majeur. L'alternance de périodes chaudes et humides avec des périodes froides et sèches, en liaison avec le cycle des glaciations dans l'hémisphère nord, a provoqué une succession de phases d'extension et de régression du couvert forestier. Durant la dernière période glaciaire dont l'apogée se situe il y a environ 18 000 ans, la faible pluviométrie a provoqué la réduction des forêts à quelques zones naturellement humides, des "refuges" situés le long de la côte atlantique et sur les reliefs montagneux. Le réchauffement progressif du climat a ensuite permis à ces forêts de recoloniser les zones intérieures et de basse altitude.

Ces anciens refuges forestiers climatiques offrent une richesse spécifique et des taux d'endémisme particulièrement élevés. Si la riche diversité biologique de ces forêts denses humides est bien connue, celle-ci est loin d'être répartie de façon homogène. Une tendance générale à la diminution de la richesse spécifique et du taux d'endémisme s'exerce, en effet, au fur et à mesure que l'on s'éloigne des bordures du bassin où existaient ces zones de refuges. Ainsi, l'écorégion des "Forêts côtières" abrite 484 espèces d'oiseaux tandis que seulement 342 sont recensées au sein de l'écorégion "Forêts congolaises centrales", pourtant deux fois plus étendue. Le contraste est encore plus marqué chez les végétaux, avec environ 6 000 espèces pour la première écorégion contre 3 500 pour la seconde (Conservation International, 2010 ; Jacques *et al.*, 2010 ; Lauginie *et al.*, 2011 ; IUCN, 2010 ; IUCN et UNEP, 2010).

Afrique occidentale

Le milieu physique de l'Afrique de l'Ouest peut se résumer par l'image d'une vaste pénéplaine, structurée par quatre axes : sa façade atlantique, la dorsale du sud du Sahara, la dorsale guinéenne et l'arc du Niger.

Peu affectée par les mouvements tectoniques du début du tertiaire, l'Afrique occidentale est, en effet, selon l'expression d'Avenard (1971), le "triomphe de l'horizontalité" puisque l'altitude y dépasse rarement 500 mètres. Les irrégularités du relief sont seulement constituées par quelques dorsales et massifs : dorsale saharienne allant de l'Adrar des Ifoghas au Tibesti en passant par le Hoggar, dorsale guinéenne s'étendant du Fouta-Djallon jusqu'au Massif des monts Nimba, Monts Atakora au Togo et Plateau de Jos au Nigéria).

La partie la plus septentrionale de l'Afrique de l'Ouest appartient au plus vaste désert du monde, le Sahara (huit millions de km²). Le Sahel, "*côte aride d'une mer abandonnée*", qui le borde au sud, occupe une autre grande partie de la région – le terme *Sahel* est issu d'un nom arabe médiéval désignant la rive, le bord (Jean Gallais, 1984).

A l'opposé, plus des trois quarts des pays (13 sur 16) s'ouvrent sur une façade maritime d'environ 5 000 kilomètres. A l'intérieur des terres, dessinant un grand arc de 4 200 km, le Niger domine le système hydrographique ouest-africain avec son bassin versant de 2,1 millions de km² s'étendant sur dix pays : Guinée, Mali, Côte d'Ivoire, Burkina-Faso, Niger, Algérie, Bénin, Nigéria, Cameroun et Tchad.

Les climats, distribués selon une succession de bandes parallèles aux tropiques, varient d'un extrême à l'autre, d'une composante tropicale humide voire équatoriale jusqu'au type désertique.

La répartition des formations végétales suit celle des climats en prenant la forme d'un système de bandes à peu près parallèles s'étalant d'ouest en est : forêt dense humide bordée, le long de la côte, par une ligne discontinue de mangroves ; mosaïque de forêts denses et de savanes guinéennes ; savanes subhumides ; savanes sèches, steppe et désert. Ces six grandes formations s'étendent sur 18 écorégions terrestres. Celles-ci sont complétées par six écorégions marines au sein desquelles la partie occidentale et septentrionale est la plus remarquable, avec les récifs coralliens du Cap-Vert, les herbiers des hauts-fonds mauritaniens et les remontées d'eaux froides riches en nutriments du Courant des Canaries.

Au sein de l'écorégion de la savane soudanienne occidentale, les écosystèmes protégés du W, contigus au Bénin, Burkina Faso et au Niger, constituent le seul complexe naturel transfrontalier d'envergure puisque s'étendant sur 31 000 km². De gros efforts ont récemment été faits pour la création d'aires protégées marines sur la côte occidentale, de la Guinée Bissau à la Mauritanie alors que, pendant de nombreuses années, la partie marine du vaste Parc national du Banc d'Arguin était la seule à exister (12 000 km² au total, s'étendant au sud du Cap Blanc).

Parmi les 200 écorégions considérées comme les plus remarquables dans le monde, cinq sont ouest-africaines ; une marine, l'Upwelling sahélien et quatre terrestres : les forêts guinéennes de l'Ouest ; les forêts guinéennes de l'Est ; les forêts du Cap-Vert, de Côte d'Ivoire et des montagnes guinéennes ; la savane inondée du delta intérieur du Niger. Les quatre dernières correspondent au site d'importance majeure pour la biodiversité ("hotspot") des forêts guinéennes, ces forêts et les îles du Cap-Vert étant aussi des zones d'endémisme pour les oiseaux (pour mémoire, ce "hotspot" des forêts guinéennes, allant de la Sierra Leone à l'ouest jusqu'à la rivière Sanaga au Cameroun à l'est, vient d'être récemment étendu aux écosystèmes insulaires de grande valeur biologique d'Annobon et Bioko en Guinée équatoriale et de São Tomé et Príncipe).

Les 24 écorégions d'Afrique de l'Ouest présentent un niveau de protection très variable, supérieur à 10 % pour seulement trois d'entre elles (Forêts côtières de Cross River - Sanaga - Bioko, Désert de la côte atlantique, Mangroves) mais largement inférieur à 10 % pour toutes les autres ; soit un taux tout à fait insuffisant pour assurer une conservation à long terme des principaux écosystèmes régionaux. Ainsi, seulement 3 % des forêts de plaine sont classés dans les catégories I à IV de l'UICN correspondant aux parcs nationaux et réserves (Conservation International, 2010 ; Jacques *et al.*, 2010 ; IUCN, 2010 ; IUCN et UNEP, 2010).

1.3. Des richesses biologiques bien fragilisées en Afrique centrale et très menacées en Afrique occidentale

Afrique centrale : une remarquable diversité biologique fragilisée

Les forêts de plaine et de basse altitude d'Afrique centrale hébergent environ 10 000 espèces de plantes vasculaires dont 30 % sont des endémismes (incluant neuf familles totalement endémiques). Les forêts d'altitude, nettement moins riches avec environ 4 000 espèces présentent, en

revanche, un fort taux d'endémisme puisque s'élevant à 70 % (avec deux familles totalement endémiques). A l'Est de la région, dans la chaîne du Ruwenzori et des Virunga, au-dessus de 3 000 mètres, la végétation afro-montagnarde abrite des formes végétales exceptionnelles comme les lobélies, séneçons géants et bruyères arborescentes.

La diversité animale est tout autant élevée, certains groupes zoologiques ayant connu, dans cette région, des radiations adaptatives remarquables à l'origine de l'émergence de nombreuses espèces. C'est notamment le cas, au niveau des mammifères, des primates (26 espèces diurnes, six espèces nocturnes) ou, pour les oiseaux, des touracos (dix espèces). La richesse en faune s'illustre par la présence de 58 espèces de mammifères (45 % d'endémismes) et 655 espèces d'oiseaux (36 % d'endémismes) incluant cinq familles endémiques dont le Paon du Congo est l'un des symboles. De même qu'en Afrique occidentale, ces espèces jouent un rôle important dans le fonctionnement écologique des forêts, notamment dans la structuration des micro-habitats forestiers et la dispersion des graines. Plusieurs d'entre elles sont emblématiques, de l'Eléphant aux antilopes forestières comme le rarissime Okapi en passant par les grands singes (Bonobo, Chimpanzé, Gorille et Mandrill). Sur la façade atlantique, les plages sont des lieux de ponte d'importance mondiale pour les tortues marines tandis que de nombreux cétacés séjournent au large des côtes.

La diversité biologique des forêts d'Afrique centrale reste insuffisamment connue. Des espèces nouvelles sont régulièrement identifiées, notamment chez les amphibiens, reptiles et poissons (plus d'un millier d'espèces pour ce dernier groupe, rien qu'en RD Congo) mais aussi au sein de groupes biologiques *a priori* bien connus comme les ligneux ou les mammifères (c'est seulement en 1986 que le Singe à queue de soleil *Cercopithecus solatus* est découvert dans le centre du Gabon). Pour certains groupes taxonomiques (invertébrés notamment), il est permis de penser qu'il reste vraisemblablement davantage d'espèces à découvrir qu'il n'en existe d'identifiées à ce jour.

L'exploitation forestière et minière ouvre de plus en plus le bloc forestier d'Afrique centrale sur de vastes superficies jusqu'alors à l'abri. La demande en viande de brousse ne cesse d'augmenter et la chasse commerciale touche de plus en plus les aires protégées. Des trafics de plus grande ampleur se sont à nouveau intensifiés, l'Année internationale de la biodiversité ayant, en 2010, coïncidé avec une nouvelle flambée du prix de l'ivoire pour conduire aux massacres de troupeaux d'éléphants constatés dans tous les pays au cours de ces trois dernières années. Au point que les éléphants de forêt ont vu fondre leurs effectifs de plus de 60 % en seulement dix années, de 2002 à 2011, avec une perte concomitante de 30 % de leur aire de répartition (Laurance *et al.*, 2012 ; Maisels *et al.*, 2013). Tandis que 16 espèces d'oiseaux et 23 de mammifères sont considérées comme menacées en Afrique centrale.

Si les taux de déforestation quantitative apparaissent faibles (moins de 1 %), les pertes annuelles n'en sont pas moins conséquentes. Du fait de l'immensité de la région, les chiffres sont, en effet, trompeurs. Ainsi, si le Bassin du Congo affiche, par exemple, 341 aires protégées des catégories I à VI de l'UICN, couvrant 570 000 km², ce total comprend, pour 380 000 km², 188 aires de la catégorie VI au très faible statut de protection et, finalement, il n'existe que 48 parcs nationaux totalisant 180 000 km² soit seulement 4,4 % des 4 048 470 km² de ce massif forestier (IUCN et UNEP, 2010).

Afrique occidentale : une diversité biologique unique particulièrement menacée

L'Afrique de l'Ouest abrite une diversité faunique et floristique exceptionnelle, liée à la gamme des milieux naturels se succédant du sud au nord. Les forêts, malgré leur peu de relief et une surface de 16 000 km² ne représentant que 10 % de celle des forêts d'Afrique centrale, hébergent 750 espèces de papillons (75 % des 1 100 espèces d'Afrique centrale), 200 espèces de passereaux (50 % des 400 espèces de ce groupe) et 21 espèces de primates (68 % des 31 espèces de ce groupe). De même, les savanes ouest-africaines offrent une grande diversité d'espèces, notamment chez les ongulés. Ainsi deux parcs nationaux de Côte d'Ivoire, la Comoé pour les sites de plus de 5 000 km², et

la Marahoué pour ceux de moins de 5 000 km², offrent les plus hauts ratios du continent pour le nombre d'espèces d'artiodactyles par km².

La région compte encore quelques représentants des merveilles d'évolution et d'adaptation aux conditions extrêmes de vie que sont l'Addax, l'Oryx ou les gazelles dama et leptocère. Dans la boucle du Niger, poursuivant presque miraculeusement son circuit ancestral de migrations saisonnières, survit la population d'éléphants la plus septentrionale du continent. Mais, à l'image des dernières guépards et lycaons, les espèces emblématiques des savanes et forêts ouest-africaines sont toutes en danger plus ou moins grand de disparition.

Dans le milieu marin, plus d'un millier d'espèces de Poissons sont dénombrées, dix espèces de dauphins dont le Dauphin commun à long bec et le Dauphin à bosse de l'Atlantique, 11 espèces de baleines et cinq de tortues tandis que plus de six millions d'oiseaux migrateurs séjournent dans les eaux côtières de la région. Le nord de la Mauritanie compte la population la plus méridionale du Phoque moine de Méditerranée tandis qu'une autre espèce emblématique, le Lamantin, survit dans les eaux douces.

Nombreux sont les endémismes en Afrique de l'Ouest, que ce soit chez les végétaux (1 800 espèces soit 21 %) ou dans le règne animal, chez les Mammifères (67 soit 21 %) avec, notamment, de rares céphalophes forestiers, chez les Oiseaux (75 soit 9,6 %), les reptiles (52 soit 25 %), les Amphibiens (85 soit 38 %) et les Poissons - 143 soit 28 % (Conservation International, 2010).

Le taux de dégradation des habitats est alarmant (voir section 1.5) et se traduit par des nombres élevés d'espèces classées comme menacées sur la Liste rouge de l'UICN en raison de trop fortes pressions anthropiques : 1 212 espèces dans le règne animal et 517 espèces dans le règne végétal. En 50 ans, la région a perdu 90 % de ses forêts denses et elle compte 26 % du total mondial des espèces dont la survie dépend de mesures de conservation, soit 49 % du total africain (IUCN, 2010).

1.4. L'accroissement des pressions anthropiques et ses effets sur les écosystèmes naturels d'Afrique centrale

L'Afrique centrale a la particularité de présenter, en termes de densités de population, deux situations totalement opposées entre deux pays très peuplés (Burundi : 280 hab./km² et Rwanda : 368 hab./km²) et ceux, mis à part São Tomé et Príncipe (156 hab./km²), dont tout ou parties de leurs territoires se caractérisent par des densités inférieures à 20 habitants par km² (Cameroun : 40 hab./km², Congo : 10,5 hab./km², Gabon : 5,2 hab./km², Guinée équatoriale : 21,3 hab./km², RCA : 6,9 hab./km², RD Congo : 27 hab./km², Tchad : 8,2 hab./km²). Les conséquences d'une croissance démographique ne correspondant plus aux capacités d'accueil étant traitées à la section suivante, l'attention va essentiellement se porter sur la seconde catégorie de pays et, notamment, compte tenu de son importance écologique, sur le Bassin du Congo.

La faible densité globale de population, l'état de développement économique peu avancé et un réseau des voies de communication encore peu dense font que les forêts denses d'Afrique centrale demeurent, en général, en meilleur état que leur homologues des autres régions tropicales du monde. Toutefois, avec une population doublant tous les 25 à 30 ans, la situation est plus grave qu'elle n'apparaît à première vue. Les menaces sur les écosystèmes de cette région ne manquent pas : ouverture des voies de communication, agriculture sur brûlis, exploitation forestière et minière, chasse non contrôlée installant de plus en plus fréquemment le "syndrome des forêts silencieuses", trafic de l'ivoire relancé par des réseaux mafieux et atteignant des proportions ne pouvant que conduire à l'extinction de l'Eléphant sur la plus grande partie des territoires, prélèvements informels, manque de planification de l'utilisation des terres.

Sur le plan du couvert végétal, ces pressions exercent trois principaux effets : la déforestation, la fragmentation et la dégradation (Brugière, 2010).

La déforestation, se définissant comme la disparition de la forêt dense au profit d'une autre forme de couverture des sols (cultures et friches, plantations industrielles, urbanisation, etc.), reste, à l'échelle du Bassin du Congo, un processus de relativement faible ampleur. Sur la période 1990-2000, le taux de déforestation annuel net est, en effet, estimé à 0,16 % (soit un taux annuel de déforestation brut de 0,17 % compensé par une reforestation spontanée de 0,01 %). Cela signifie que, sur la période considérée, environ 29 000 km² de forêts denses ont été perdus. Ce taux de déforestation était alors deux fois plus faible que celui du bassin de l'Amazonie et quatre fois inférieur à celui des grandes îles forestières de l'Asie du Sud-est (Sumatra, Bornéo, etc.).

La déforestation ne se répartit pas de façon égale dans les six pays du bassin et se concentre, en fait, dans 17 "Points chauds de déforestation" représentant environ 15 % de la surface forestière totale de la région. La RD Congo et le Cameroun, les deux pays avec les plus forts taux de déforestation annuels, regroupent respectivement huit et quatre de ces points chauds. Il est intéressant de constater, en toute logique, que la majorité de ces points chauds de déforestation sont situés en bordure du massif forestier, là où les densités humaines sont les plus fortes. La principale cause actuelle de déforestation en Afrique centrale est, en effet, l'agriculture itinérante sur brûlis. Là où la densité humaine est modérée et le paysage forestier encore peu modifié, l'abandon des parcelles agricoles au bout de quelques années, en raison de la perte de fertilité des sols, peut entraîner une reforestation naturelle expliquant le taux de 0,01 % de reforestation spontanée annuel mentionné ci-dessus.

L'exploitation forestière industrielle joue un rôle indirect dans la déforestation en ouvrant les massifs forestiers aux planteurs. Jusqu'à présent, ce phénomène est resté marginal à l'échelle du Bassin du Congo, comparativement à ce qui a pu être observé en Afrique de l'Ouest ou en Asie du Sud Est ; mais, les mêmes causes produisant les mêmes effets, le sort de ce bloc forestier encore relativement préservé sera irrémédiablement scellé comme ce fut le cas pour ceux des deux régions précitées si des mesures de contrôle et régulation appropriées ne sont pas prises dès à présent.

Le mythe des forêts du Bassin du Congo restant inaccessibles relève du passé. Selon l'Etat 2008 des forêts d'Afrique centrale, si seulement un bon tiers des forêts denses humides de la région sont affectées à des exploitants, dans plusieurs pays (Congo, Gabon, Guinée équatoriale et RCA) ce sont plus des trois quarts du couvert forestier qui sont déjà en exploitation légale ou non (Commission européenne, 2009).

La fragmentation des milieux

La rupture de la continuité de la couverture forestière, avec l'établissement d'autres formes d'utilisation des sols au sein d'un massif forestier, constitue la seconde étape du processus de disparition. Par les ruptures de continuité et les effets de lisière qui s'ensuivent, la fragmentation porte une grave atteinte à la diversité biologique car plusieurs fragments d'un milieu naturel donné abritent au total moins d'espèces et, surtout, en perdent à un rythme beaucoup plus rapide qu'un seul bloc d'une taille équivalente au cumul des fragments. Cette étape est bien entamée et il suffit de suivre l'évolution des feux de brousse pour se convaincre de l'avancée des implantations humaines au cœur de cet ensemble forestier dont le processus de disparition est entamé, quoi qu'en disent les adeptes de la méthode Coué (voir, par exemple, les cartes de suivi satellitaire des feux de brousse sur le site FIRMS Web mapper : www.maps.geog.umd.edu/firms/shapes.htm).

La dégradation des forêts

Cette troisième forme d'atteinte du couvert se caractérise par une perte de structure, de composition et de fonctionnement des milieux forestiers du fait d'activités se déroulant au sein des forêts. L'exploitation forestière industrielle est la principale de ces activités mais les prélèvements irrationnels effectués sur la faune sauvage (voir section suivante) y contribuent aussi.

L'exploitation forestière industrielle est l'une des formes les plus importantes d'utilisation des forêts en Afrique centrale : en 2006, environ 32 % du massif forestier étaient inclus dans des

concessions forestières (en cours d'exploitation ou non). En raison d'un faible taux de prélèvement, (en général, un à deux arbres par hectare), l'exploitation forestière industrielle en Afrique centrale ne se traduit rarement par une déforestation. Toutefois, comme déjà mentionné, certaines zones forestières, plus riches que d'autres en bois d'œuvre, font l'objet d'une exploitation intensive et laissent alors la place à des formations secondaires, biologiquement moins riches que les forêts ancestrales, les conséquences de l'établissement d'un réseau de voies de communication ayant déjà été évoquées par ailleurs.

L'utilisation irrationnelle de la faune

Moins visible au premier abord que l'exploitation forestière, l'utilisation incontrôlée de la faune constitue une pression d'une ampleur considérable. Elle concerne le trafic de l'ivoire et le commerce du gibier à des fins alimentaires. L'intensité du braconnage des éléphants varie selon les zones mais il atteint, le plus souvent, un niveau ne pouvant qu'entraîner des extinctions locales, y compris dans les aires protégées. Le trafic d'ivoire s'est considérablement accru en Afrique centrale ces dernières années depuis l'implantation de sociétés asiatiques, la Chine, le Japon et la Thaïlande constituant, en toute illégalité, les principaux débouchés pour les trafiquants. L'ampleur du commerce de viande de gibier trouve son origine dans la difficulté à développer l'élevage en milieu forestier et les populations locales se tournent donc essentiellement vers la faune sauvage pour satisfaire leurs besoins en protéines animales.

La demande en viande de gibier s'accroît avec l'extension des zones urbaines et des nombreux centres de peuplement que représentent les campements des concessions forestières. Elle génère toute une filière commerciale informelle portant sur des volumes considérables (l'estimation des prélèvements annuels en viande de gibier est de l'ordre de cinq millions de tonnes pour l'Afrique centrale). Les concessions forestières jouent un rôle important dans ce trafic, l'accès au cœur des zones forestières se trouvant facilité par le réseau de pistes créées par les exploitants.

La diminution drastique des densités animales dans les zones chassées (notamment pour les plus grandes espèces), pouvant aller localement jusqu'à l'extinction, est le constat le plus évident. Mais la raréfaction des effectifs de la faune sauvage a des conséquences directes sur le fonctionnement global de l'écosystème forestier. Environ 70 % des graines des espèces végétales des forêts denses étant dispersées par les animaux, la disparition de certaines espèces animales aura forcément un impact significatif sur la régénération de nombreuses espèces végétales. Si le rôle de l'Eléphant dans la zoochorie est bien connu, beaucoup d'autres espèces, des primates aux rongeurs sans omettre les calaos et touracos, contribuent tout autant à la dissémination des graines.

1.5. Le bouleversement des paysages végétaux en Afrique de l'Ouest

De très nombreuses menaces pèsent sur les écosystèmes naturels ouest-africains : la sécheresse, l'ensablement et l'érosion éolienne, les feux de brousse tardifs, la surexploitation généralisée des ressources, les intenses activités minières (à grande échelle, pour la bauxite, le fer et l'or, ou à l'échelle artisanale pour le diamant et l'or), la dégradation des sols, le développement de l'agriculture industrielle ou, encore, la pollution agricole et urbaine. Sans omettre, au taux actuel d'accroissement démographique, un doublement de la population en moyenne par quart de siècle. Le braconnage atteint de tels niveaux de prédation que la plupart des aires protégées, à de trop rares exceptions près, sont touchées, comme en Afrique centrale, par le syndrome des "espaces vides".

L'assèchement climatique, une justification trop facile

Plusieurs publications permettent de prendre la mesure des bouleversements physiques intervenus, depuis deux générations, dans cette vaste région du continent africain. L'une des causes peut être imputée à l'assèchement climatique. Si l'on se réfère aux moyennes annuelles de la période 1931-1960, les déficits moyens des précipitations pour les années allant de 1961 à 1985 s'élevaient à

25 - 30 % dans le Sahel, 10 à 25 % pour la plus grande partie de l'Afrique occidentale et à 4 - 7 % pour les régions, plus humides, en bordure du Golfe de Guinée (Beaudet, 1992 ; Mietton, 1988 ; Richard, 1990 ; GRID-Arendal, 2013). La succession de sécheresses lors des décennies 1970 et 1980 a induit une baisse générale des isohyètes d'environ 200 mm en une trentaine d'années sur l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest et causé de profondes modifications dans les paysages végétaux (Paturel *et al.*, 1994).

Une action anthropique suicidaire

S'il peut parfois être difficile d'imputer la part de responsabilité des modifications climatiques, soit à un processus évolutif naturel, soit à l'action de l'homme, il est évident que la principale cause, en Afrique de l'Ouest, est la transformation brutale du couvert végétal du simple fait des activités humaines (pression foncière, surpâturage, conversion à l'agriculture). Le saccage des milieux naturels s'exerce partout, du fragile Sahel aux forêts denses humides en passant par tous les types de savanes. Au nord, les bosquets et cordons de ligneux épineux laissent la place à des espaces dénudés ou à un fragile et épisodique tapis graminéen. Un peu plus au sud, la "sahélisation" gagne la frange septentrionale de la zone soudano-guinéenne où l'on assiste, d'une façon plus générale, à une raréfaction des savanes naturelles, forêts claires et îlots de forêt dense sèche s'accompagnant d'une modification de la composition floristique des peuplements végétaux.

Voir l'homme détruire les forêts-galeries, sources importantes du maintien de la diversité biologique et de protection des ressources en eau dans une grande partie de la région, pour laisser la place à des formations herbeuses ou des fourrés, fait partie des constats les plus affligeants. Sur le littoral, les mangroves n'échappent pas à la destruction et la disparition quasi-totale de l'ancien bloc guinéen de forêt dense humide constitue le meilleur exemple de la capacité des hommes à détruire systématiquement, avec la hache, le feu et la machette, des millions d'hectares d'écosystèmes naturels en un tiers de siècle. En un peu plus d'une génération, la Côte d'Ivoire aura ainsi commis l'exploit de faire passer sa couverture de forêt dense de plus de 16 millions d'hectares à moins de deux millions d'hectares (si l'on veut bien encore inclure, dans ce dernier chiffre, les formations forestières subsistant dans les aires protégées).

L'exemple des forêts humides, formations végétales les moins sensibles à des variations climatiques à long terme, démontre bien, s'il en était besoin, que l'action anthropique peut à elle seule engendrer des modifications radicales des milieux physiques. Dans ces milieux, à l'origine forestiers, il n'est plus aujourd'hui question de transformations physiologiques et floristiques plus ou moins alarmantes, il s'agit, tout aussi simplement que brutalement, d'une destruction systématique.

Il est souvent oublié de souligner combien la perte d'un couvert végétal adéquat joue sur la fertilité des sols. Lorsque la litière est conservée, le ruissellement moyen annuel reste de l'ordre d'un pour cent des précipitations mais il n'en est plus du tout de même lorsque le sol est cultivé ou dénudé. La simple action directe des gouttes de pluie, en altérant la cohésion des agrégats du sol, peut charger le ruissellement en matières solides dans des proportions pouvant aller d'une à dix tonnes par hectare (Beaudet, 1992).

Courants migratoires et nouveaux acteurs

Les ressources minières du continent africain sont l'objet de toutes les convoitises, qu'il s'agisse de grands groupes ou d'entreprises artisanales, ces dernières, surtout lorsqu'il s'agit de prospection aurifère, ayant le plus d'effets polluants et destructeurs. Le secteur minier, en plein développement, vient ainsi ajouter ses propres pressions à celles déjà exercées par les compagnies forestières, les agro-industries et les calamiteuses pratiques de cultures extensives sur brûlis. Les exploitants arrivent de toutes parts puisque, par exemple, début 2013, le gouvernement ghanéen a appréhendé 124 ressortissants chinois pour exploitation illégale de l'or dans l'ouest du pays. D'un point de vue plus global, les activités minières ne provoquent pas seulement une profonde

modification des milieux naturels ; elles affectent aussi les équilibres sociaux dans le cas de sites d'exploitation industrielle.

Les forts courants migratoires au sein de la sous-région viennent amplifier le phénomène de destruction des milieux naturels. S'il est compréhensible que des "réfugiés écologiques", en provenance d'un Sahel ne pouvant subvenir aux besoins d'un accroissement démographique non contrôlé, cherchent à s'installer dans des régions plus clémentes situées plus au sud, il est beaucoup plus inquiétant de voir s'organiser un pillage des dernières ressources forestières. Comme c'est, par exemple, le cas dans l'Ouest ivoirien depuis la fin de l'année 2011 où une immigration massive, en provenance du Burkina Faso, procède à une invasion systématique des dernières forêts classées et de quelques aires protégées, dévastant les derniers espaces sous la protection de groupes armés pour les transformer en champs de cacao.

Si de tout temps, l'expansion des plantations, le plus souvent spontanée mais parfois encouragée, a suivi les pistes d'exploitation forestière, il s'agit aujourd'hui d'un tout autre phénomène, faisant entrer en scène, dans cette région occidentale de la Côte d'Ivoire, de nouveaux acteurs paramilitarisés qui tentent de légitimer leur présence par la revendication d'une proximité avec le pouvoir central :

- anciens chefs de guerres offrant de bons offices en matière de protection aux exploitants illégaux contre partage de la rente liée à l'exploitation
- courtiers installateurs non autochtones jouant le rôle de parrains
- groupuscules armés composés d'allogènes commis à la protection des biens de leurs compatriotes installés dans les parcs
- chefs de bandes armées exploitant pour leur compte.

Dans cette région, il s'ensuit un renforcement des inégalités entre autochtones et allogènes/allochtones au profit des seconds, tant sur le plan du pouvoir local que des avantages socio-économiques. Si elles ne sont pas désamorcées, ces oppositions binaires (autochtones dépouillés de leurs terres vis-à-vis d'allogènes/allochtones protégés, tout au moins en apparence, par l'inaction des pouvoirs publics), superposables aux oppositions d'affinités politiques en situation de sortie de crise, peuvent alimenter d'autres conflits. Il est également facile, dans un tel contexte, d'avancer des arguments d'inégalité et d'injustice que cautionnerait un Etat considéré, par certains, comme favorisant les intérêts de communautés étrangères aux terroirs sur lesquels se trouvent ces espaces naturels censés être protégés mais aujourd'hui envahis.

La question foncière est, en milieu rural et plus particulièrement dans les régions de l'Ouest et du Sud-ouest, la principale source de conflits intercommunautaires ayant secoué la Côte d'Ivoire au cours des deux dernières décennies. Elle a été au cœur des crises successives plus récentes et demeure un facteur majeur de discorde et de défiance sociale. L'implication de groupes armés non étatiques dans l'exploitation frauduleuse des forêts classées, parcs nationaux et réserves naturelles ne fait que complexifier ces tensions. Il est à craindre que la politique du laisser-faire fasse le lit de nouveaux conflits, certainement plus violents que les précédents car opposant alors autochtones et allogènes/allochtones (Akindes *et al.*, 2012).

En l'absence de politiques rationnelles d'utilisation des territoires, ce cas spécifique à la Côte d'Ivoire pourrait malheureusement préfigurer de futures luttes, plus ou moins ouvertes, pour l'accès aux terres arables ou aux ressources en eau dans l'ensemble de la sous-région.

D'autres zones d'Afrique occidentale font face à l'arrivée d'éleveurs migrant eux aussi vers le sud en raison de la raréfaction des ressources fourragères dans leurs terroirs d'origine. Le Bénin est, en particulier, concerné par les séjours de plus en plus longs d'éleveurs tendant à devenir quasiment sédentaires.

Une spirale d'aggravation

Il faudra bien, un jour, aborder le grave problème de l'explosion démographique en Afrique (dans plusieurs pays, le taux de croissance démographique dépasse 3 %, la moyenne continentale étant estimée à 2,5 %). Explosion est bien le terme consacré lorsque, selon les prévisions des Nations Unies, la population du continent devrait être quatre fois supérieure à la fin de ce siècle, passant d'un peu plus de 800 millions d'habitants à plus de trois milliards. Combien de pays sont-ils prêts à faire face aux besoins d'un tel accroissement en termes d'éducation, de santé, d'emploi et de gestion des ressources naturelles ? Si cet accroissement peut offrir des côtés bénéfiques, il peut aussi et surtout engendrer tout un lot de crises et de malheurs s'il est insuffisamment préparé et contrôlé. Et, les réponses à apporter à ce défi sont déjà d'actualité dans des zones comme, par exemple, le littoral du Golfe de Guinée ou le Plateau mossi au Burkina Faso où, par endroits, des densités de 130 habitants par km² de terres cultivables étaient déjà atteintes dans les années 1980 (Mietton, 1988).

Cet accroissement démographique sans mesure par rapport aux possibilités d'assurer les besoins des nouvelles générations dans des régions déshéritées ne peut que venir renforcer les courants migratoires, les pressions et les conflits pour l'accès à la terre ou à l'eau. Et ce, d'autant plus, qu'il est bien connu que les conséquences des dégradations des milieux naturels sont d'autant plus graves que les sociétés humaines sont fragiles ou insuffisamment structurées. Le risque de multiplication de conflits, comme celui évoqué ci-dessus dans le cas ivoirien, mérite d'être pris avec toute l'attention requise puisqu'il est considéré qu'au moins 18 conflits violents dans le monde survenus depuis 1990 et 40 % du total des conflits internes apparus depuis 1950, étaient liés à l'accès aux ressources naturelles (PNUE, 2008 ; Beaumont, M. de, 2009).

1.6. L'aveuglement du concept de changement climatique

Les effets de la destruction des milieux naturels sur le climat sont importants, l'albédo de surface terrestre - ratio quantité de lumière réfléchie vers l'atmosphère sur celle absorbée par la surface de la terre - croissant avec la réduction des couverts végétaux alors que l'évapotranspiration diminue de façon simultanée (Ericksen, 2001). Une spirale régressive est ainsi engagée puisque cette augmentation de l'albédo se traduit par une diminution de la pluviométrie entraînant, à elle seule, une modification de la végétation générant accroissement de l'érosion et moindre productivité agricole.

La première cause des modifications climatiques en Afrique de l'Ouest est donc bien la destruction des couverts végétaux par l'action de l'homme. L'agroéconomiste Jean Gorse l'avait très bien illustré en notant que *"Le désert ne descend pas du nord vers le sud, il 'remonte' du sud vers le nord"*. Une formule imagée pour rappeler que la bonne santé écologique des pays sahélo-sahariens dépend aussi du maintien d'un taux de couverture forestière suffisant dans les pays côtiers et que la lutte contre l'avancée du désert est un enjeu régional (Gorse et Steeds, 1987).

Beaucoup de techniciens et responsables occultent cette évidence et ne s'attachent qu'aux effets des changements climatiques sur les écosystèmes naturels. Ce concept est devenu une mode obligée de plus, la référence sans laquelle il devient difficile d'attirer l'attention des décideurs. Un exemple significatif de suivisme peut être relevé : avant même que le premier semestre de l'Année internationale de la biodiversité se soit écoulé en 2010, le WWF, pourtant une organisation censée être attachée à la conservation des ressources naturelles, avait déjà remplacé en Afrique centrale les affiches et posters sur la biodiversité par celles sur le changement climatique avec, comme slogan, *"Changez-le avant qu'il vous change"*. Une grande réunion internationale, tenue à Mexico en fin d'année 2010, dans la foulée de la réunion des parties à la Convention sur la diversité biologique de Nagoya (octobre 2010), ne pouvait que nécessiter de changer au plus vite de credo ... Exit donc, là comme partout, la biodiversité ! Il aura fallu attendre les récents abattages massifs d'éléphants en Afrique centrale pour que l'on commence à en revenir, enfin, à quelques évidences élémentaires quant aux mesures conservatoires de base qu'il aurait toujours fallu considérer comme des priorités.

Cet aveuglement généré par la promotion d'un nouveau concept au niveau des instances internationales est général puisqu'il serait bien difficile de démontrer concrètement une synergie

d'intervention entre la Convention internationale sur le changement climatique et celles traitant de la diversité biologique ou de la désertification. Une évaluation de la dispersion des efforts et de la répétition d'actions similaires non coordonnées pour la mise en œuvre de ces conventions, pourtant si étroitement liées, serait intéressante à mener.

1.7. Les principaux enjeux

Les sections précédentes suffisent pour dresser un constat alarmant. L'insuffisance de moyens accordés à la gestion des ressources naturelles ne permet pas la mise en place de systèmes de conservation efficaces et la situation ne cesse de se dégrader à une vitesse accélérée. A une ou deux exceptions près, aucun signe en réaction à cette spirale destructrice ne peut permettre d'envisager des jours meilleurs. Au point qu'il est permis de se demander s'il existe encore des aires protégées dignes de ce nom dans certains pays de la sous-région.

Les contextes nationaux diffèrent parfois beaucoup mais des similarités existent, notamment en matière de conservation de la biodiversité. Celle-ci passe par une amélioration, dans chaque pays, de nombreux secteurs : par exemple, l'organisation de l'exploitation informelle des ressources naturelles, le renforcement des activités de conservation des aires protégées, le contrôle de la chasse et la gestion de la filière viande de gibier, l'aménagement du territoire, la production de bois-énergie autour des grands centres urbains ou la modernisation du secteur agricole. Sans évoquer des questions plus générales portant sur la gouvernance, l'indépendance de la justice ou la lutte contre les dérives que peuvent occasionner un manque de transparence dans la gestion de ressources se prêtant facilement aux "captations de rentes" illicites.

Identifier des enjeux peut donc facilement dériver vers l'établissement d'une liste de vœux pieux lorsque l'on sait que la mondialisation de l'économie va accentuer les dégâts déjà constatés. Mais en rester au stade des constats ne peut suffire et il peut donc être suggéré, de façon non exhaustive, de retenir les principaux enjeux suivants. En sachant bien que leur prise en compte pourra souvent se heurter à un manque d'initiatives et de volonté politique ou aux faiblesses structurelles, aussi bien au niveau des Etats que des collectivités locales.

Relancer des politiques d'utilisation des terres en cessant de trop étroitement lier, de façon dépendante, la conservation au développement et en évitant de penser que la décentralisation puisse constituer une miraculeuse panacée

La mise en place d'un réseau cohérent et représentatif d'aires protégées, l'identification des voies de communication et des centres de développement les plus appropriés au regard de leurs impacts environnementaux, la sélection des sites d'exploitation des ressources naturelles en adéquation avec les autres formes d'utilisation de l'espace rural devrait présider au développement équilibré des territoires et garantir, à la fois, la satisfaction des besoins des populations et le maintien des grands équilibres naturels.

Les préoccupations environnementales doivent devenir des priorités, au même titre que l'économie, l'éducation, la santé ou la sécurité. L'environnement ne peut rester un objet rapporté ou relégué au dernier rang des préoccupations nationales ; il doit faire partie intégrante de toute action gouvernementale lorsque l'on souhaite instaurer un développement au sens propre du terme et pas seulement une simple croissance passagère (pour mémoire, la notion de pérennité est partie prenante du concept de développement qui, lorsqu'on l'affuble du qualificatif de "durable", ne devient rien d'autre qu'une redondance). Depuis le Sommet de la Terre qui a consacré, en 1992, cette expression inappropriée de développement durable, les développeurs en tout genre se sont empressés de lier, de façon excessivement dépendante, la conservation au développement. Cette recherche d'un rapprochement systématique entre les deux concepts est assurément la principale cause de l'accélération de la dégradation de la diversité biologique au cours des deux dernières décennies. Le fait de hiérarchiser les priorités sur une base seulement économique de l'utilisation de la nature et de

ses ressources et le diktat de la justification économique tous azimuts, pouvait-ils avoir d'autres effets que des conséquences délétères ? Redonner toute leur place aux objectifs de conservation dans les choix des décideurs ne sera pas le moindre des enjeux.

C'est au niveau des zones périphériques des aires protégées et dans la recherche de connexions écologiques entre sites naturels que le souci d'une utilisation plus harmonieuse des terres prend tout son sens. Une forte tendance se dessine depuis plusieurs années, visant, au nom de la décentralisation, à se décharger, sur des collectivités locales mal préparées, des responsabilités jusqu'à présent assumées par l'Etat.

Vouloir décentraliser une administration n'ayant pas les moyens d'assurer un tel processus est déjà un grand défi en soi ; avoir la prétention de la réussir immédiatement au plus bas niveau des collectivités territoriales que sont les communes rurales, comme beaucoup de grands donateurs le réclament, n'est certainement pas l'attitude la plus pragmatique à adopter. On ne peut, en effet, décentraliser qu'une administration suffisamment forte pour qu'elle puisse assurer son rôle d'accompagnement, de supervision et de contrôle. Elle suppose qu'il existe, au préalable, des structures centrales parfaitement opérationnelles dont on souhaite voir les actions se rapprocher du niveau local, tant en matière de décision que de responsabilité d'exécution. En d'autres termes, il faudrait qu'il y ait au préalable matière à décentralisation : que veut-on décentraliser dans chaque secteur, comment le faire et avec qui ? Pour la gestion des ressources naturelles, comme sans doute dans d'autres secteurs, ce n'est assurément pas le cas dans plusieurs pays. Sans doute est-il utile de rappeler que la décentralisation ne signifie pas "moins d'Etat mais mieux d'Etat" !

*L'aménagement équilibré des territoires
et la création de réseaux viables
de parcs nationaux et réserves
doivent constituer deux priorités
intimement liées pour l'ensemble des pays
dans les deux régions.*

Raisonner en réseaux d'aires protégées en tenant compte des besoins spatiaux vitaux pour assurer la conservation de la diversité biologique

Les notions élémentaires de biogéographie insulaire suffisent pour recommander la création de réserves aussi grandes que possible (seules les superficies supérieures à 10 000 km² auront une réelle chance d'assurer la survie des communautés d'espèces peuplant les savanes et forêts africaines). On sait, tout autant, qu'il faut préférer un espace d'un seul tenant à une succession de plus petites réserves. Ou encore, que plus la superficie d'une aire protégée diminue, plus il faudra intervenir pour y maintenir les processus écologiques avec un coût de protection proportionnellement plus élevé. D'une manière générale, y compris, ce qui est un comble, dans le cas de certaines réserves de la biosphère lorsque le concept initial s'en trouve détourné de son but, on assiste à une fragmentation des noyaux de protection. Quel sera le potentiel de survie des espèces animales dans les aires protégées de petite taille et isolées qui se multiplient aujourd'hui ? Ne serait-il pas plus pertinent, sans toutefois abandonner ces actions complémentaires pouvant se justifier dans des cas particuliers de sanctuaires spécifiques, de concentrer les efforts sur les plus grandes aires protégées encore existantes ?

Poursuivre les efforts d'exploitation forestière durable

Débutée au milieu des années 1990, l'évolution d'un mode d'exploitation de type minier vers une utilisation durable des forêts est prioritaire, avec le développement de plans d'aménagements forestiers (y compris pour les forêts communales et communautaires) et de la certification forestière.

L'amélioration des cadres légaux et institutionnels ainsi que d'une gouvernance forestière trop peu satisfaisante sera essentielle. Comme l'a bien compris la Commission européenne en appuyant le processus FLEGT, l'application transparente des lois reste, dans le domaine forestier comme dans beaucoup d'autres, bien trop déficiente dans les deux sous-régions.

Gérer de façon plus rationnelle les effectifs de faune sauvage en dehors des espaces protégés

Particulièrement en Afrique centrale, la gestion rationnelle de la faune sauvage à des fins alimentaires devrait constituer une priorité, au regard de l'ampleur du commerce de venaison et de ses conséquences sur les espèces affectées. Les tentatives d'élevage d'espèces forestières pour alimenter les marchés urbains, réalisées à compter du milieu des années 1990, n'ont pas eu les effets escomptés et la mise en place de méthodes de prélèvement durable de la faune sauvage représente la seule voie réaliste pour combiner les besoins des populations locales en protéines animales et la pérennité des espèces cibles. Ces méthodes devront s'appuyer sur des mécanismes simples de contrôle de l'impact du prélèvement sur la dynamique des populations concernées de façon à adapter le prélèvement à la capacité biologique des espèces sans trop grever les coûts de gestion. L'utilisation durable de la faune sauvage passe également par la structuration de la filière d'approvisionnement des centres urbains et, là encore, par l'application d'un cadre réglementaire.

Améliorer les performances des services chargés de l'agriculture et de l'élevage

En particulier en Afrique de l'Ouest, la conservation paie toujours au prix fort l'incapacité des services chargés de l'agriculture et de l'élevage à répondre rationnellement aux besoins de l'accroissement démographique sur le continent. L'agriculture itinérante sur brûlis est, depuis longtemps, une voie sans issue ; des solutions existent, combinant nouvelles variétés culturales adaptées aux jachères et méthodes conservatoires des sols mais l'inaction est privilégiée tant que les derniers carrés d'espaces naturels ne seront pas partis en fumée. Quant aux services chargés de l'élevage, ils se sont bien plus occupés, dans le passé, de mesures prophylactiques que de gestion des écosystèmes pastoraux. Là aussi, des approches mieux adaptées aux contextes actuels seront vitales.

Améliorer la protection des aires naturelles marines et terrestres et renforcer les services chargés de la conservation

Le renforcement puis l'extension des réseaux d'aires protégées, en particulier dans les zones marines et forestières, en prévoyant le développement de corridors biologiques sur des bases participatives, est une nécessité absolue si l'on veut sauvegarder ce qui peut encore l'être. Ce qui suppose de prendre en considération les services chargés de la conservation des ressources naturelles en leur accordant des moyens autres que symboliques afin qu'ils puissent accomplir décentement leur mission d'intérêt global.

Les "cœurs" de conservation de la diversité biologique que sont les parcs nationaux sont encore trop peu nombreux et leur renforcement, en liaison avec l'aménagement des territoires, devrait constituer une haute priorité pour les pays des deux régions.

Renforcer l'engagement de la société civile et encourager les organisations non-gouvernementales à retrouver leur rôle de catalyseur d'opinions favorables à la cause environnementale

Le mouvement associatif reste peu développé même si des exemples, en particulier en Afrique centrale, commencent à tracer le chemin. Les organisations non-gouvernementales peinent à

faire entendre leur voix, leurs difficultés d'autofinancement les amenant à abandonner leur rôle de leader d'opinion pour trop souvent se comporter en bureaux d'études ou en prestataires de services et à perdre ainsi leur statut de conscience morale. Même de grandes organisations n'échappent pas à cette regrettable tendance et des efforts devront donc être faits pour encourager les vocations et appuyer les initiatives sur une période suffisamment longue pour leur permettre d'obtenir une autonomie de fonctionnement garante de leur liberté d'expression.

1.8. Une crise sans précédent nécessitant de remettre sans cesse le métier sur l'ouvrage : *Eduquer, informer et communiquer !*

Les forêts d'Afrique centrale et occidentale sont de plus en plus silencieuses. Comme déjà mentionné, c'est précisément lors de l'Année internationale de la biodiversité, en 2010, que le marché de l'ivoire s'est remis à flamber avec le retour des massacres d'éléphants comparables à ceux ayant précédé l'inscription de cette espèce à l'Annexe 1 de la Convention de Washington. Montrant une fois encore, s'il en était besoin, le décalage impressionnant qu'il peut y avoir entre les agitations d'intention au niveau international et les réalités du terrain.

Les abattages systématiques d'éléphants dans le Parc national de Bouba N'Djida au Cameroun, en début d'année 2012, ont fini par tardivement alerter l'opinion internationale et les autorités concernées qui n'ont vraiment réagi que deux mois plus tard, lorsque le massacre survenu dans ce parc, qui n'est qu'un cas parmi d'autres de plus en plus nombreux, a fait la une des médias à l'étranger.

Evoquer cette exceptionnelle espèce phare n'est pas de la sensiblerie ; c'est tout au contraire parce que la disparition de l'Eléphant entraîne avec elle la perte de tout un cortège d'autres espèces et, très vite, des processus écologiques vitaux, qu'elle devrait alerter au plus point. Indicatrice d'une aggravation de la situation, la disparition de cette espèce sur de vastes zones d'Afrique centrale et occidentale où elle comptait encore récemment des milliers de représentants, est le plus mauvais signal qui puisse être donné quant à l'avenir des richesses biologiques dans ces deux régions.

Diminution drastique des effectifs, énorme réduction des aires de répartitions : le déclin des populations animales et végétales est une réalité mondiale de même que le rythme des disparitions qui atteint un niveau inconnu dans l'histoire de l'humanité. Du fait des activités anthropiques, ce rythme est évalué comme étant des centaines de fois supérieur au rythme naturel d'extinction, certains scientifiques comme E.O. Wilson évoquant même le chiffre d'un millier de fois supérieur en raison d'une aggravation incessantes des pressions exercées par l'action humaine. Les deux sous-régions n'échappent évidemment pas à ce phénomène mondial.

Bien esseulés sont ceux qui veulent encore entendre la voix de la raison : la crise que nous vivons, du seul fait des activités humaines, peut être comparée aux cinq périodes d'extinction des espèces puisque les experts s'accordent pour considérer, selon divers scénarios, qu'un quart à la moitié des espèces de flore et de faune auront disparu en 2050 c'est-à-dire demain. Aujourd'hui, si, par leur inconséquence, les hommes sont la seule cause de cette sixième extinction dans l'histoire de l'univers, il est sûr que c'est l'humanité toute entière qui en sera la victime. A commencer, en Afrique centrale et occidentale, comme ailleurs dans le monde, par les populations les moins favorisées qui vivent d'une utilisation directe des ressources naturelles.

Dans les deux régions, les enjeux de la conservation des ressources naturelles restent presque totalement incompris, des communautés locales aux plus hauts responsables des prises de décisions. Le bien-fondé du maintien de la diversité biologique, de l'existence d'un parc national ou de sa conservation est même parfois largement et ouvertement critiqué. Rares sont, lors des rencontres de terrain, les interlocuteurs capables de lier les signes manifestes du changement climatique à la destruction du couvert végétal du fait de l'anthropisation. De façon répétée, autour des aires protégées, les acteurs ne manifestent pas une prise de conscience des risques liés à la dégradation

de la diversité biologique et, encore moins, une quelconque perception de l'intérêt à conserver ces sites naturels.

La relance, absolument vitale aujourd'hui, de politiques de conservation des ressources naturelles n'a de chance d'aboutir que si, dans la conscience collective, la dégradation des milieux naturels et de la diversité biologique est suffisamment perçue comme une cause de vulnérabilité nécessitant, de façon impérative, la mise en place d'un programme de conservation. C'est à cette seule condition que l'idée de conservation sera acceptée et que les communautés locales, fortes de cette conscience du risque écologique, pourront envisager de réduire d'elles-mêmes les pressions et menaces sur les ressources naturelles ou, même, de contribuer à promouvoir leur conservation (Akindes *et al.*, 2012).

Pour l'heure, celle-ci reste plutôt perçue comme une démarche d'abus d'autorité de services étatiques dans des contextes socio-économiques où la recherche de moyens de survie à court terme est plus préoccupante qu'un souci de protection de l'environnement n'ayant pas encore trouvé sa place dans les systèmes de valeurs. Aucune politique de conservation des parcs nationaux et réserves analogues ne pourra réussir si les parties prenantes (une fois encore, des communautés locales aux plus hauts responsables des prises de décision) ne perçoivent pas les risques environnementaux liés à la perte des ressources naturelles et, surtout, si la compréhension de l'importance de ces risques ne se traduit pas, socialement, en une valeur à défendre dans l'esprit des citoyens.

Dans de telles conditions, la conservation ne prendra de sens que sur la base de vastes campagnes d'information, éducation et communication que les grandes organisations spécialisées ont trop vite abandonnées.

II. FORMES D'APPUI AUX AIRES PROTEGEES ET GRANDS PROJETS DE CONSERVATION

Où que ce soit dans le monde, aucun réseau d'aires protégées ne peut être conservé sans une contribution étatique conséquente. Comme le souligne l'analyse du contexte régional à la section précédente, à part quelques trop rares exceptions, le désintérêt pour une gestion rationnelle des ressources naturelles et pour le maintien de sites naturels d'intérêt particulier est au contraire la règle. Il n'est donc pas étonnant que le financement de la conservation des aires protégées dans les deux sous-régions ait, au cours des dernières décennies, fortement bénéficié des programmes de coopération bilatérale et/ou multilatérale.

Ces appuis ont pris plusieurs formes :

- l'assistance technique long terme (notamment lors de la mise en place des services de conservation), en général assortie d'une assistance financière
- les petites opérations locales (Programmes des dons de petite taille du FEM, Programme des petites initiatives du FFEM, fonds spécifiques à la discrétion des ambassadeurs ou chefs d'agences de coopération)
- les grands projets de conservation avec des financements de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros sur plusieurs années
- l'action des organisations non gouvernementales de conservation intervenant, soit sur fonds propres, soit comme prestataire de services pour le compte des grands donateurs

Plus récemment, sont apparus deux autres formes d'appui :

- la mise en place de mécanismes de financement durable
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation et la dégradation des écosystèmes forestiers (REDD+) ; cette politique internationale, sur laquelle beaucoup de

questions restent encore ouvertes, donne une valeur marchande à la tonne de carbone stocké dans la végétation et le sol, cette valeur étant censée permettre de générer des fonds substantiels en contrepartie du maintien du couvert forestier.

L'assistance technique long terme, qui fut à tort qualifiée de "substitution" par les bureaucrates chargés de faire des économies budgétaires, a rapidement disparu du secteur des aires protégées lors de la décennie 1990. Les responsables nationaux des services chargés de la conservation ont ainsi perdu une voix bien utile lorsqu'il s'agissait, entre autres, d'organiser le plaidoyer pour les aires protégées.

Les petites opérations, malgré leur grand intérêt de laboratoire d'appui à des initiatives locales, ne peuvent avoir que des effets limités sur la conservation de réseaux d'aires protégées.

Les mécanismes de financement durable prennent essentiellement, pour l'instant, la forme de fondations car les paiements pour services environnementaux en sont encore au stade des balbutiements et peinent à aller au-delà des expérimentations (pour information, ces paiements pour services environnementaux sont basés sur une adhésion volontaire à un accord contractuel entre un bénéficiaire des services délivrés par un milieu naturel et l'organe de gestion de celui-ci ; ils se différencient en cela des mécanismes contraignants qu'il s'agisse de taxes réglementaires ou de compensations pour effets négatifs sur l'environnement).

Dans les deux régions, ces fondations sont, soit tout juste créées, soit en voie de constitution de leur capital : la Fondation pour le Tri-National de la Sangha – FTNS (Cameroun, Congo et RCA), la Fondation pour les Parcs et Réserves de Côte d'Ivoire (FPRCI) et, de créations plus récentes, la Fondation BIO de Guinée Bissau, la Fondation BACoMaB de Mauritanie et la Fondation des savanes ouest-africaines (FSOA) au Bénin. Elles joueront un rôle important comme sources complémentaires de financement, sous réserve qu'un travail important de communication soit simultanément mené pour que les Etats n'en profitent pas pour se désengager. Encore trop étroitement liées au secteur public, ces jeunes fondations se limitent à un rôle de source de collecte de fonds / financement et ne sont pas devenues, comme on pouvait l'espérer, des acteurs essentiels de la conservation dans leurs pays respectifs. Quant à la politique REDD, si elle justifie de vastes projets préparatoires et a eu son effet de mode, ses apports concrets à la conservation des aires protégées restent à démontrer.

Ce très bref constat est suffisant pour souligner l'importance de la place occupée par les grands projets de coopération bi et/ou multilatérale dans ce secteur. Toutefois, les gestionnaires des aires protégées restent en général plutôt dubitatifs dans leur appréciation des effets générés par la mise en œuvre de ces appuis. Force est de constater que les résultats sur le terrain sont peu proportionnels à l'importance des sommes investies et un gaspillage de moyens financiers et humains est parfois évoqué, notamment au regard de la trop faible pérennité des acquis obtenus à la fin de ces projets. Alors que la tendance est au montage de projets aux budgets toujours plus gros et aux ambitions les plus vastes sont de mise, c'est ce déphasage entre tout ce que peut apporter l'outil "grand projet" et les réserves qu'il suscite parmi bon nombre de bénéficiaires ou d'acteurs concernés qui a justifié la réflexion développée dans le présent rapport.

Le choix des projets à étudier se devait d'être représentatif des principaux grands donateurs présents dans les deux régions et prendre aussi bien en compte la coopération multi que bilatérale. Dans toute la mesure du possible, l'échantillon des grands projets à étudier devait aussi concerner des situations comparables en termes d'équilibre sociopolitique que de gouvernance afin que la comparaison du taux de réussite des interventions ne soit pas biaisée par des facteurs externes.

En Afrique de l'Ouest, l'échantillon des grands projets s'est concentré sur l'Espace dessiné par les aires protégées du W, de l'Arly et de la Pendjari (WAP), transfrontalier au Bénin, Burkina Faso et Niger :

- le projet PAPE faisant suite au projet ECOPAS, sur financement de la Commission européenne

- le projet PAUCOF financé par l'AFD/FFEM
- le projet WAP financé par le PNUD-GEF

et sur deux autres projets au Burkina Faso et en Guinée :

- Le projet PAGEN financé par la BM-GEF
- Le projet Mont Nimba financé par le PNUD-GEF

Pour l'Afrique centrale, trois programmes ont été retenus :

- Les différentes phases du projet ECOFAC financé par la Commission européenne
- Le Programme CARPE sur financement de l'USAID
- Le projet PACEBCo, financé par la BAD

La présentation et l'analyse de chacun de ces projets fait l'objet de l'Annexe 5.

III. LES FACTEURS POSITIFS

Les grands projets se caractérisent par leur recherche d'une action plus globale que les autres modes d'intervention en cherchant à ménager un équilibre entre réalisations sur le terrain censées servir de références, ouverture à l'expérimentation de nouvelles approches et renforcement des capacités.

3.1. Un rôle souvent précurseur, avec un indéniable effet catalyseur et une capacité à générer des dynamiques

Sans l'appui du Programme ECOFAC, qui a été déterminant pour la création du Parc national de la Lopé, notre réseau des parcs nationaux n'existerait sans doute pas.

Lee White, Secrétaire exécutif
Agence Nationale des Parcs Nationaux du Gabon

Les grandes institutions d'aide et les coopérations bilatérales se sont intéressées en premier à la conservation des ressources naturelles, bien avant que la Conférence de Rio ne fasse timidement sortir le maintien de la diversité biologique de l'arrière-scène des préoccupations exprimées par les dirigeants de la planète. Si les appuis demeuraient très sectoriels jusqu'au début des années 1990, ce Sommet de la Terre aura au moins eu l'avantage de porter le débat à un niveau plus global.

De l'avis même des responsables de l'Agence Nationale des Parcs Nationaux du Gabon, la tardive création d'un réseau d'aires protégées dans ce pays, survenue en 2002, n'aurait sans doute jamais vu le jour sans la forte implication du Programme ECOFAC, mobilisant des responsables jusqu'au siège de Bruxelles puisque la création du Parc national de la Lopé, le premier de l'actuel réseau du pays, se heurtait à des intérêts forestiers et à une certification FSC dans la partie sud du site. Grâce à ce projet phare du Programme ECOFAC de la Lopé et à l'appui de diplomates engagés, ce parc a pu exister et constituer aujourd'hui l'un des sites du Patrimoine mondial. Et surtout, l'exemple de ce soutien a positivement influencé la décision du chef de l'Etat de lui adjoindre douze autres parcs nationaux bien répartis sur l'ensemble du territoire gabonais. Indéniablement, lors de ses deux premières phases, ECOFAC a, entre autres, joué un rôle essentiel pour la conservation de la nature au Gabon.

D'autres exemples similaires pourraient être cités mais c'est surtout lorsqu'une dynamique transfrontalière ou régionale mérite d'être engagée que ces grands projets jouent un rôle moteur essentiel ; le Programme CARPE ayant, pour sa part, toujours mis en avant la nécessité d'une planification de l'utilisation des terres. Des accords sous-régionaux, transfrontaliers ou tripartites n'auraient certainement jamais vu le jour ou auraient considérablement tardé si l'effet catalyseur d'un grand projet ne s'était exercé.

3.2 Le renforcement des capacités

Il s'agit là de l'un des précieux acquis de tous les grands projets. Ils sont un creuset permettant à tous ceux qui contribuent à leur mise en œuvre (chauffeurs, guides, techniciens, responsables) de parfaire leur formation ou de se spécialiser. Les trois grands projets (CARPE, ECOFAC et ECOPAS), mais aussi ceux de taille plus moyenne, ont permis de former un vivier de professionnels à différents niveaux de conception et d'intervention.

Au cours des deux dernières décennies, le niveau moyen des acteurs du monde de la conservation s'est considérablement amélioré et les grands projets ont largement contribué à ce renforcement global des capacités. Dans une moindre mesure, le renforcement des institutions chargées de la gestion des aires protégées a pu aussi, mais plutôt seulement de façon indirecte, bénéficier de leurs apports.

3.3 L'acquisition et le partage des connaissances

Un autre point fort des grands projets est la possibilité qu'ils offrent de mener les études nécessaires à une bonne compréhension de l'historique, du contexte et de la problématique dans lesquels leur mise en œuvre va s'inscrire. Dans des situations et des régions enclavées où, en général, les données de base manquent, ils ont l'avantage de poser des cadres de référence.

Malgré les coupures entre les phases d'intervention, le fait de travailler dans la durée a permis de créer une dynamique d'activités scientifiques. Si les aires protégées ne seront jamais des pôles de développement comme quelques irresponsables continuent encore de le clamer, il n'est en revanche pas excessif de considérer que les grands projets ont ouvert la voie pour que ces laboratoires sans murs deviennent des lieux de recherche et des stations de référence. Le volume des documents produits grâce aux grands projets (thèses, DEA et mastères) atteste de ce considérable apport scientifique qui reste, malheureusement, trop souvent sous-exploité (ECOFAC est le seul programme à avoir consacré suffisamment d'attention à la vulgarisation des connaissances accumulées).

Le partage des connaissances et les actions d'information / formation ont aussi des effets bénéfiques induits ; par la tenue d'ateliers communaux ou intercommunaux et l'appui à des initiatives locales, ils contribuent à renforcer la cohésion sociale entre les populations des différents villages et communautés, au-delà d'une meilleure prise de conscience globale des problèmes de protection et de gestion des ressources naturelles

3.4 Des effets renforçant la protection des sites naturels

Un grand projet peut constituer une caution morale ou une force de pression pour freiner ou stopper l'appétit des sociétés minières (comme au Nimba ou au W par exemple mais, dans d'autres cas, comme récemment pour le Parc national des Virunga en RD Congo, l'influence exercée est nettement moins probante).

Sur un plan plus pragmatique, les équipes mises en place offrent des compétences techniques et une bonne maîtrise de la logistique qui se traduisent par des réalisations de qualité professionnelle dont le bénéfice pour les services concernés est incontestable.

Hors du domaine de la conservation, des grands projets de développement peuvent aussi, lorsqu'ils intègrent des préoccupations environnementales, contribuer au maintien de la diversité biologique. Ainsi, au Burkina Faso, le PAPSA (sur financement Banque mondiale) a dégagé près d'un million de dollars en 2011 pour un programme d'urgence hydraulique afin de pallier un cas de sécheresse dans certaines aires protégées (y compris la mise à disposition de citernes pour aller chercher l'eau au loin). Alors qu'aucun des services concernés n'avait pensé à prévoir une solution d'alimentation en eau pour sauver la faune sauvage.

3.5 Permanence de l'appui, volume de financement et échelle spatiale appropriés

Tous les grands projets offrent, à des degrés divers, l'un des trois avantages cités dans le sous-titre de cette section sans forcément fournir la solution idoine qui ne peut qu'être un habile panachage de ces critères.

Il est indéniable qu'un grand financement sur une vaste zone aura une meilleure capacité à rassembler les parties prenantes autour d'approches, de stratégies et d'outils communs. Cet appui intervient, en général, dans un cadre rigide et dans un délai de mise en œuvre limité. A l'opposé, comme le fait la Coopération allemande, il peut être préféré de consacrer un gros financement à un espace limité mais en s'inscrivant bien plus dans le temps. L'avantage étant alors de se laisser la faculté d'améliorer les choix effectués dans la mesure où l'on n'est plus obligé de tout dépenser en un laps de temps trop court. Mais les effets sur le plan global ne peuvent bien sûr avoir le même retentissement. La coexistence de ces deux grands types de projets ne serait-elle finalement pas la meilleure solution ?

Par ailleurs, les grands projets cherchent, bien plus que des initiatives portant sur une échelle spatiale plus réduite, à s'intégrer dans une approche d'aménagement du territoire, avec des tentatives pour améliorer les affectations des espaces ruraux et leurs modes de gouvernance.

3.6 Capacité de faire la différence à un moment donné

Les grands projets de conservation peuvent fortement renforcer l'éventail des outils d'appui à la conservation (force d'investissement - sous réserve toutefois que les infrastructures et équipements financés ne correspondent pas à des besoins surévalués -, mobilisation de ressources complémentaires, mise à disposition d'équipes pluridisciplinaires pour la recherche ou l'assistance technique, capacité d'information et de communication à des niveaux variés).

Un fort engagement à un moment donné peut être essentiel pour la réussite d'une action de conservation, ne serait-ce que parce qu'un grand projet a forcément plus de chances de porter le débat au niveau adéquat de prise de décision. L'expérience montre bien, qu'indépendamment de l'apport en appui technique et financier, la seule présence d'un grand donateur est importante pour stimuler l'intérêt porté à l'objet du projet par les responsables nationaux. Et la dimension politique est toujours déterminante lorsque l'on touche aux questions d'aménagement du territoire qui sont au cœur de la problématique générale de la conservation.

Mais aussi, même si ceci est moins apparent, les appuis de grande envergure facilitent l'émergence ou le renforcement d'initiatives locales, suscitant notamment des dynamiques associatives ou communautaires, voire le développement d'un louable esprit d'entreprise au niveau individuel ou familial.

Que ce soit à l'exemple de CARPE, d'ECOFAC ou d'ECOPAS, les grands projets ont assurément permis de maintenir des équilibres écologiques dans leurs zones d'intervention et une continuité dans les actions de protection malgré, pour certains d'entre eux, les pertes de performances lors des interruptions de l'appui. L'importance de la présence d'ECOFAC pour la création du réseau des parcs nationaux du Gabon est déjà évoqué en début de ce chapitre mais on peut aussi rappeler que, quelques années avant le début d'ECOPAS, un rapport de l'UICN envisageait la possibilité de déclassement du parc du W en raison de la perte de contrôle des autorités chargées de la gestion du parc et de son envahissement par les éleveurs et agriculteurs (Monfort *et al.*, 1994). Grâce à l'investissement de la Commission européenne, en quelques années, le contrôle a pu être rétabli, la dégradation du milieu stoppée et le retour de la faune assuré sur une superficie de plus d'un million d'hectares, au cœur d'un complexe d'aires protégées constituant, avec les sites naturels adjacents, un patrimoine unique en Afrique de l'Ouest.

Lorsque l'Etat ne peut rien ou, de toute évidence, ne va rien entreprendre de suffisamment significatif à court ou moyen terme, les grands projets ont un immense effet salvateur pour les aires protégées des deux régions. Dans leurs zones d'intervention, ils ont largement permis d'assurer le maintien du capital naturel (ECOFAC en Afrique centrale, Projet Pendjari au Bénin) ou une remarquable restauration (cas d'ECOPAS en Afrique de l'Ouest).

IV. LES FACTEURS PENALISANT LA CONCEPTION ET LA PERTINENCE / COHERENCE DES PROJETS

C'est au niveau de cette étape essentielle que les grands projets pêchent le plus, par la conception de l'intervention envisagée, sa pertinence et la cohérence des actions proposées au regard des contextes sectoriels et nationaux.

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

Aucune analyse permettant de hiérarchiser les problèmes et d'identifier les relations de causes à effets, n'apparaît dans les documents des projets alors que cette étape de la planification constitue une base fondamentale pour l'élaboration d'une logique d'intervention. Tout au contraire, les stratégies sont le plus souvent développées sur une idée préconçue ou des solutions venues d'ailleurs en répondant, soit à un effet de mode, soit au souci de faire un panachage d'actions dans différents secteurs. Or une idée, fût-elle séduisante, ne suffit pas pour bâtir un projet.

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, lorsque se dessinent les grandes lignes d'un projet, que l'on peut le mieux engager les parties prenantes dans l'initiative envisagée. C'est-à-dire lorsque l'on doit vérifier la cohérence des objectifs proposés par rapport à une situation de base insatisfaisante et aux moyens d'action disponibles ou pouvant raisonnablement être mobilisés. L'absence de prise en compte effective des préalables et des pré-requis pèse ensuite fortement sur la mise en œuvre et la réussite des projets.

Les modes de préparation imposés par les donateurs demeurent trop dirigistes. Des agences, notamment celles arbitrairement désignées pour gérer les fonds du FEM/GEF, ne sont pas à l'écoute des vrais problèmes et font peu de cas d'une participation qu'elles réclament pourtant si souvent. Cette attitude, frisant parfois l'arrogance, se trouve aggravée par le fait que les responsables des montages des projets sont trop souvent sans expérience du terrain. Que des documents de projets aient encore pu récemment être envoyés de Washington et en anglais, pour avis, aux autorités d'un pays francophone (Projet PARC-CI, 2008, mis en œuvre par la Banque mondiale) ou que le responsable d'une agence (Projet Banco relevant du PNUE, 2012) joue de son influence pour imposer ses idées ou, plus ennuyeux, des experts, est tout simplement anormal, surtout lorsque les services nationaux concernés disposent déjà de l'expérience requise et de documents de projets bien élaborés.

Alors que la participation est devenu un credo, celle des parties prenantes se résume, dans bien des cas, à une parodie quand elle n'est pas complètement occultée. Face à un trop grand manque de volonté de persuasion, d'engagement ou d'expérience au niveau des bénéficiaires, c'est trop souvent les donateurs ou les bailleurs de fonds qui prennent eux-mêmes la décision ou, même s'ils s'en défendent, l'influencent de manière excessive. C'est, en fait, une recentralisation de la prise de décision par les institutions d'aide qui s'opère, avec un effacement des expériences et volontés locales.

Les ateliers de planification n'existent plus. Ils sont remplacés par des réunions de validation n'ayant aucun sens, un ou deux consultants venant faire approuver, en quelques heures, des orientations définies bien trop unilatéralement (pour le PAPE, par exemple, la réflexion en commun s'est réduite à deux jours sur le plan technique pour le montage du projet et un jour avec les ministres). 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 premiers concernés que sont les gestionnaires des aires protégées, notamment sur le terrain, est flagrant. Au final, on ne répond plus au diagnostic d'une situation donnée et le champ est alors laissé libre aux experts en panachage déjà évoqué, distillant une pincée de renforcement des capacités, une dose de 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 beaucoup trop sur la description d'activités que l'on fait entrer, au forceps, dans une apparence de cadre logique.

Pour résumer, les trois questions essentielles pour la réussite d'une planification : (i) Où en sommes-nous (examen du contexte et analyse des problèmes) ?, (ii) Que voulons / pouvons-nous améliorer ou changer (analyse des alternatives) ? (iii) Comment allons-nous procéder (stratégie d'intervention) ? ne sont plus abordées de façon suffisamment participative. L'engouement actuel pour la méthode de gestion par atteinte des résultats (GAR), cédant à la facilité en matière de conception de projets et, de ce fait, moins performante que la planification par objectifs (ZOPP), ne vient rien arranger. Et l'abandon de cette planification conjointe se fait encore plus ressentir lorsque des initiatives transfrontalières ou régionales sont abordées.

Un exemple tout récent peut être cité : sans répondre à une requête de l'un des deux Etats concernés, la KfW a décidé d'affecter 11 millions d'euros (six pour le Libéria et cinq pour la Côte d'Ivoire) pour aménager un corridor écologique entre les parcs nationaux de Sapu et de Taï, sans aucune idée sur les voies et moyens pouvant permettre de mener à bien cette initiative. On ne peut se plaindre de cet intérêt spontané mais comment ne pas regretter, alors que les interventions vont se dérouler en milieu rural, des conditions d'élaboration du projet qui va être mis en œuvre ? Alors qu'il s'agit d'un concept particulièrement complexe, engageant bien plus de parties prenantes que la simple gestion d'espaces protégés, l'élaboration du document de projet a été confiée à deux consultants, certes de haut niveau international mais sans expérience des contextes, en leur imposant un délai d'à peine plus de deux semaines de présence dans la région (incluant, pour les deux pays, les séjours sur le terrain et dans les capitales). 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, tant sur le plan technique que scientifique, institutionnel, organisationnel ou financier, ne peut être valablement menée que si l'expertise internationale est associée à celle des techniciens possédant une connaissance intime des conditions d'intervention locales. 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 à terme.

Faire concevoir la quasi-totalité des projets par une équipe extérieure, en demandant aux consultants concernés d'être des magiciens compte tenu des délais et moyens accordés, demeure un erreur alors que tout le monde sait que ce sont les futurs exécutants qui doivent les penser ou, tout au moins, être étroitement associés à leur conception si un appui technique s'avère nécessaire. Ne serait-ce pas à ce type d'approche que l'on puisse attribuer la cause élémentaire du manque d'appropriation développé à la section VI.11 ?

Curieusement, alors que la conception des projets ne reçoit pas toute l'attention qu'elle mérite (à la fois en temps et en qualité de réflexion partagée), cette phase d'élaboration dure souvent autant que la phase de mise en œuvre (un délai de cinq années est monnaie courante) Faut-il alors s'étonner que les contextes puissent avoir changé entre-temps ? Des donateurs, comme le FEM, tentent de diminuer la durée de cette étape préparatoire pour arriver à des pas de temps de l'ordre de deux ans. Mais si l'on ne change pas, simultanément et fondamentalement, les méthodes de conception, cet effort restera suivi de peu d'effets. Et ce, d'autant plus, que les projets les plus récents se caractérisent par la complexité croissante de leur montage et donc de leur coordination en raison, soit d'un nombre de plus en plus important de partenaires, soit d'un empilement d'échelons de prises de décision.

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 de la nature des activités envisagées et de leurs buts. Elle gêne ensuite considérablement le suivi des activités et, dans ces conditions, il est raisonnablement permis de douter de la pertinence de la logique d'intervention de plusieurs projets.

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

En liaison avec la remarque précédente sur l'absence d'analyse suffisante des contextes et de la problématique sectorielle, les grands projets sont installés comme si tous les fondements de la réussite dans le secteur d'intervention concerné étaient déjà acquis, comme si aucun préalable n'était à lever. Est-ce que la communauté des donateurs, sans doute trompée par les discours bien huilés servis dans le défilé des réunions internationales, a pris conscience que la majorité des aires protégées des deux régions concernées sont au bord de la faillite ?

Par une réaction bienveillante mais simpliste, les grands donateurs, égarés à dessein en cela par les administrations nationales, croient trop souvent que l'apport de fonds peut tout résoudre et que l'obtention de résultats ne peut qu'être parfaitement corrélée aux sommes investies ("plus on investit, plus on aura de résultats"). 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 (dans la mesure où ils répondent à des besoins justifiés et soigneusement évalués), permettant alors d'indéniables avancées pour le développement au niveau national ou régional, 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 et d'aide. L'appui extérieur devrait permettre d'améliorer le cours des choses de façon pérenne, sans constituer une sorte "d'accident de parcours", d'aubaine aux effets limités dans le temps.

Les grands projets entretiennent ainsi les dérives d'une culture des projets, plus perçus comme une occasion d'améliorer provisoirement le quotidien que comme une opportunité d'engager le changement. Ce travers étant aggravé lorsque les schémas d'intervention sont plus dictés par des stratégies cachées de recherche de postes de la part des bénéficiaires que par le souci d'efficacité. Pour ne rien arranger, les conclusions des évaluations des projets, quand elles ne sont pas excessivement édulcorées, sont rarement suivies d'effets ou prises en compte

A ce facteur pénalisant, peut être rattaché le mythe encore très présent 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 les agences d'exécution, de couvrir leurs propres frais de fonctionnement en appliquant des coûts de gestion aux projets qu'elles initient puis supervisent, nourrit cette dérive par rapport à ce que devrait être une action de coopération.

4.3 Pertes de mémoire et de continuité

Le manque de capitalisation des acquis est effarant (un exemple en a récemment été donné lors d'une réunion du Comité de pilotage du PAPE en mars 2013, comparativement aux résultats du précédent programme ECOPAS achevé cinq ans plus tôt en termes, par exemple, de coopération transfrontalière, gestion de la transhumance, suivi des activités scientifiques ou de résultats des dénombrements fauniques).

La versatilité des donateurs, trop sensibles aux effets de modes, vient renforcer la tendance quasi générale à ne pas bâtir un nouveau projet sur les acquis et les leçons du précédent. Ce qui est

d'autant plus regrettable que le secteur de la conservation des ressources naturelles exige des engagements à long terme, la continuité étant justement la clé du succès !

Le mode de préparation de la plupart des grands projets interdit à ceux qui ont participé à une précédente phase ou qui l'ont évaluée ou encore à ceux qui ont élaboré les termes de référence ou conduit la préféabilité d'une nouvelle initiative, de contribuer aux réflexions préparatoires à la mise en œuvre. Ceci est totalement contre-productif et fait perdre énormément en clairvoyance, pertinence puis, ultérieurement, en efficacité et effets à long terme lorsqu'il s'agit d'appliquer ce qui a été conçu de façon trop peu partagée.

Très vite, en quelques années, 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 ; un interlocuteur expérimenté considère, à juste titre, qu'une agence a autant de points de vue ou de positions qu'elle compte de chargés de projets. Des efforts de préparation peuvent ainsi être ruinés par l'arrivée d'un nouveau responsable (exemple du PCGAP ivoirien mis à bas après des années d'efforts et d'investissements par la simple arrivée d'un nouveau représentant local de la Banque mondiale qui n'a pas, de son propre chef, souhaité lancer la dernière mission d'approbation alors qu'il s'agissait d'attribuer un don du FEM de douze millions de dollars).

4.4 Hypothèses et risques : des identifications de façade

L'analyse des hypothèses (au sens de facteurs externes négatifs pouvant anéantir les effets du projet) et risques apparaît bien plus, dans les documents de projets, comme relevant d'un exercice obligé auquel il faut se soumettre, que 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, ou de réduire, la portée des obstacles pouvant nuire à la bonne mise en œuvre 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 l'Etat bénéficiaire.

4.5 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 analyses et résultats ou encore pour faciliter la reproductibilité des actions entreprises.

Certainement pour éviter toute possibilité d'évaluation au terme du projet, les concepteurs redoublent d'imagination pour tenter de justifier le fait de se limiter à la définition de la nature des indicateurs objectivement vérifiables et échapper ainsi à une formulation ne laissant aucune place aux interprétations. Lorsque les règles de définition des indicateurs sont à peu près prises en compte, une autre ficelle bien usée est de concevoir un indicateur nécessitant une enquête ou une étude spécifique pour pouvoir le mesurer mais sans, bien sûr, avoir intégré cette contrainte dans le budget...

Comment peut-on espérer évaluer les effets d'un projet ou d'un programme lorsque les indicateurs ne sont identifiés que par leur nature ? Les évaluations ne peuvent alors être valablement menées puisqu'elles se réduisent alors à une analyse des actions conduites, l'absence de définition suffisante des indicateurs empêchant tout simplement de juger de leur niveau d'atteinte. Il est exceptionnel de pouvoir disposer d'un document de projet décrivant de façon précise ces critères d'évaluation, dans leurs autres dimensions qualitative, quantitative, spatiale et temporelle. C'est pourtant la seule manière de juger objectivement du niveau d'atteinte des résultats attendus. Parfois même, un programme de plusieurs millions d'euros peut être engagé sans document de projet, en se basant seulement sur des termes de référence ou sur une convention de financement se limitant aux grandes orientations.

En liaison avec l'insuffisance de réflexion initiale précédemment notée lors du montage des projets, le manque d'état de référence est un sérieux handicap pour évaluer l'apport effectif d'un appui ou d'une action à la résolution d'un problème donné.

4.6 Un manque de coordination dans la programmation des appuis

Aussi étonnant que cela puisse paraître, la volonté de "planter son drapeau" est toujours bien ancrée dans les comportements. La question de la visibilité pour une institution donatrice reste, en effet, un élément déterminant, surtout lorsque la motivation d'un appui trouve principalement sa source dans l'affichage politique.

La rareté des groupes de réflexion permettant de réunir périodiquement les partenaires techniques et financiers présents dans un pays sur la thématique de l'environnement ne facilite pas 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 (à l'exemple du WAP, d'ECOPAS et du PAPE : destiné à venir épauler ECOPAS dans les périphéries des aires protégées, le WAP se sera essentiellement développé dans la période allant de la fin de ce projet aux premiers pas de son successeur). D'autres interventions, comme les projets PAUCOF et PEGEI (précocement arrêté) n'ont pas répondu aux attentes alors qu'il s'agissait d'initiatives parfaitement complémentaires d'ECOPAS pour les actions en zones périphériques.

Dans le meilleur des cas, lorsque des actions concertées sont décidées, des gestions aussi indépendantes les unes des autres ne peuvent que générer des décalages dans le lancement des activités, forcément préjudiciables à une optimisation des appuis. Quand il ne s'agit pas, tout simplement, de manquement aux promesses hâtivement faites de cofinancements ou carrément, dans le cas d'approches transfrontalières ou régionales pour lesquelles les cadres de référence pour les interventions sont peu définis, de divergences de vision.

4.7 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 des aires protégées ou de la diversité biologique dérivent vers des opérations de développement local restant, le plus souvent, au stade de tentatives puisque des voies bien mieux appropriées existent pour intervenir à cet effet. L'exemple le plus connu est celui de l'USAID, agence de développement, qui n'aura eu de cesse, au cours des deux premières phases du Programme CARPE, de détourner les fonds alloués au titre de la protection de l'environnement vers ses activités traditionnelles de "développeur".

La liste des exemples en ce sens serait longue à énumérer, les effets étant d'autant plus regrettables lorsque ces activités sont confiées à des organisations de conservation bien peu compétentes pour s'engager dans un secteur nécessitant, en toute logique, des expériences spécifiques trop éloignées de leurs centres traditionnels d'intérêt. Une ONG de conservation n'est certainement pas la mieux qualifiée pour mener des actions à caractère social, de même qu'un institut de recherche n'est, pas plus, le mieux indiqué pour développer une gestion participative des ressources fauniques ou se mêler d'aménagement de parcs nationaux et réserves.

L'origine de cette tendance provient vraisemblablement d'une croyance excessive dans les retombées socio-économiques des projets et les atouts de la gestion participative. Et l'on s'installe très vite dans un marché de dupes lorsque l'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.

4.8 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, voire dans l'attitude de certains responsables, manquant pour le moins d'humilité, 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. Comme celle-ci n'est jamais respectée, il ne faut point s'étonner de l'inadéquation entre les ambitions et les moyens mis à disposition. Le WAP en est un bon exemple puisqu'un budget de seulement 200 000 dollars US (cent millions de francs CFA) était prévu pour des actions communautaires dans une zone périphérique couvrant environ deux millions d'hectares autour de plus de trois millions d'hectares d'aires protégées.

A l'opposé, des choix d'investissements pris sous la contrainte des délais non reportables de décaissement, ont semé sur le continent des séries d'infrastructures inutilisées (au cœur du W, le Point triple est l'un des témoins de ces errements : un musée n'hébergeant aucun élément muséologique, un centre d'éducation inaccessible aux enfants des écoles de la périphérie et un réceptif d'accueil pour des chercheurs nécessitant une logistique dont ne peuvent disposer la majorité des étudiants). Il s'agit là d'un problème récurrent, résultant de cette absence de réflexion permettant de distinguer le possible du souhaitable, le réalisable de l'idéal. Dans la même veine, un projet d'exploitation de la faune, RAPIDALIBORI, connexe d'ECOPAS, a fermé trois ans plus tard après avoir reçu la plus mauvaise note lors d'une évaluation ex-post, que ce soit pour la pertinence / qualité de la conception, l'efficacité de la mise en œuvre, l'efficacité, les impacts ou la viabilité potentielle. Rien de surprenant puisque des techniciens avaient, lors de sa préparation, fait remarquer le manque de pertinence et d'analyse suffisante, le document de projet faisant entre autres état de précédents échecs comme des références de réussites (HPC, 2008 ; Commission européenne, 2011).

V. LES FACTEURS PENALISANT L'EFFICACITE ET L'EFFICIENCE DES PROJETS

5.1 Les autres effets d'une conception inappropriée

L'absence, très fréquente, d'un document de projet consensuel ne peut que conduire à des pertes de temps et ouvre la voie aux interprétations divergentes au sein des équipes de mise en œuvre. Mais, 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 la mise en œuvre.

De plus en plus fréquemment, les budgets ne sont pas conçus par activités, sous prétexte de "flexibilité". Ne restent donc, comme budget de référence, que les grandes catégories de dépenses et il est alors plus difficile, pour les exécutants, de retrouver l'esprit ayant présidé à la conception des actions à mener. La programmation de la mise à disposition des fonds, là encore une conséquence d'un manque de réalisme lors de la conception, laisse fréquemment à désirer, un trop plein d'investissements intervenant en début de projet alors que les conditions administratives suspensives pour le déblocage des fonds sont rarement satisfaites.

La tendance simultanée à favoriser la gestion centralisée (par les Etats) au détriment d'une gestion directe est un autre facteur de déperdition, aussi bien en matière d'efficacité que d'efficience. Se retrouve alors le manque de coordination déjà noté à la section précédente, attesté par la multiplication des comités de pilotage pour des projets poursuivant des buts similaires ou faisant même partie d'un programme commun.

Evidemment le choix d'objectifs et de résultats attendus trop ambitieux (trop d'activités prévues dans un délai irréaliste ne tenant compte ni des moyens disponibles, ni des capacités de gestion des unités de projet) plombe, dès leur conception, les performances des projets. Lorsque le concepteur, pensant que c'est le meilleur moyen de convaincre ses interlocuteurs, et le donateur, séduit par un ambitieux portefeuille de projets, se mettent de connivence pour entériner des objectifs dont chacun sait pertinemment qu'ils ne pourront pas être tenus, l'efficacité d'une intervention est forcément mise à mal.

5.2 Le cloisonnement des composantes et le manque d'information / communication, tant interne qu'externe, 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 programme et l'on compte beaucoup trop sur la bonne volonté des parties pour pallier cette omission. 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 puisqu'aucune disposition n'incite ou n'oblige à rendre compte. Le fait que le rôle de la composante chargée de la coordination d'un projet soit généralement insuffisamment défini n'arrange rien en ce sens.

Le PAPE, projet en cours, en est un bon exemple. Avec un budget permettant juste de financer des réunions régionales, son Bureau de coordination générale (première composante du projet) voit son action transfrontalière brisée par l'éclatement de la deuxième composante consacrée à la conservation des aires protégées en volets nationaux, chaque responsable d'un volet agissant comme s'il s'agissait d'une intervention indépendante. Quant à la troisième et dernière composante, portant sur les zones périphériques, elle n'est pas gérée par l'UEMOA ou le PNUD comme les deux premières mais directement par la Délégation de la Commission européenne. Sans doute faut-il voir dans ce montage une malicieuse mais bien inefficace traduction du célèbre adage : *pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?*

Autre exemple concernant, cette fois, des actions complémentaires, le Projet d'appui à la gestion des aires protégées (PAGAP) a été lancé au Bénin en 2012 avec quasiment les mêmes objectifs que le PAPE mais sans concertation avec les autres pays (la participation de la Banque mondiale et de ce projet aux dernières réunions du CTS du PAPE devrait pouvoir permettre, espérons-le, d'harmoniser les interventions et d'instaurer un minimum de synergie). De même, la stratégie sous-régionale de conservation du Lion s'est conduite sans pouvoir bénéficier de la vision du PAPE, du simple fait de la lourdeur administrative de l'organisation assurant la fonction d'ordonnateur régional de ce projet.

Les défaillances en matière de communication et de transparence sont des problèmes récurrents lors de la mise en œuvre. Les activités sont réalisées en se coupant des autres partenaires et même parfois des services étatiques concernés, les experts restant dans le bulle, le "nez dans le guidon" pour répondre à des responsabilités administratives pour lesquelles ils ne sont en général pas formés. Cette insuffisance de collaboration ne peut que limiter l'efficacité d'une initiative.

5.3 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, d'une part, l'obligation de respecter une programmation décidée parfois des années à l'avance, sans tenir compte de l'éventuelle modification du contexte d'intervention et, d'autre part, la contrainte d'engager toutes les dépenses dans le délai imparti, ne peut que pénaliser la recherche d'efficacité. Le fréquent excès d'optimisme lors de la préparation d'un projet conduit à sous-estimer les délais de lancement des activités ou de mise en œuvre pour, parfois, de simples questions de coordination des partenaires, pèse également en ce sens. Comme déjà noté, d'une manière générale,

les résultats souhaités ne sont pas suffisamment en adéquation avec le temps imparti pour les atteindre.

S'il peut arriver qu'un cadre logique puisse être revu avant de débiter les premières activités, une fois un projet lancé, il devient impossible de changer la nature d'un produit attendu ou d'en ajouter un autre qui serait utile pour une réussite à long terme (ainsi, une tâche de suivi-évaluation, oubliée par les concepteurs, n'a pu être ajoutée à la Composante 2 du PAPE). Cette impossibilité d'adaptation des grands projets à l'évolution d'une situation donnée est certainement l'un des éléments les plus délétères. Au Gabon, la création des parcs nationaux étant intervenue entre la conception et le lancement du Projet sectoriel de valorisation des aires protégées (PSVAP), il aura fallu quasiment deux ans pour reformuler le projet afin de tenir compte de cette nouvelle donnée - et encore ne s'agissait-il là que d'un appui de taille moyenne.

Les montages institutionnels et financiers sont extrêmement lourds et coupent toute capacité de réponse à des situations d'urgence du fait d'un système de prise de décision trop complexe. Cette lourdeur, à la fois des montages opérationnels et de fonctionnement mais aussi des procédures de clôture, ne peut qu'être source de contre-productivité. L'une des conséquences les plus fâcheuses de cette évolution est l'incapacité de répondre à une urgence écologique qui parfois, survient au cours de la mise en œuvre d'un programme.

Même si l'on comprend que les donateurs veuillent s'engager dans des schémas laissant le moins de place possible aux dérives, un minimum de gestion adaptative serait bienvenu. Cette remarque ne vaut pas pour les projets financés par le FEM puisque ce fonds prévoit une rubrique sur la "gestion adaptative" mais cette caractéristique se trouve affaiblie par l'obligation de procéder sur la base d'allocations par pays et par thème.

Enfin, le centralisme et la tendance à un excessif dirigisme qui prévaut au sein de représentations nationales d'agences d'aide ou d'organisations sous-régionales peu expérimentées en matière de conservation des ressources naturelles ne peuvent que constituer un facteur aggravant.

5.4 Excès de centralisme et lourdeur des procédures

Un seul exemple devrait suffire car il est parfaitement révélateur de ce facteur particulièrement pénalisant : pour l'obtention d'un simple ordre de mission pour les besoins d'un projet rattaché à une organisation sous-régionale, une note d'explication au Commissaire chargé du secteur concerné (qui exerce la fonction de régisseur du projet alors que celle-ci aurait pu être confiée, comme c'est le plus souvent le cas, à l'un des responsables de la Coordination du projet) doit être soumise avant que le dossier ne soit adressé à un cabinet rattaché à la présidence de cette organisation. La durée moyenne pour l'obtention d'un tel document s'en trouve donc portée à deux semaines quand n'importe quel service soucieux de performances règle ce genre de question (rappelons qu'il ne s'agit que d'émettre un ordre de mission) en moins d'une heure.

On retrouve là les effets de la malheureuse combinaison des procédures de deux grandes institutions puisque, dans ce cas, celles d'une organisation sous-régionale viennent se superposer à celles de la Commission européenne. Il en va de même pour les projets financés par le FEM, le mécanisme de gestion de l'agence d'exécution venant s'ajouter à celui du donateur. En quelque sorte, un système de double peine vient pénaliser la fluidité de mise en œuvre des activités, la principale cause résidant dans des montages institutionnels trop complexes au regard du fonctionnement des administrations locales.

La question temporelle est une chose (par exemple, pour le volet ECOFAC IV / Congo, l'essentiel du matériel est arrivé, du fait de la lourdeur des procédures, trois mois avant la clôture) mais l'impact sur la qualité des acquisitions en est une autre. Lorsqu'on se contente de privilégier les simples spécifications techniques, la recherche de l'offre la moins onéreuse ne peut plus alors être synonyme de qualité.

Les procédures financières ou d'acquisition des biens et services des grands projets sont bien adaptées, voire parfaites, pour des grandes opérations d'équipements ou d'infrastructures. Mais la mise en concurrence, tout à fait souhaitable et nécessaire dans des contextes qui peuvent s'y prêter, est inadaptée lorsque le secteur privé est aussi peu actif que dans la majorité des pays des deux régions. Est-il, par exemple, 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 et répondant aux exigences des organismes de contrôle de l'aviation civile relève déjà de la course d'obstacles ? De même, lorsqu'il n'existe localement qu'un seul fournisseur d'équipement ? 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. Lorsque des procédures ne peuvent être adaptées, il ne faut pas s'étonner d'entendre parfois qu'il est "*important de les connaître pour mieux pouvoir les contourner*" !

Il arrive aussi que les fournisseurs les plus fiables, qui sont en général ceux qui n'ont pas de souci pour trouver des marchés, sont de moins en moins enclins à répondre aux dossiers d'appels d'offres, en considérant que le "parcours du combattant" que représentent les procédures ne vaut pas l'effort de soumissionner. Par conséquent l'un des objectifs recherchés par ces procédures, celui d'identifier les fournisseurs les plus sérieux, n'est finalement pas atteint.

S'il est parfaitement logique que le donateur impose ses procédures administratives et financières pour s'assurer de la bonne utilisation de ses fonds, les procédures ne devraient pas, pour autant, en devenir un facteur de blocage du fonctionnement pour la mise en œuvre des activités programmées. Ou induire des effets négatifs lorsque, à la suite d'une erreur de conception révélée en cours de mise en œuvre, l'on en vient à préférer maintenir une mauvaise décision d'aménagement plutôt que de reprendre une procédure dont la lourdeur finit par faire rejeter les meilleures initiatives.

La situation est encore plus compliquée lorsqu'il s'agit de mener des microprojets liés à la conservation. Ceux-ci constituent une bonne part du portefeuille des projets financés par le Fonds Forestier du Bassin du Congo (FFBC), hébergé et géré par la BAD alors que cette banque, extrêmement centralisée, est particulièrement sans expérience en la matière ; il n'est alors pas surprenant que les situations de blocage n'aient pu que se multiplier.

La lourdeur des procédures gêne considérablement l'atteinte des résultats (dans le cadre d'un projet dont le budget total dépassait 20 millions d'euros, un dossier de remboursement de fonds s'est trouvé totalement rejeté pour un dépassement de 15 F CFA sur un montant alloué de 50 000 F CFA dans le devis-programme pour la location d'une mobylette). Dans un autre cas, on en arrive à des situations absurdes où, par exemple, le nombre exact de pauses café doit être approuvé (malgré le fait que le budget du devis-programme concerné est déjà adopté) avant d'engager les dépenses pour l'organisation d'un Comité technique de suivi.

Lorsque, simultanément, pour des questions de baisse des coûts pour remporter un marché, les assistants techniques se retrouvent en position de régisseur, ils sont dans l'obligation de consacrer parfois jusqu'à 80 % de leur temps à répondre à des contraintes administratives de ce niveau de détail alors que leur valeur ajoutée devrait essentiellement s'exprimer dans le transfert de leurs compétences techniques. A force de se concentrer sur le respect des procédures, les équipes finissent par perdre la justification de leur mission ou la recherche de solutions à apporter au problème ayant justifié le projet concerné.

Cette lourdeur des procédures peut aussi être analysée sous l'angle d'une mauvaise réponse à la question de la gouvernance. Comme, pour des raisons faussement diplomatiques, il n'est plus de bon ton d'imposer des conditionnalités ou de s'attaquer à la mauvaise gouvernance lorsqu'elle 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.

5.5 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, comme si celles-ci pouvaient suffire, d'un manque patent de suivi-évaluation ou, de façon plus globale, de pouvoir de contrôle sur la bonne marche d'un projet. Ainsi, le FEM n'a plus 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 avant tout à la récupération de leurs frais de gestion plutôt qu'à l'atteinte de résultats effectifs sur le terrain. Dans un tel schéma, ce fonds mondial voit son rôle se réduire, en quelque sorte, à celui d'une banque internationale, n'apportant donc plus qu'une faible plus-value par rapport à un système classique, bancaire ou de fondation. Le FEM expérimente ainsi beaucoup de difficultés dans l'obtention d'informations sur les projets financés et doit se contenter d'un rapport annuel qu'il n'est pas habilité à critiquer ; au prétexte que le fonds doit éviter tout risque de conflit et rester extérieur à toute considération sur la mise en œuvre des initiatives financées.

D'une façon plus générale, 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 d'ailleurs complaisantes, vraisemblablement par crainte de polémique ou pour préserver des carrières plus que par manque de courage pour convenir collectivement d'un échec ou de défaillances. Tant qu'un responsable au sein des institutions donatrices sera mal noté parce qu'il ne facilite pas les décaissements ou menace de fermer un projet, les erreurs de l'une des parties deviennent l'erreur de tous et l'effet est forcément catastrophique en termes de dynamique des actions sur le terrain.

Il arrive qu'un projet puisse même se développer sans regard extérieur, la mission n'ayant pu, par exemple, obtenir un document d'évaluation du Projet Pendjari : faut-il, dans ces conditions, s'étonner qu'il ait récemment débouché sur une crise entre acteurs dont les rôles n'ont jamais été bien définis ? Un meilleur suivi, avec un minimum de regard extérieur, de ce projet dont la mise en œuvre s'est quand même étalée sur une décennie aurait certainement pu éviter d'expérimenter les limites de la cogestion et d'en stopper les dérives dans ce cas précis.

5.6 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 est également un tout aussi habile moyen pour 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 (voir la section 5.8) peuvent en être de désavantageux corollaires.

Ce concept ouvre la porte à de mauvaises surprises en raison d'une définition excessivement extensible puisqu'elle 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, comme c'est le cas pour la plupart de ces cofinancements, de les bâtir virtuellement pour la circonstance.

La première conséquence pernicieuse est que l'on affiche ainsi, sans être assuré de disposer de tous les fonds annoncés, 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, au stade de la mise en œuvre, que les partenaires ne jouent plus le jeu annoncé. Ces cofinancements de papier, dont la liste est longue, font qu'il arrive que l'atteinte des résultats attendus puisse ne pas dépasser un taux de 25 % par rapport aux prévisions affirmées lors de la conception.

5.7 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 ou transfrontaliers, le recrutement prend la forme d'un partage qui ne dit pas son nom, la note réservée aux compétences étant systématiquement affaiblie par rapport à celle accordée 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.

5.8 La dilution des responsabilités

En corollaire de la lourdeur des procédures, de la conception au contrôle de gestion en passant par la mise en œuvre des projets, les systèmes de gestion mis en place 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.

En conclusion de ces deux sections IV et V, il n'est pas excessif de considérer que le binôme "montage peu réaliste" et "procédures inappropriées" réduit fortement, s'il ne l'anéantit, l'efficacité et l'efficience de la plupart des projets.

VI. LES FACTEURS PENALISANT L'IMPACT ET LA PERENNISATION DES ACQUIS D'UN PROJET

Contrairement à des secteurs productifs, 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.

6.1 Une étape oubliée : l'après-projet

L'après-projet n'est jamais assez réfléchi ; rares sont même les cas dans lesquels cette étape est clairement prévue, la clôture d'un projet étant, par ailleurs, le plus souvent mal conçue car elle devrait se faire en douceur et non, brutalement, selon une date présélectionnée des années à l'avance.

Ceci est d'autant plus curieux que la durabilité des effets d'un projet est considérée comme devant être une préoccupation prioritaire par une large majorité des interlocuteurs rencontrés. Des 24 millions d'euros investis dans le Projet ECOPAS en sept ans, de la remarquable récupération des populations fauniques entre le début et la fin du projet, des investissements incohérents engagés au Point triple, que restait-il quatre plus tard ? Bien peu de choses puisque l'inventaire aérien de 2012 estimait que « l'effectif du bétail présent dans le WAP a triplé voire quadruplé depuis 2003 » alors que le parc était libéré de quasiment toute intrusion d'animaux domestiques à la fin d'ECOPAS ; c'est-à-dire, ni plus ni moins, un retour à une situation plus grave que celle qui prévalait avant le début d'ECOPAS lorsque l'on dénombrait 80 000 bovins sur l'ensemble de ce parc transfrontalier (Bouché *et al.*, 2012). Deux ans d'arrêt des mesures de surveillance, tout au moins au même niveau que celui assuré lors de la mise en œuvre du projet, ont donc suffi pour anéantir sept années d'efforts. Ce qui

illustre bien les "effets de crêtes" ou ce jeu du Yo-yo rythmé par les phases de projets au cours desquelles l'on tente seulement de réparer les dégâts des interphases sans préparer l'avenir.

Bien d'autres exemples pourraient être cités, à l'instar du matériel d'entretien des pistes acquis lors des premières phases d'ECOFAC et que le Gabon a laissé détruire sur pied, sans l'utiliser, à la base-vie du Parc national de la Lopé.

Le fait de s'appuyer sur des structures extérieures (en général, bureaux d'études ou bureaux de représentations d'agences), recrutant du personnel pour une durée déterminée, n'est pas un facteur favorisant la pérennité lors de la mise en œuvre d'un projet.

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 ans expirée ? C'est pourtant ce que font la grande majorité des institutions donatrices.

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

La tendance est nettement à l'abandon d'une approche projet et c'est une intervention multifocale, avec des actions à plusieurs niveaux, que les grands donateurs imposent aujourd'hui. Dans le passé, on aurait tout simplement qualifié cette approche d'aménagement des territoires... Ce qui ne peut qu'être utile à terme pour les aires protégées. Mais 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. Si l'on veut faire du multifocal, il faut alors appuyer les autres secteurs de la vie d'une nation mais il est anormal que des fonds alloués à la conservation des aires protégées soient utilisés à d'autres fins.

Trop de problématiques dépassant le secteur d'intervention sont abordées sans avoir réfléchi aux moyens à mobiliser et le résultat ne peut être qu'un "touche à tout" peu efficace et sans impact sur les situations de terrain dont on sait, par ailleurs, qu'elles ne cessent de se dégrader à un rythme alarmant.

Cette tendance au multifocal s'accompagne d'une évolution vers des programmes très ambitieux au niveau régional. Et l'on en vient ainsi à s'éloigner de plus en plus du terrain, à penser beaucoup plus qu'à agir au niveau d'une région sans avoir construit les bases d'interventions durables dans chacun des pays concernés. L'approche régionale, telle que conçue aujourd'hui à marche forcée, conduit à une standardisation des projets alors que les pays ne sont pas au même niveau et, surtout, avancent à des rythmes différents. Quelle cohérence peut-on trouver à vouloir faire entrer des contextes différents dans un même moule applicable à une région ? Ceci a évidemment peu de sens, surtout lorsque l'on sait que la conservation de la nature se joue avant tout au niveau local, avec des mesures d'accompagnement et d'appui au niveau national.

Chaque pays a sa spécificité et rares sont ceux pouvant se prévaloir de posséder les structures institutionnelles nécessaires à une bonne gestion des ressources naturelles tandis que les organisations et associations régionales ne brillent pas encore par leur souci des performances. Le décalage, quelquefois qualifié de "gouffre", entre d'une part les réflexions menées, de façon trop externalisée, au niveau sous-régional et, d'autre part, les capacités d'intervention sur le terrain, est saisissant.

S'il est intéressant de vouloir intervenir à différentes échelles spatiales, l'approche "écosystème" ou "paysage écologique" ne saurait par exemple suffire. De toute façon, la nature est un continuum et l'on sait très bien que les causes d'une dégradation peuvent se trouver à mille lieux du site concerné !

La cohérence d'une systématisation de l'approche régionale n'est sans doute évidente que pour les donateurs qui y voient une plus grande facilité de gestion et une moindre prise de responsabilités. L'argument selon lequel ce serait un moyen de mobiliser plus de fonds ne pouvant tenir puisque le même effet, s'il devait s'avérer fondé, pourrait être obtenu en regroupant des projets nationaux dans un même programme thématique. L'affichage politique que constitue l'annonce de montants élevés et d'une extension de la zone embrassée au titre de l'aide dans un secteur est certainement très attractif pour les grands donateurs mais s'est-on posé la question en termes de résultats sur le terrain ?

Si l'on peut très bien comprendre que la vision régionale soit, dans certains cas, hautement souhaitable et utile (conservation des espèces migratrices, collaborations interétatiques par exemple), penser que le prisme du "tout régional" apportera des solutions à la crise actuelle des aires protégées ne pourra se conclure que par une accélération drastique de la déperdition des potentiels biologiques. S'il peut, par ailleurs, être attractif pour un donateur de minimiser sa prise de risque en se tournant vers une approche régionale, celle-ci ne fait qu'ajouter un niveau supplémentaire de complexité. Ce qui éloigne les équipes de projets des réalités et ne peut que rendre moins performant sur le plan de l'opérationnalité. Alors que la conservation des aires protégées doit, en priorité, être assurée, au niveau local, sur le terrain, en combinaison avec la mise en place d'un contexte national approprié, tant sur le plan juridique qu'institutionnel ou organisationnel.

6.3 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 la justification de la dépense, pourvu que ce soit dépensé*"! Il arrive ainsi que l'on préfère engager une dépense d'infrastructures inappropriée, voire allant à l'encontre du but initialement recherché, plutôt que de reprendre un appel d'offres et risquer de laisser un crédit inutilisé.

Ce facteur, qui va de pair avec le suivant, consacré à une durée en général trop limitée des appuis, annihile les efforts de réflexion et de bonne gouvernance.

*Un projet qui décaisse lentement
peut être un projet qui s'engage bien ...*
Romain Calaque (WCS)

6.4 Des durées de projets peu réalistes et des interphases trop longues

Mis à part pour le Programme CARPE et la Coopération allemande, la tendance 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 au contraire de l'ordre de quinze ans. Comme d'ailleurs dans d'autres secteurs, avec une durée aussi limitée pour la mise en œuvre d'un grand projet, les acteurs concernés ont à peine le temps de se connaître et de valablement se concerter qu'il faut engager des réalisations ! Ce n'est pas en trois ans que l'on peut, par exemple, espérer durablement mobiliser les autorités coutumières. Comme déjà souligné, il n'est jamais assez tenu compte des réalités du terrain lors du montage d'un projet.

Et ceci est d'autant plus surprenant que, tout en réduisant les durées d'intervention, on complexifie, avec l'approche multifocale, les programmes d'appui. En toute logique, cette complexification devrait s'accompagner d'une plus longue présence sur le terrain alors que l'on impose exactement le contraire.

Cette soumission des besoins et enjeux de la conservation au calendrier des donateurs nuit considérablement à la durabilité des actions entreprises. Comme déjà indiqué, le résultat se traduit en "effets de crêtes" caractéristique du jeu de Yo-yo, les phases de projets permettant juste de réparer les dégâts des interphases sans laisser l'opportunité de penser à l'avenir.

6.5 La pathologie de la non-reconduction des interventions

Le précédent facteur négatif 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, du fait d'une durée d'intervention trop brève, récolter en termes d'image, les fruits de leur action d'aide.

On alloue donc des sommes conséquentes, sans commune mesure avec les possibilités locales ou nationales, sur trop peu de temps (deux à quatre ans) et avec des procédures dilatoires. Faut-il alors s'étonner que les effets positifs sur la conservation, car c'est quand même l'unique but, soient si peu palpables sur le terrain ?

Se substituer à des services se trouvant trop souvent structurellement défaillants, pendant une période trop courte par rapport à la vision à long terme que l'on doit toujours préserver en matière de conservation de la nature, ne peut générer qu'un effet limité. Le propos n'est pas de faire l'apologie de la substitution mais de se laisser le temps d'accompagner efficacement tout en programmant un remplacement progressif, susceptible de mieux garantir la pérennité des acquis.

6.6 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. Ou, devrait-on plutôt écrire, aux tentatives engagées pour freiner la fragmentation et la dégradation des écosystèmes naturels.

Si les grands projets 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 n'ont jamais été à la même hauteur. L'abandon du principe de la nomination systématique d'homologues, qui dépendaient toujours de leur administration et devaient y revenir, a certainement limité les synergies de même que le fait de ne jamais se préoccuper, ou si peu, de la valorisation de l'administration responsable de la gestion des aires protégées. Les grands projets retenus pour cette réflexion n'ont, en effet, eu que peu d'effets structurants sur les organes de gestion des aires protégées. Penser pouvoir se passer des structures directes de tutelle, de la part de certains donateurs, était un choix aussi peu clairvoyant que maladroit sur le plan stratégique, ne serait-ce qu'en se coupant ainsi d'un dialogue technique avec les administrations.

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

6.7 Le manque d'action au niveau politique

Quelques exemples, notamment en Afrique centrale, montrent que l'implication politique à un haut niveau est essentielle (tant au niveau du pays bénéficiaire que des institutions donatrices).

Cependant, alors que les grands projets sont au cœur des politiques d'aide publique, le débat sur la conservation n'est jamais abordé au bon niveau de prise de décision. Tant que les donateurs, mais aussi les grandes organisations non gouvernementales, ne porteront pas les préoccupations en matière de conservation aux plus hauts niveaux de décision, on ne pourra améliorer qu'à la marge, sur des aspects techniques et, trop souvent, sans lendemain. Cet aspect a particulièrement nuit à la qualité des résultats du Programme CARPE qui, par ailleurs, offrait pourtant de façon exceptionnelle, durée et souplesse d'adaptation.

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

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

Sauf exception, alors que les aires protégées ne sont jamais considérées comme des priorités par les gouvernements, l'évolution actuelle chez les grands partenaires traditionnels est considérée comme un "véritable désastre" par plusieurs interlocuteurs. C'est-à-dire lorsque le retrait généralisé de l'assistance technique et le remplacement des approches projets par des appuis budgétaires, fussent-ils ciblés ou sectoriels, se doublent d'une croyance excessive dans les bénéfices d'une vision régionale laissée aux mains de responsables poursuivant de tout autres buts.

Comme si cette cure générale d'amaigrissement des services d'aide au développement ne suffisait pas, elle s'accompagne d'un remplacement des techniciens par des administrateurs prétendument capables de "tout faire". Oubliant l'adage bien connu selon lequel "*l'expert en tout est expert en rien*", 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. Et, si l'on s'en étonne, il arrive de s'entendre répondre que ce n'est pas grave "*puisque l'on ne fait plus du développement mais de la politique*" ! Ce qui n'est certainement pas la meilleure voie pour définir les bonnes orientations et prendre les décisions idoines en matière de conservation des aires protégées.

6.9 Le laxisme dans le suivi des aides

L'aide se réduit malheureusement parfois à un affichage politique, les donateurs s'accordant des possibilités de contrôle trop limitées alors qu'ils sont bien conscients d'intervenir, dans la plupart des cas, dans des environnements institutionnels insatisfaisants. Laisser dériver, en toute conscience, des situations qui pourraient être reprises en mains, relève bien plus d'une attitude cynique que d'un excès de compréhension ou d'un paternalisme attardé.

Si le fait d'installer des comités de pilotage est une bonne chose en soi, ceux-ci sont fréquemment perçus comme des entités de circonstance, beaucoup trop liées aux structures bénéficiaires. Le recours à une suspension de financement reste ainsi du domaine de l'exception.

6.10 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 leur quête de recherche de fonds de fonctionnement, dans les programmes des grands donateurs alors qu'elles devraient normalement les orienter, elles perdent forcément l'une de leurs

raisons d'être si ce n'est, parfois, une part de leur crédit moral. Abandonner un rôle de catalyseur d'opinions et d'initiatives pour sombrer dans celui de suiveur ne sert plus la cause de la conservation.

Et cette attitude s'applique tout aussi bien aux agences d'exécution du FEM, toujours très vigilantes quant aux frais de gestion générés par le contrôle des subventions allouées par ce fonds. Faut-il alors s'étonner que le système mis en place, dans lequel tous les opérateurs trouvent leur compte et dépendent du bon vouloir des autres, fasse que la nécessité d'assurer les moyens de faire fonctionner des institutions prennent le pas sur la poursuite du but initial d'améliorer les processus de protection et de gestion durable ?

6.11 Le manque d'appropriation

C'est sans nul doute la plus grande déception pour un donateur que de constater le manque d'appropriation, par les bénéficiaires, d'un projet et de ses acquis. Cette situation est banale : les mêmes administrations, qui ont signé les requêtes officielles pour que leurs gouvernements obtiennent des aides, considèrent quelques années plus tard le programme d'appui qui s'ensuit comme une intervention à caractère extra-terrestre.

Faut-il en chercher la cause dans une préparation insuffisamment participative des projets ? Il est vrai que les budgets réservés aux phases de conception permettent de moins en moins d'organiser de vrais ateliers de préparation. La responsabilité de l'élaboration du document de projet repose alors sur un, deux ou, dans le meilleur des cas, trois consultants auxquels on demande, en fait, de réaliser l'impossible. Et, au terme de leur survol du contexte, ils n'ont que la possibilité de tenir une réunion de validation qui ne présente alors plus grand intérêt (le terme d'atelier, souvent utilisé pour ce genre de manifestation, étant impropre).

En procédant de cette façon, les grands projets viennent se substituer ou se surajouter aux planifications qui peuvent exister sur le plan local, national ou régional. Même si des rattachements à celles-ci sont toujours mentionnés dans les documents, il n'en reste pas moins que les structures responsables en matière de programmation ne peuvent que se désengager et se désintéresser de la pérennité d'actions ainsi entreprises de façon trop autonome.

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

Aucun document de projet ne mentionne une quelconque préoccupation quant 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 mais aussi la prise en charge ultérieure des coûts récurrents que ne peut manquer d'avoir 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 ? C'est pourtant ce que les grands donateurs incitent à faire au quotidien ...

Les grands projets ne font ainsi que provoquer des crises de croissance et quand, dans le meilleur des cas, elles pourraient commencer à être maîtrisées, le donateur se retire ! Peut-on alors raisonnablement espérer une autre issue qu'un effondrement ?

L'exemple du Programme ECOPAS / PAPE est assez révélateur puisque le projet actuel ne prend en charge aucun financement récurrent. Mais, paradoxalement, alors que l'évaluation du Programme ECOPAS avait fortement recommandé d'introduire une clause visant à inscrire, dans la loi des finances de chacun des trois pays concernés, une ligne budgétaire pour couvrir, ne serait-ce que partiellement, les frais de fonctionnement du Parc du W, cette suggestion a, par pur principe, été rejetée par la Commission européenne. Pendant sept ans, on investit donc 24 millions d'euros sans se préoccuper de savoir si, au bout du compte, les pays bénéficiaires accepteront de prévoir un minimum de budget pour sauvegarder les infrastructures installées et les équipements. Et, aujourd'hui, les

difficultés de fonctionnement au quotidien qui en découlent ne font que freiner voire contrecarrer les effets du PAPE censé assurer, quatre ans plus tard, une suite au Programme ECOPAS.

6.13 Le cas particulier de CARPE

CARPE est un cas particulier parmi les grands projets et n'était pas, contrairement aux autres grands projets, dévolu à la conservation des aires protégées puisqu'il visait plus particulièrement la réduction du taux de dégradation des forêts et la perte de la diversité biologique par des appuis aux communautés locales. Le programme était très ouvert à des cofinancements (il laissait la possibilité de justifier des activités CARPE dans des requêtes de recherche de fonds) et il s'est surtout inscrit dans la durée (treize ans pour les deux premières phases, la troisième venant de débuter en cette année 2013), avec une bonne gestion des deux interphases qui a permis d'éviter la perte des acquis. Le système de suivi-évaluation était bien pensé, offrant un bon compromis entre informations fournies, temps passé et possibilités de vérification (un rapport semestriel, sans trop de texte, avec une matrice de suivi suffisamment structurée et claire, était seulement exigé). La fréquence des grandes réunions, sources de pertes de temps et de moyens, s'est limitée, en moyenne, à deux ou trois ans. Les gestionnaires des aires protégées et les responsables des paysages écologiques ont, par ailleurs, été bien impliqués dans la préparation des plans de travail.

C'est seulement le refus de ses concepteurs, de prendre en compte la dimension politique de la conservation et la nécessité de collaborer avec les administrations de tutelle, qui a empêché ce programme de mieux inscrire ses efforts sur le terrain et dans la durée.

VII. LES DEFAILLANCES DES PREMIERS CONCERNES

7.1. Un mauvais usage des projets étouffant les chances de changement

Tout s'est effondré à la fin d'ECOPAS, non seulement pour la surveillance régionale mais aussi sur le plan national, à l'exemple de la collaboration avec l'armée de l'air au Niger. L'arrêt d'ECOPAS s'est immédiatement ressenti, nos Etats ne s'étant pas suffisamment organisés pour prendre la relève à la fin du projet.

Comme déjà relevé à la section 4.2, les grands projets entretiennent 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 ou établir, localement, de meilleures conditions de réussite pour la conservation et bâtir des solutions d'avenir. Le fait que les attributions de postes, jugés attractifs, au sein de ces projets, subissent le poids des pesanteurs hiérarchiques et répondent rarement à une sélection transparente ou à un souci d'efficacité ne fait qu'aggraver et perdurer ce travers.

Pour la mise en œuvre, en dépit de tout bon sens, des postes parallèles viennent ainsi doubler et affaiblir les structures en place au lieu de les renforcer. Comme si les projets devaient être considérés, non plus comme une opportunité pour fondamentalement renforcer la conservation d'un bien naturel, mais comme l'occasion d'améliorer l'existant pour quelques privilégiés pendant quelques années. Il ne faut alors pas s'étonner, comme dans le cas du Complexe W - Arly - Pendjari, que l'inflation des postes de coordonnateurs (neuf pour trois pays) vienne, par une masse salariale démesurée, grever l'atteinte des résultats et l'impact des actions engagées. L'exemple du PACEBCo

est également édifiant en ce sens puisque ce projet comptait, début 2012, alors que d'autres recrutements étaient annoncés, 42 collaborateurs dont 24 affectés au niveau des paysages écologiques et 28 dans des capitales (Yaoundé et Libreville). Tant que trop de concernés ne verront dans un projet qu'un intérêt individuel et ne s'inscriront pas pleinement dans un engagement collectif, le manque de performances, voire l'accumulation d'échecs, ne pourra surprendre. A ce propos, une nouvelle expression révélatrice de cette dérive, les "activités génératrices de *per diem*" est apparue dans le lexique des projets parodiant, pour parfois les supplanter en termes d'allocations budgétaires, les activités génératrices de revenus au bénéfice des communautés locales.

Avec les petits potentats administratifs régnant sur les conditions de recrutement, la compétition pour occuper des postes parallèles génère son lot de frustrations ou de rancœurs. Si l'on ajoute une tendance des responsables de projets à les considérer très vite comme des structures autonomes, la culture de projet - au mauvais sens du terme - ne peut qu'être l'un des principaux facteurs du manque d'appropriation.

Ce manque d'appropriation, déjà souligné, conduit à une certaine déconsidération de l'appui reçu, les gouvernements et leurs représentants pouvant se comporter comme s'ils n'avaient pas eux-mêmes sollicité le montage de ces projets et signé les accords de coopération. C'est certainement dans le cas de projets transfrontaliers que le manque d'engagement national se fait le plus sentir avec des manquements dans les contributions à fournir par chaque pays. Les parties nationales ne prennent pas suffisamment le temps d'analyser les propositions des partenaires et combien de fois n'a-t-on pas entendu "*qu'un projet, même imparfait, ne pouvait se refuser*" ? Si l'on accepte un projet 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 ?

Rares sont les pays où cette mauvaise interprétation de la justification et de l'apport potentiel d'un projet perd du terrain. Sans doute parce qu'ils peuvent disposer d'une cinquantaine de millions de dollars de recettes annuelles, les services tanzaniens de la conservation peuvent être cités en exemple car les requêtes qu'ils présentent sont parfaitement ciblées pour répondre à la satisfaction d'un manque identifié ou pour permettre l'amélioration d'un secteur précis. Et non dans le seul but de "faire un projet".

7.2 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. Au Burkina Faso, qui est l'un des pays le plus atteint par cette pathologie de l'instabilité du personnel (14 directeurs du site de Nazinga en treize ans), le taux d'affectation à un poste, extérieur au Projet WAP, du personnel formé par celui-ci s'est élevé à près de 60 % durant la vie du projet.

A cette contrainte, vient parfois se surajouter un faible engouement pour les nominations sur le terrain, parfois perçues comme des punitions. Même s'il ne faut surtout pas généraliser, "l'attrait de la ville" ou des contrôles routiers peut s'exprimer crûment comme n'a pas hésité à le faire un jeune collègue burkinabè pour exprimer son mécontentement d'être affecté dans un service de gestion d'une aire protégée (voir encadré).

"Je n'ai quand même pas fait les Eaux et Forêts pour aller en forêt !"

Et pourquoi alors avoir passé le concours des Eaux et Forêts ?

"Parce que j'ai manqué le concours"

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

Etroitement lié aux deux facteurs précédents, les bénéficiaires ne tiennent pas compte du fait qu'un projet doit s'inscrire dans le cours normal des choses. 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 trop sous-exploitée alors que, dans le monde entier, notamment dans le secteur privé, la tendance est plutôt à s'arracher les expertises.

La fâcheuse habitude de mettre une croix sur un projet dès qu'il est achevé accentue ce gros problème de perte des compétences formées lors des interphases quand elles existent. Mais surtout, bien plus que les donateurs, les Etats n'accompagnent pas assez, voire pas du tout, les périodes postérieures à la clôture d'un projet (cas apparemment unique, le Burkina Faso a mis en place un système pour subvenir pendant deux ans aux coûts récurrents des projets ayant été financés par l'aide internationale ; mais ceci n'est pas suffisant même s'il témoigne d'un effort appréciable allant dans le bon sens).

Malgré la mise en garde réitérée des délégations de la Commission européenne, lorsqu'aucune possibilité de poursuite du Programme ECOPAS n'était envisagée, les ministères de tutelle n'ont pas réagi pour inscrire une ligne budgétaire spécifique dans les lois des finances du Burkina Faso et du Niger, ne serait-ce que symboliquement. On en arrive ainsi à des situations néfastes puisque l'appui apporté par une agence de coopération conduit, dans plusieurs pays, à l'annulation systématique des lignes budgétaires destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement (celles-ci sont remplacées par des contreparties qui disparaissent avec l'arrêt du programme et personne ne fait ensuite l'effort de les faire réinscrire dans le budget de fonctionnement national).

Avec de telles interprétations de la coopération financière, les exemples d'infrastructures que l'on laisse se dégrader ou d'équipements tombés dans l'abandon abondent. Ce qui ne fait d'ailleurs que traduire 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.

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

Dans le vaste ensemble des aires protégées du W contiguës au Bénin, Niger et Burkina Faso, l'enclave de Madjoari située dans ce dernier pays a été incluse dans le futur Parc national d'Arly. Dans une zone de fragilité de cet ensemble de milieux naturels, l'absence d'intérêt des autorités ne peut que surprendre. Leur laxisme a laissé prospérer ce problème pour arriver, des 200 personnes qui s'étaient installées il y a une quinzaine d'années dans cette enclave, à une population de 11 000 personnes avec une forte proportion d'immigrés (60 %) principalement apparus depuis cinq à six ans. L'absence de régulation de ces migrants est d'autant plus regrettable qu'ils exercent des effets dévastateurs par leur inversion des techniques traditionnelles d'agriculture en troquant l'habituel ratio sept ans de cultures pour 15 ans de jachères contre 15 ans de cultures pour sept à huit de jachères. Le plus étonnant, attestant d'une absence totale de réflexion nationale sur l'utilisation des terres, est que des programmes d'appui au développement interviennent dans cette enclave en totale opposition avec le statut de la zone.

Toujours dans cette région transfrontalière, avec l'appui du Programme ECOPAS, une politique de gestion de la transhumance, cause de l'un des principaux problèmes pour la conservation du Parc national transfrontalier du W, avait été définie et adoptée au niveau de l'UEMOA et de la CEDEAO en 2003. Mais aucune des orientations n'a ensuite été appliquée et la question, à nouveau d'actualité, n'a plus jamais été à l'ordre du jour des réunions de la CEDEAO.

*La conservation de la nature est, avant tout,
un problème d'aménagement du territoire.*

Le manque de planification de l'utilisation des terres va de pair avec une absence de vision à long terme. En ne pratiquant qu'une politique au jour le jour, on ne s'occupe jamais 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.

Dans le même ordre d'idées, 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 au fait qu'une ressource naturelle ne prend de valeur que lorsqu'elle est abattue ou détruite, qu'il s'agisse d'un produit ligneux ou faunique. Ce qui nourrit l'utilisation anarchique de ces ressources et pèse d'autant, à terme, sur l'intégrité des parcs nationaux et réserves naturelles.

7.5 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. Des listes de mesures à prendre, sans adéquation entre les buts poursuivis et les moyens disponibles, ne peuvent de toute façon qu'en rester au stade de velléités.

En Afrique francophone, les plans de gestion relèvent plus de monographies que d'un "tableau de bord" fédérateur, permettant de réunir les partenaires autour d'objectifs et d'activités partagés. L'essence même d'un tel document est trop souvent oubliée et de très gros financements, comme ceux par exemple engagés pour le Parc national de Taï par la Coopération allemande, peuvent être mis en œuvre pendant vingt années sans qu'un plan de gestion, fil conducteur simple et pragmatique, ait pu être approuvé.

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 ou, lorsqu'ils existent, de leur application dans les faits. D'une manière générale, les instruments législatifs sont bien pensés et largement suffisants pour assurer la conservation des aires protégées mais l'impunité est trop 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).

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

Comme déjà mentionné, mise à part l'exception gabonaise, le manque de vision cohérente au sein des Etats et à l'échelle des deux régions en matière de conservation des ressources naturelles est une constante même si c'est à des degrés divers. Si la conservation de la nature passe par une politique d'aménagement harmonieux des territoires, elle est aussi étroitement dépendante d'un minimum de bon sens et de logique qui vont rarement de pair avec des ambitions électoralistes.

Le manque de perception nationale de la conservation des ressources naturelles trouve son meilleur reflet dans la place insignifiante qu'elle occupe dans les stratégies de développement de la grande majorité des pays.

Dans le même ordre d'idée, le rang réservé aux ministères de tutelle des aires protégées dans la liste de préséance gouvernementale est révélatrice du peu de considération accordée, d'une manière générale, à la protection de l'environnement. L'autonomisation, sans mesures adéquates d'accompagnement, 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 bien 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 avec, car il faut malheureusement l'avouer, son lot de corruptions, les cadres et agents n'étant pas plus vertueux que sous d'autres cieux lorsque tout incite à ne pas l'être.

7.7 Déni des vérités et manque de communication

L'omniprésence du déni des vérités, très ancré dans les systèmes de gestion des aires protégées et aggravé par des pesanteurs hiérarchiques toujours bien présentes, ne fait que renforcer l'absence de prise de conscience des problèmes d'érosion permanente de la diversité biologique ou 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, les mêmes erreurs !

Il n'est pas rare, non plus, que des mauvais résultats soient passés sous silence pour ne pas démoraliser 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.

L'un des plus grands problèmes, commun à la grande majorité des pays (le Gabon étant, comme déjà noté, une exception), est le manque patent d'intérêt des décideurs pour la conservation des ressources naturelles. L'électoratisme conduit forcément à ne s'occuper que du court terme et l'importance de la conservation de réseaux d'aires protégées, suffisamment représentatifs des différents écosystèmes de chaque pays, n'est pas assez démontrée aux plus hauts niveaux politiques.

Au final, contrairement à ce que l'on pourrait penser, 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.

7.8 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. Créer à la va-vite de nouvelles formes de structures de gestion n'est pas réformer ! Confondant une fois de plus la fin et les moyens, trop de pays se sont contentés de créer des établissements parapublics autonomes sans rien fondamentalement modifier quant aux procédures ou aux modes de gestion.

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 excessives 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. En n'ayant pas su mettre en place des structures centrales les plus légères possibles, plusieurs de ces structures continuent d'étouffer le développement des talents, la recherche de résultats, l'esprit d'initiative et la formation d'équipes fonctionnelles alors qu'il s'agit là des fondements du succès de toute entreprise souhaitant devenir performante.

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 originelle.

VIII. PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS

Sur la base des constats développés dans les précédentes sections, proposer des axes de réflexion fait courir le risque de très vite sombrer dans un catalogue de bonnes intentions. Dans un domaine d'intervention relativement complexe, il est toutefois difficile de s'en tenir à quelques conclusions péremptoires et ces propositions couvrent donc plusieurs champs d'intervention en espérant que chacun pourra y trouver une idée à développer ou à appliquer. Et qu'après avoir passé le filtre des critiques et discussions, elles pourront alimenter des recommandations plus synthétiques pour le guide des bonnes pratiques que va produire l'UICN.

8.1 Accorder plus d'attention à la phase d'identification puis de conception, sur la base d'une analyse approfondie des problèmes

Définir les bonnes thématiques d'intervention, choisir la bonne échelle spatiale d'intervention, s'appuyer sur les expériences du passé ne peut être du temps perdu. Au contraire ! Et tout le monde gagnerait, non pas à allonger la période de préparation mais à la bonifier en accordant les moyens à l'organisation de vraies concertations avec toutes les parties prenantes. Abandonner, dans le même temps, la nouvelle mode de la moins performante *Gestion par l'atteinte des résultats* (GAR) pour revenir aux bases de la *Planification par objectifs* (ZOPP), qui est parfaitement assimilée dans les deux sous-régions concernées par l'étude, serait bienvenu.

- *Consacrer plus de temps à une analyse participative des problèmes*

Si la base d'un projet n'est pas valablement construite, si l'on persiste à penser que les problèmes entre-aperçus lors de la conception trouveront par enchantement des solutions en cours de route, il est normal que les performances attendues ne soient pas au rendez-vous. D'une manière générale, l'ampleur de la dégradation des milieux naturels n'est pas assez mise en relief et la complexité des facteurs qui l'affectent est ignorée. Accorder plus d'importance à la phase de conception et notamment à l'analyse de la problématique est une absolue nécessité.

*"Il faut aller au cœur des problèmes,
là où les choses sont simples".*
Jean MONNET

- *Mieux s'appuyer sur les personnes ressources et éviter, le cas échéant, les études sans lien direct avec les problèmes à résoudre*

Comme déjà indiqué, le fait d'écartier une équipe, ayant participé à la mise en œuvre d'une précédente phase ou l'ayant évaluée, des réflexions pour une nouvelle étape d'un projet provoque de graves ruptures des connaissances et affaiblit la portée de la phase de concertation.

Dans le même manque de logique, le mythe de l'expert, capable de bâtir un projet en quelques jours est contre-productif, tout comme la succession d'études confiées à des équipes extérieures alors qu'il faudrait, au contraire, privilégier les ateliers de réflexion. La concertation, autre que de façade, et l'interactivité entre parties prenantes demeurent les seuls moyens de faire émerger des solutions appropriées.

- *Tenir compte des leçons du passé et des échecs, notamment en matière de projets intégrés de conservation / développement*

A la suite du Sommet de la Terre de 1992, s'est installée une période d'abandon des aires protégées, la mode s'étant tournée, pendant plusieurs années, vers les projets intégrés de conservation / développement. Ceux-ci ont montré leurs limites, voire leur inutilité, aucun d'entre eux n'ayant atteint les résultats escomptés (Brandon and Wells, 1992 ; Kiss, 1994 ; Barret et Arcese, 1995 ; Oates, 1995 ; Ite, 1996 ; Noss, 1997 ; Spinage, 1998 ; Wells *et al.*, 1999 ; Adams and Hulme, 2001). Mais ils continuent, malgré tout, d'être fréquemment présentés comme une panacée sans pouvoir passer de la théorie à la pratique. Si au manque d'analyse des problèmes et de vision vient s'ajouter l'absence de prise en compte des erreurs du passé, comment s'étonner d'aboutir au collapsus biologique qui caractérise aujourd'hui les deux régions ?

- *Se soucier de l'appropriation en impliquant tous les acteurs concernés*

Améliorer la phase d'identification et de conception ne signifie pas qu'il faille consacrer encore plus de temps à des études sectorielles mais, au contraire, qu'il convient d'accorder plus d'attention à la concertation avec l'ensemble des parties prenantes, seule manière d'éviter ensuite un manque d'appropriation voire des phénomènes de rejet. Ceci vaut pour tous les acteurs : si des efforts restent assurément à faire pour obtenir une meilleure participation de la société civile, il ne faut pas, pour autant, négliger quand ce n'est pas ignorer les administrations publiques ou parapubliques chargées des domaines régaliens. Dans toute la mesure du possible, il convient d'éviter de créer des systèmes parallèles et sans lendemain, s'effondrant à la clôture des projets.

- *Mieux prendre en compte les risques et hypothèses*

L'énoncé des risques et des hypothèses importantes ne doit pas rester un exercice académique pris à la légère. Leur gestion est essentielle pour éviter les embûches et correctement mettre en œuvre les activités programmées.

- *Exiger des cadres d'intervention qui soient logiques et privilégier le pragmatisme en se libérant de l'obsession de l'innovation !*

Ceci semble être une évidence mais les logiques d'intervention qui usurpent ce qualificatif sont trop légion pour ne pas en faire une recommandation spécifique. L'étroite relation entre les problèmes identifiés et les solutions proposées doit être systématiquement vérifiée.

Si la promotion d'un esprit d'ouverture à de nouvelles approches est souhaitable, il ne faudrait pas, pour autant, que l'innovation soit un frein à l'efficacité. Même si ceci peut surprendre, l'essentiel doit encore être, aujourd'hui, de renforcer et, le plus souvent, bâtir les fondations de systèmes de gestion susceptibles de perdurer. Il est vain de gaspiller des fonds de plus en plus difficiles à obtenir pour la diversité biologique dans des projets se voulant innovants lorsque les bases même de la gestion des aires protégées ne sont pas assurées.

- *Etre intraitable sur les indicateurs d'atteinte des résultats*

Il convient de se concentrer sur les indicateurs d'atteinte des résultats car c'est le niveau le plus important pour assurer, et donc vérifier, la réussite d'un projet. Trop souvent préoccupés par des détails au niveau d'activités ou de tâches et par les responsabilités d'exécution, c'est-à-dire par l'attribution de postes, les concepteurs ont tendance à négliger cette étape de la planification.

- *Vérifier l'adéquation entre le couple investissements / coûts récurrents et la capacité de prise en charge des bénéficiaires*

Cesser de financer des projets dont on sait à l'avance que leur acquis ne pourront, de toute évidence, être perpétués serait salutaire. Moduler en conséquence les appuis supposerait alors une plus grande souplesse dans la mise en œuvre (voir, aussi, la section 8.4).

En conclusion de cette section consacrée à la conception des projets, l'important est de se concentrer sur des choix réalistes d'objectifs et résultats à atteindre en cessant d'accepter les surenchères censées séduire les donateurs par l'affichage d'ambitions démesurées. Ce qui revient à soigneusement vérifier l'adéquation entre :

- d'une part, l'objectif retenu et les résultats à atteindre et, d'autre part, le temps imparti pour les atteindre
- le montant des financements envisagés et les capacités de gestion des bénéficiaires
- le volume des investissements proposés et les possibilités de prise en charge ultérieure des coûts récurrents

En d'autres termes, la conservation des aires protégées se porterait mieux si l'on cessait de donner une prime aux prévisions excessives, au manque de réalisme quand ce n'est pas aux références à des projets dont on sait qu'ils se sont soldés par des échecs. Accorder des budgets plus conséquents pour l'étape de conception d'un projet ferait gagner en cohérence de l'intervention envisagée et donc en chances de succès. Veiller à mieux se rapprocher, dès cette étape, des initiatives complémentaires en cours ne pourrait également que renforcer les synergies et donner plus d'assise et de possibilités de pérennité aux projets.

8.2 En complément aux actions directes de conservation des aires protégées, faire de l'aménagement du territoire (au sens de l'utilisation rationnelle des terres) une clef de voûte pour la conservation des milieux naturels, notamment dans les zones périphériques

Replacer les aires protégées dans les contextes de leur environnement socio-économique pour une meilleure prise en compte de la durabilité de l'agriculture et de l'élevage, en redonnant une priorité à la conservation des sols dans le monde rural environnant, deviendra de plus en plus un passage obligé. Mais ceci ne doit pas servir de prétexte pour suspendre les appuis au secteur spécifique des aires protégées ; il doit seulement s'agir d'une intervention complémentaire. *Déshabiller Paul pour habiller Jacques*, comme le font trop souvent les grandes institutions en fonction de l'air du temps, serait la pire des traductions de la recommandation émise ci-dessus.

- *La nature a besoin d'espace*

Les constats de la biogéographie insulaire suffisent pour recommander la création de réserves aussi grandes que possible (seules les superficies supérieures à 10 000 km² auront une réelle chance d'assurer la survie des communautés d'espèces peuplant les savanes et forêts africaines) ou pour privilégier un espace d'un seul tenant par rapport à une succession de plus petites réserves. L'un des corollaires étant que, plus la superficie d'une aire protégée diminue, plus il faudra intervenir pour y maintenir les processus écologiques avec un coût de protection proportionnellement plus élevé et de moindres chances de réussite.

- *Planifier, au niveau national, une utilisation rationnelle des terres et se départir des approches trop intellectuelles*

Malgré son évidente importance, l'aménagement du territoire n'est plus suffisamment pris en compte par les gouvernements qui se contentent, en lieu et place, d'élaborer de simples opérations d'équipement. La mauvaise utilisation de l'espace rural qui s'ensuit fait que les pressions agricoles sur les aires protégées deviennent excessives, le problème du foncier étant, par ailleurs, tout aussi peu abordé.

Il est trop souvent oublié que le principe d'aménagement du domaine rural autour d'une aire protégée doit reposer sur l'établissement d'un gradient décroissant d'activités anthropiques au fur et à mesure que l'on se rapproche de ses limites. Il ne peut donc s'agir d'avoir une conception figée de l'environnement d'un parc ou d'une réserve mais il convient, au contraire, de s'engager dans une approche dynamique basée sur une analyse périodique de l'évolution, d'une part, de cette interface entre nature et monde rural et, d'autre part, des relations qui y sont entretenues avec l'aire considérée.

Les concepts trop statiques et schématiques de zone tampon et de zone de transition promus par le programme de l'UNESCO sur les réserves de la biosphère ne répondent plus aux réalités et aux enjeux actuels. Surtout lorsque, dans une regrettable dérive conduisant à la dégradation voire à la disparition du site concerné, ce concept de niveau scolaire est appliqué au cœur de conservation que constitue l'aire centrale protégée et non plus à la région l'entourant. Si la gestion d'une zone périphérique dans l'espace est importante, sa gestion dans le temps, afin de s'adapter au mieux aux fluctuations des contextes environnants, l'est tout autant. Une zone périphérique, traduisant dans toute la mesure du possible le gradient mentionné ci-dessus apporte la seule réponse réaliste et viable à la maîtrise des pressions pouvant s'exercer sur une aire protégée.

Comme les réserves de la biosphère, le concept de paysage écologique relève, lui aussi, bonne intention. Mais, là encore, la conservation de la nature dépend avant toute chose d'une politique harmonieuse d'utilisation des terres pensée au plus haut niveau. Ce qui réclame une véritable coordination interministérielle avec des arbitrages auprès d'un Premier Ministre. En ce sens, l'approche paysage, tout comme la gestion de terroirs villageois qui fut un temps considérée comme la solution idoine, ne pourra atteindre son objectif si elle n'est pas relayée sur le plan national. Dans les faits, ce concept de paysage écologique se traduit par l'octroi de moins de moyens sur plus d'espace et, sur le plan des réalisations, par une collection éparpillée d'activités parcellaires. Soit un échec assuré car ce n'est pas en abordant de façon marginale, par la petite porte, une question aussi complexe, à laquelle se rattache le problème du foncier, que celle-ci pourra être valablement traitée. Il est vain de prétendre maintenir les flux génétiques et les processus écologiques sans travailler également à l'échelle du pays tout entier en appuyant la conception et la mise en œuvre d'une politique rationnelle d'utilisation des terres.

A ce propos, il est permis de se demander si les bassins versants des cours d'eau ne pourraient pas constituer une unité d'intervention spatiale tout aussi valable. Mais, quoi qu'il en soit, la réussite en matière de conservation des aires protégées ne pourra se faire sans une utilisation optimale de l'espace rural, en application d'une politique harmonieuse d'affectation de l'usage des terres.

- *Organiser la concertation dans les zones périphériques*

Les pressions croissantes sur les aires protégées sont en corrélation directe avec le manque de régulation de l'utilisation des ressources naturelles quand ce n'est pas avec leur destruction systématique. La sauvegarde d'un parc national ou d'une réserve passe inévitablement par un aménagement adéquat de sa zone périphérique (Laurance *et al.*, 2012).

Si les responsables de la gestion des aies protégés n'ont pas vocation à exécuter des opérations de développement dans les zones périphériques ou à décider des aménagements à y réaliser, ils ont en revanche le devoir de tenir toute leur place dans l'orientation des choix d'aménagement et de développement. Et de contribuer, dans le même temps, à l'application de la

législation propre à ces zones périphériques lorsque les pays ont eu la sagesse de concevoir des textes en ce domaine. Ils peuvent ainsi jouer un rôle important de facilitateur pour harmoniser des intérêts divergents et contribuer à la mise en place de mécanismes institutionnels donnant, aux communautés locales et aux différents groupes sociaux, notamment les agriculteurs et les éleveurs, une possibilité d'accès à la prise de décision en matière de gestion durable des ressources naturelles dans la périphérie du parc national ou de la réserve.

C'est par cette action, faisant pleinement partie des fonctions d'une équipe de gestion d'une aire protégée, que l'on pourra le mieux espérer éviter le développement anarchique des cultures de rente venant empiéter sur les limites du site, atténuer les tensions ou conflits d'usage des terres. S'il est évident que ceci demandera patience et, parfois, acquisition de compétences spécifiques complémentaires, les tensions entre utilisateurs de l'espace rural pourraient ainsi être plus facilement désamorçées par la mise en place de collaborations contractuelles entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des périphéries des parcs et réserves.

8.3 Poursuivre les efforts de coordination et rechercher les complémentarités pour bâtir des synergies favorables à la conservation

Les grands projets devraient être des bâtisseurs de synergies en motivant d'autres aides bilatérales ou multilatérales et en suscitant un large engagement des parties prenantes. Ils devraient, aussi, plus donner l'occasion de s'adresser à l'ensemble des acteurs et d'encourager le transfert des technologies et compétences.

- *Améliorer la coordination entre donateurs*

Malgré d'indéniables efforts de mise en commun des moyens et de circulation de l'information, la coordination entre donateurs reste encore à améliorer. Instaurer un système de rencontres, au moins trimestrielles, entre donateurs concernés par la conservation des ressources naturelles dans chacun des pays des deux sous-régions ne pourrait qu'être bénéfique.

- *Constituer des alliances d'intérêt pour la conservation*

Il est important que les grands projets résistent à la tentation de fonctionner en vase clos, du fait de l'importance des moyens dont ils disposent. Inviter d'autres institutions donatrices à s'associer à une initiative donnée ne peut qu'être bénéfique, entre autres pour assurer une meilleure continuité des actions lors des interphases et élargir le champ des appuis. En effet, certaines institutions ne peuvent contribuer à la constitution d'un fonds fiduciaires, d'autres ne peuvent qu'apporter des appuis techniques ou, au contraire, seulement assurer des investissements.

Les oppositions que l'on pourrait facilement dresser entre grands projets et initiatives de taille petite ou moyennes, entre programmes intervenant sur des échelles spatiales et de temps très différentes, ou encore entre l'approche projet et la constitution de fonds environnementaux, ne sont pas de mise. Car, il convient, là aussi, de réagir avec pragmatisme en sachant bien "qu'il faut de tout pour faire un monde".

- *Rechercher des partenariats de longue durée en renforçant la société civile*

Des exemples comme ceux du GEPRENAF et du PAGEN ont, entre autres, démontré que les communautés locales, responsabilisées et qui ont bénéficié de renforcement de capacités adéquates, sont à même de conduire un processus de gestion d'aire protégée d'une taille et d'un statut appropriés (sur le plan communal ou intercommunal). La forme associative (aux niveaux villageois, inter-villageois, provincial, national voire sous-régional) encouragée par ce type de projet visant à renforcer les capacités de la société civile, contribue à une meilleure pérennité des effets générés par les appuis apportés.

- *Veiller à une meilleure cohérence et à une valorisation des synergies lors de la conception / mise en œuvre de projets de développement dans la région environnant l'aire protégée*

Ceci suppose d'avoir, comme préoccupation, la recherche d'une harmonieuse mise en commun des acteurs et approches possibles, en s'adaptant au mieux à chaque cas et contexte. Dans cet esprit, l'exemple déjà cité d'un projet de développement (le PAPSA) ayant permis, au Burkina Faso, de répondre à une urgence en matière de conservation lors d'une période de sécheresse montre que les bonnes volontés ne sont pas assez mises à contribution, principalement par manque de communication aux niveaux décisionnels appropriés.

De même, appuyer des petits projets de développement, dans la mesure où ils peuvent avoir un effet positif sur la conservation et qu'ils soient conduits par des groupes de concernés résidant dans la périphérie du site protégé, ne peut qu'aller dans la bonne voie.

- *Ouvrir le FEM à d'autres opérateurs*

Le monopole exercé par les dix agences et banque régionales aujourd'hui habilitées à recevoir des fonds du FEM n'incite pas à la concurrence et n'encourage pas une recherche permanente de résultats. S'ouvrir à de nouveaux acteurs, notamment les agences bilatérales de coopération ayant bien mieux fait preuve de performances que les systèmes des Nations Unies ou les banques régionales dans la mise en œuvre des projets, serait une heureuse alternative.

8.4 Du pragmatisme pour les phases de mise en œuvre

- *Commencer par se concentrer, lors de la première phase d'un projet, sur le renforcement des capacités et l'opérationnalisation des activités*

La première phase d'un programme d'appui devrait se concentrer sur le renforcement des capacités au lieu d'engager d'emblée des activités de réalisation. Elle doit également être l'occasion d'organiser des ateliers avec les équipes de mise en œuvre pour revisiter, en termes d'opérationnalité, les composantes du projet, voire l'architecture du cadre logique, lorsqu'une trop longue période s'est écoulée depuis la conception.

- *Alléger les procédures*

Comme déjà mentionné, les procédures des grandes institutions d'aide au développement sont très bien adaptées aux grands projets d'infrastructures. Mais ces institutions sont beaucoup moins compétentes lorsqu'il s'agit de travailler avec la société civile.

Sous réserve qu'elles soient prévues dès la phase de conception, des solutions existent pourtant pour s'adapter à des contextes locaux. Par ailleurs, l'établissement de contrats de subventions assortis de "budgets glissants", comme ceux établis pour l'actuelle phase V d'ECOFAC, constitue un progrès par rapport à la contraignante lourdeur des devis-programmes. Mais, en règle générale, des efforts restent à faire pour s'adapter aux conditions des petits ou microprojets lorsque ceux-ci sont intégrés dans un programme d'envergure.

- *Prévoir des possibilités d'adaptation à des situations de crise ou imprévisibles*

Il suffirait, tout simplement, de laisser plus de latitude pour permettre à un projet de s'adapter à un nouveau contexte, ceci ne pouvant bien évidemment se faire que dans des conditions bien établies à l'avance. Rien n'est en effet plus démoralisant que de constater l'impuissance d'un projet à répondre à une nouvelle contrainte ou à se réorienter lorsque l'approche initialement retenue perd de sa pertinence, que ce soit pour des raisons internes ou d'ordre externe.

- *Faire respecter les engagements pris par les partenaires*

Plusieurs projets ont vu leurs effets annihilés par le manque respect des engagements pris en matière de cofinancement, se traduisant par une mise en œuvre tronquée. Lorsque douze partenaires s'engagent dans une initiative et que seulement deux se retrouvent au stade de la mise en œuvre, à l'image d'un cas extrême rencontré au Cameroun, il est bien évident que toute la conception des interventions devrait être revue ; mais, pour les raisons de rigidité administrative déjà exposées, la mise en œuvre, devenue totalement bancal, est quand même poursuivie, dans ses grandes lignes, comme si de rien n'était.

Le FEM a essuyé beaucoup de déconvenues en matière de cofinancements n'existant que sur le papier et des conventions fermes et définitives devraient être exigées avant de prendre en compte l'annonce de l'intervention d'un partenaire.

Et ceci vaut bien évidemment tout autant pour les Etats dont l'appui et l'engagement, avec octroi de subventions appropriées, resteront toujours aussi essentiels pour la pérennisation des actions de conservation. Cesser d'annuler, dans les lois annuelles des finances, les lignes budgétaires destinées au fonctionnement d'aires protégées dès que celles-ci bénéficient de l'appui d'un projet, serait la première correction d'incohérences à exiger. Tout aussi importante est la prise en compte, dans les comptabilités nationales, de la valeur des services rendus par la nature, une valeur qui justifierait pleinement des engagements plus substantiels de la part des Etats. Faut-il rappeler qu'aucun pays au monde n'a réussi à conserver valablement son patrimoine naturel sans lui accorder la part qu'il mérite dans les budgets nationaux ?

D'une manière générale, être plus exigeant sur la confirmation des engagements des partenaires ne peut donc qu'être recommandé.

- *Mieux intégrer les structures des projets dans les contextes*

La création d'unités autonomes de projets est l'un des principaux handicaps à une bonne appropriation nationale. Si l'on peut très bien comprendre que la traçabilité d'un appui soit nécessairement assurée avec la plus grande rigueur et demande donc une certaine autonomie, les grands projets auraient assurément des effets bien plus durables et démultipliés si leurs unités de gestion étaient systématiquement hébergées au sein des structures chargées de la gestion des aires protégées.

8.5 Investir ou assurer un financement minimal ? Et si la réponse était double : investir mais aussi se préoccuper d'assurer un appui technique approprié et un financement minimal ?

Dans la majorité des cas, la difficulté n'est pas d'investir mais bien d'assurer un fonctionnement minimal à défaut d'être optimal. Finalement, comme l'a fort justement fait remarquer l'un des interlocuteurs de la mission, les appuis devraient se faire de façon totalement inversée par rapport à l'approche retenue par les donateurs. En effet, si l'on veut être un peu provocateur, ceux-ci ne devraient plus seulement financer les investissements mais, au contraire, plutôt se charger des coûts récurrents. Car les Etats réussissent bien mieux, tout au moins dans le secteur des aires protégées, quand il faut surtout investir que lorsqu'il s'agit d'assurer le fonctionnement au quotidien.

En quelque sorte, les donateurs devraient assurer un minimum d'investissements pour un maximum de services. Il vaudrait parfois mieux ne pas lancer un projet qui apporte, sur une période limitée, un surcroît de moyens pour laisser ensuite des coûts récurrents impossibles à assumer et tout un lot de frustrations. Ce n'est pas ce genre d'investissements - trop influencés par le seul souci de décaisser des subventions dans les délais, au détriment de la recherche d'effets significatifs en termes d'amélioration de la conservation -, dont ont besoin les aires protégées. C'est bien plus d'une amélioration pérenne de leurs moyens de fonctionnement. A ce titre, la mise en place de mécanismes de financement durable est une voie intéressante mais elle ne peut réussir que si la crédibilité du bénéficiaire, en l'occurrence l'organe de gestion d'une aire protégée ou d'un réseau de parcs et réserves, est assurée ; ce qui nous ramène à la nécessité des réformes de fond évoquées à la section

7.8. En soulignant une fois encore que, lorsque des financements pérennes sont mobilisés, ceux-ci ne devraient en aucun cas se substituer à l'implication financière de l'Etat.

Même si la préoccupation suivante ne s'applique pas à tous les pays, les rémunérations des agents de terrain chargés de la conservation des aires protégées sont le plus souvent bien peu en adéquation avec les risques encourus. Et alors que le banditisme s'introduit de plus en plus dans le secteur de la faune, des salaires dérisoires ne peuvent qu'encourager les corrupteurs.

Concernant le volume des financements à apporter, en matière de conservation de la diversité biologique *in situ*, le chiffre d'un euro par hectare et par an pour des superficies de quelques centaines de milliers d'hectares donne un bon ordre de grandeur. Des projets de taille moyenne, d'environ 300 000 à 500 000 euros, sont donc suffisants pour traiter au quotidien les problèmes de conservation que l'on peut rencontrer dans une bonne partie des aires protégées. Mais à la condition expresse que l'accompagnement s'inscrive en revanche sur une durée adéquate, en prévoyant, dès la conception, un remplacement progressif des appuis. En ce sens, les grands projets gagneraient à abandonner les postes de conseillers techniques principaux devenus, pour la plus grande partie de leur temps, des agents administratifs de substitution sans aucune capacité de plaider, par une assistance technique mieux appropriée à chaque cas. Par essence, coopérer, c'est agir ensemble !

8.6 Evoluer vers un pas de temps adapté au secteur et maintenir de la constance : Allonger la période d'accompagnement en se fixant un cap pour résister aux effets de modes

NB : Cette recommandation ne s'applique pas, pour ce qui concerne le pas de temps, aux principaux projets étudiés (CARPE, ECOFAC et ECOPAS / PAPE).

- *Programmer sur un plus long terme*

L'expérience montre que la présence d'un donateur, indépendamment de l'apport en appui technique et financier, est importante en termes d'intérêt porté à l'objet du projet par les autorités concernées. Ne serait-ce que de ce point de vue, allonger le période d'accompagnement d'un projet de conservation serait un précieux atout mais un autre avantage serait alors de conserver la faculté d'améliorer les choix effectués dans la mesure où le bénéficiaire ne serait plus obligé de tout dépenser en un laps de temps trop court.

En ce sens, s'efforcer de passer de phases d'appui d'environ quatre ans, le plus souvent annoncées comme ne pouvant être renouvelables, à un engagement de principe sur huit ans avec une garantie d'appui sur les quatre premières années serait déjà un progrès. Sous réserve d'éviter des ruptures de continuité ou, tout au moins, de réduire au mieux les périodes d'interphases.

Les grands donateurs commencent à intégrer cette nécessité de regarder le long terme. Ainsi, le *Critical Ecosystem Partnership Fund* (CEPF), déjà habitué à des périodes d'engagement de cinq ans, est en passe de programmer ses interventions sur une durée de huit ans. Ses sept contributeurs - l'Agence Française de Développement, la Banque mondiale, la Commission européenne, Conservation International, la Fondation MacArthur, le Fonds pour l'environnement mondial et le Gouvernement du Japon, viennent de signer un accord pour une intervention de huit ans dans les îles de la Mélanésie orientale. Pourquoi ces grands donateurs qui acceptent de s'engager sur huit ans via le CEPF n'en feraient-ils pas de même pour leurs propres projets lorsque ceci s'avère souhaitable ?

Le FEM a également mené une intéressante expérience d'appui en Guinée Bissau en finançant chacune des étapes d'un processus : bases juridiques, création d'un établissement parapublic (l'IBAP) puis préparation et création d'une fondation dédiée aux aires protégées, le FEM ; et il envisage maintenant de contribuer au fonds de capitalisation de cette entité. Même si ses procédures resteront calées sur des périodes de trois ans, la phase VI du FEM sera par ailleurs programmée sur sept ans, de 2014 à 2020.

- *L'enjeu de la modification des comportements*

Dans le domaine de la conservation des ressources naturelles, les aspects techniques et les investissements en infrastructures ne peuvent tout régler et il est tout aussi, sinon plus, important d'arriver à modifier les comportements néfastes. Ne serait-ce qu'à cet égard, l'argument selon lequel il faut éviter d'entrer dans une logique "d'abonnement aux subventions" n'est pas recevable. Soit on souhaite aborder, du mieux possible, l'amélioration durable du niveau de conservation d'un site ou d'un réseau de sites naturels, soit on s'en tient à des effets d'affichage sans suite. De qui suppose, dans le premier cas, de prévoir un accompagnement sur une période suffisante avec une sortie de projet progressive afin de garantir au mieux la pérennité des acquis.

- *Savoir résister aux effets de modes*

Un domaine nécessitant de la constance ne peut que mal s'accommoder de changements trop fréquents de centres d'intérêt. Passer d'une mode à une autre en privilégiant pour quelques années une approche ou une catégorie d'acteurs (décentralisation, projets de conservation / développement, création de structures de gestion paraétatiques, gestion communautaire, cogestion, recours à des bureaux d'études puis à des organisations sous-régionales ou des ONG, partenariat public-privé) ne permettra pas de trouver la miraculeuse panacée universelle. Pour la seule et simple bonne raison que c'est uniquement en jouant des complémentarités entre acteurs et approches qu'une réponse rationnelle et durable pourra être trouvée en fonction des contextes propres à chaque aire protégée. A la condition de ne pas se détourner, à intervalles réguliers, de l'objectif initialement fixé.

Pour prendre un exemple plus concret et d'actualité, celui des corridors biologiques dont il est beaucoup question aujourd'hui, il est difficile de ne pas regretter qu'ils aient aussi peu retenu l'attention deux décennies plus tôt lorsque, tout au moins en Afrique de l'Ouest, il était encore temps de s'en préoccuper. En particulier dans cette région, leur mise en place va, aujourd'hui, demander de lourdes négociations avec, à la clé, des investissements conséquents. Lorsque la priorité est de commencer par gérer ce qui existe, et même s'il s'agit toujours d'une idée pleine de bon sens dans l'absolu, faut-il s'échiner à créer des connexions entre aires protégées si c'est pour laisser, dans le même temps, celles-ci se vider de leurs potentiels biologiques ?

Il est également possible de prendre l'exemple d'ECOFAC V dont on peut se demander s'il répond bien aux vrais problèmes du moment puisque sa philosophie d'intervention conduit à se détourner d'un appui continu auprès des gestionnaires des aires protégées. En effet, avec cette nouvelle phase, les relations avec ceux-ci sont restreintes à l'expression des besoins en appuis qui sont ensuite directement mis en œuvre par des ONG partenaires en se limitant aux problèmes constatés dans les zones périphériques. Avec, en prime, un montage à l'échelle régionale particulièrement lourd (appels à projets avec mise en concurrence d'ONG ayant causé de grands retards dans le lancement des activités).

A force d'intellectualiser la conservation, de qualifier de solutions simplistes les besoins exprimés par les personnels au contact des réalités et de trop souvent s'éloigner des préoccupations du terrain pour épouser la mode du moment, les responsables des grandes institutions donatrices courent le risque de faillir dans leur contribution à la sauvegarde des aires protégées.

- *Engager des actions de pure sauvegarde, notamment pour les endémismes*

La conservation, peut-être faut-il le rappeler, englobe la protection et l'utilisation rationnelle de la nature et de ses ressources lorsque tout danger d'extinction est écarté. La protection n'est donc pas un mot grossier ou tombé en désuétude. La rapidité avec laquelle les forêts d'Afrique centrale et occidentale sont vidées de leur faune pour devenir "silencieuses" et l'organisation de circuits mafieux valorisant tout ce qui devient rare doivent faire prendre conscience que les efforts actuels permettront peut-être de conserver une proportion substantielle du couvert naturel mais en courant un risque de

plus en plus grand de perte irrémédiable des nombreux endémismes et autres richesses fauniques et floristiques que comptent les deux sous-régions.

Plutôt que de multiplier les expériences "innovantes", les autorités et les grands donateurs seraient bien inspirés, face à la situation de crise que connaissent les aires protégées depuis trois ans, de revenir aux fondamentaux de la conservation et de financer de simples opérations de sauvegarde des dernières populations reliques d'espèces d'intérêt particulier.

La disparition des derniers spécimens de la sous-espèce de Rhinocéros blanc du Nord au Parc national de la Garamba, un exemple des conséquences d'un excès de gestion participative, devrait pourtant servir de triste leçon. Alors qu'en 2004, une dizaine d'individus subsistaient, les communautés locales se sont opposées au transfert de cinq reproducteurs vers un site plus sécurisé, approuvées en cela par le gouvernement de la RD Congo ; deux ans plus tard, il ne restait que quatre rhinocéros et plus aucun aujourd'hui. Plus récemment, et dans des conditions dramatiques pour le personnel de la Réserve de Faune des okapis, le massacre d'un lot exceptionnel de représentants de cette espèce endémique devrait tout autant faire réfléchir sur la fragilité de solutions de conservation pouvant *a priori* apparaître comme suffisamment sécurisées.

8.7 Améliorer la pérennité des acquis

Comme déjà noté à la section 8.1, la première mesure à prendre est de réfléchir aux périodes d'après-projet dès leur phase de conception. Une bonne manière de mieux assurer la pérennité des acquis serait également de commencer par s'appuyer sur des structures qui existent au moment de l'identification d'un projet et qui ont toutes les chances de demeurer sur place, surtout si elles bénéficient en plus d'un renforcement de leur capacité d'action et de gestion.

S'il est évident que ceci concerne en premier l'organe national de gestion, il est important d'identifier aussi des opérateurs du secteur privé ou de la société civile afin d'élargir le cercle des "alliés de la conservation". Et, comme déjà souligné à plusieurs reprises, la mise en adéquation des moyens engagés par rapport aux capacités financières et techniques des bénéficiaires est un élément incontournable pour la réussite d'une gestion ultérieure des acquis d'un projet.

Toutefois, ces précautions ne pourront suffire si des mécanismes de financement durable ne peuvent être mis en place en complément, faut-il encore le rappeler, d'un renforcement de l'engagement des Etats. Il s'agit là d'une approche particulièrement intéressante, en particulier lorsque la conservation figure aux derniers rangs des préoccupations des gouvernements. Mais un facteur de succès incontournable reste, comme noté à la section 8.4, la crédibilité du bénéficiaire des fonds générés par un tel mécanisme. La création d'une fondation dédiée aux aires protégées, pouvant drainer et placer des fonds autres que des dons ou subventions, comme ceux dégagés par de nouveaux outils de financement (REDD+, Paiement pour services environnementaux) doit, par exemple, toujours s'accompagner d'efforts d'amélioration de l'efficacité de gestion de la structure en charge des biens à conserver. Ce qui suppose d'accorder plus d'attention à l'évolution des services gestionnaires des aires protégées et ne pas, comme c'est parfois le cas, trop les laisser dans un rôle de spectateurs d'une intervention ne se souciant pas de la pérennité de l'aide apportée.

Enfin, une attention particulière doit être portée à l'archivage des données et publications, la perte stupéfiante d'informations et de documents essentiels en seulement une génération étant un frein plus important qu'on ne le pense à l'amélioration des actions de conservation.

8.8 Communiquer !

- *Alerter sur l'insidieuse érosion de la diversité biologique et cesser d'ignorer les références du passé*

En liaison avec la remarque précédente sur la perte d'informations, peu à peu, la notion de situation de climax, la référence à ce que doit être un écosystème dont les différentes composantes ont maintenu leur équilibre naturel, sort très vite des esprits. Pour justifier la réussite d'une intervention, il est bien tentant de se contenter de comparer les résultats à une situation de base récente mais on oublie alors de révéler l'énorme dégradation des paysages naturels survenue au cours du dernier demi-siècle dans les deux sous-régions.

Ne pas utiliser les connaissances du passé pour comparer avec la situation d'aujourd'hui biaise considérablement la valeur des résultats éventuellement atteints. L'érosion de la diversité biologique se fait de façon constante, pas par à coups, alors que l'on ne prête attention qu'aux accidents et aux catastrophes. Pour une immense majorité d'entre nous, ce qui n'est pas brutal est anodin et l'absence d'argumentaires en faveur de la conservation contribue énormément au manque d'intérêt général pour cette cause. Alors qu'il faut en faire une cause citoyenne en s'appuyant sur des leaders d'opinion.

- *Mieux utiliser le support médiatique des grands projets dans un monde de l'oralité*

D'une manière générale, il n'est pas suffisamment fait usage du poids médiatique que peuvent avoir les grands projets pour promouvoir la conservation des aires protégées. Sur un continent où l'expression orale est culturellement prédominante, les moyens mis à disposition peuvent permettre de développer des argumentaires et fortement contribuer à une information / éducation qui reste à développer pour espérer voir la protection de l'environnement être enfin considérée comme l'un des éléments essentiels pour le bien-être des nations. Il reste, à cet effet, énormément à faire.

D'une façon plus générale, la promotion de l'interdisciplinarité dans la prise des décisions mériterait d'être poursuivie par les grands projets, entre autres en favorisant les échanges entre acteurs publics et privés.

- *Améliorer la communication entre agences et au sein des composantes d'un projet*

Trop de problèmes de retours d'informations sur la mise en œuvre des activités sont rencontrés pour ne pas insister sur la nécessité d'accorder plus d'intérêt à la communication, que ce soit entre équipes chargées de la mise en œuvre, entre agences poursuivant des buts similaires et même entre agences d'exécution et leurs donateurs (pour mémoire, le FEM doit par exemple se contenter d'un rapport annuel émis par chaque agence d'exécution mais sur lequel il ne peut même pas se prononcer).

- *Véhiculer le message de la conservation auprès des responsables des prises de décision au niveau sous-régional*

L'émergence d'organisations régionales ou sous-régionales doit aussi amener à améliorer la prise de conscience environnementale parmi les nouveaux fonctionnaires à ce niveau de prise de décision où l'on s'éloigne de plus en plus de l'échelle d'intervention de la majorité des projets. Dans ce cas, l'action de communication pourra d'ailleurs être utilement doublée de formations spécifiques, les modes de nomination pouvant amener des cadres sans aucune expérience du secteur à s'occuper d'aires protégées et à décider en fonction de critères ne servant pas forcément les intérêts de la conservation.

8.9 Porter le débat au niveau politique et inscrire le long terme dans les esprits

La conservation des aires protégées ne se joue évidemment pas dans le seul secteur forestier, au sens large du terme, et dépend de bien d'autres choix au niveau des politiques nationales.

Lorsqu'un secteur est aussi sinistré que celui des aires protégées, l'implication politique à un haut niveau devient vitale. Puisqu'ils sont au cœur des politiques d'aide publique, les grands projets donnent aux donateurs une belle occasion de porter le débat de la conservation au bon niveau de prise de décision, c'est-à-dire au sommet de l'exécutif.

Ce qui manque est seulement la volonté de s'en saisir. Pourtant, si l'on veut aller au-delà d'améliorations marginales, de quelques progrès trop souvent sans lendemain, les donateurs, mais aussi les grandes organisations non gouvernementales, doivent engager ce débat politique.

Encore plus que le commun des mortels, les hommes politiques ne réagissent pas aux dégradations ou perturbations progressives. Seules les catastrophes peuvent les mobiliser. Le confort des situations établies et la peur universelle du changement font que l'absence d'effets suffisamment visibles ne peuvent que les inciter à laisser évoluer graduellement un processus délétère vers la disparition pure et simple de pans entiers des patrimoines naturels nationaux.

Les responsables des grandes institutions donatrices devraient donc être plus mobilisés pour porter le plaidoyer de la conservation et de son corollaire, l'utilisation rationnelle des terres, au plus haut niveau politique et penser à apporter, car il manque souvent de façon flagrante, un appui technique en ce sens. Les choix politiques prenant en compte l'environnement sont à encourager et la définition d'un cadre stratégique national, pouvant mieux justifier et guider les actions des partenaires, est nécessaire. Il ne s'agit pas de se relancer dans la production de plans irréalistes tenant plutôt lieu de monographies : une lettre de politique ou un message spécifique à la Nation traduisant une vision nationale pourraient pallier ce manque quasi général d'orientation au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement.

8.10 Responsabiliser et partager les responsabilités en clarifiant le rôle de chaque acteur

L'importance de voir les Etats assurer leurs responsabilités a suffisamment été évoquée dans les précédentes sections pour en pas avoir à développer à nouveau cette incontournable évidence (rôle régalién de protection, mission de supervision, d'encadrement et de réglementation, devoir de contribuer, de façon significative, au financement de la conservation des réseaux d'aires protégées). Cette section est donc plus tournée vers les autres acteurs du secteur.

- *Rendre les chargés de projets responsables de l'atteinte des résultats*

Si les responsables de projets devaient voir leurs évolutions de carrières contrecarrées lorsqu'ils ne peuvent faire état que de piètres résultats, il est permis de penser qu'une nette amélioration des performances aurait de grandes chances d'être obtenues. Ceci valant autant pour les bénéficiaires que pour les concepteurs. Le Programme Régional de Gestion de l'Information Environnementale dans le Bassin du Congo (PRGIE), un gouffre financier de 18 millions de dollars ne pouvant faire état d'aucun résultat en dehors de quelques formations, n'a par exemple jamais porté atteinte, en quoi que ce soit, à la carrière voire au prestige de ceux qui l'ont conçu, porté ou détruit. Qu'y aurait-il d'anormal à ce que ces responsables, comme tout citoyen dans la vie de tous les jours, aient à rendre des comptes ?

- *Poursuivre et accompagner sur un plus long terme les programmes de petites subventions accordées aux organisations de la société civile*

Dans plusieurs pays, les groupements associatifs voulant aider à la conservation des aires protégées peinent à assurer leur fonctionnement et des appuis sur une période de trois ans non renouvelable, ciblés sur une action précise, ne peuvent leur permettre de bâtir les bases de leur développement. Lorsqu'une organisation montre des qualités, à commencer par la prise spontanée d'initiatives, la soutenir pour développer ses capacités d'action et lui faire prendre une place dans les débats nationaux serait certainement un investissement productif.

Un appui allant au-delà de petites subventions mériterait par ailleurs d'être apporté à des jeunes organisations qui osent s'attaquer aux questions de lutte contre la corruption et d'application des lois dans la filière (elles sont, pour l'instant, seulement trois en Afrique centrale, au Cameroun, au Congo et au Gabon).

- *Bien délimiter les champs de compétences*

Le contre-exemple des AVIGREF de la Pendjari montre qu'il est impératif de bien clarifier les attributions de chacun lorsque l'on veut faire participer de nouveaux acteurs aux activités de conservation des aires protégées.

Dans le même esprit, la délégation au secteur privé de certaines fonctions non régaliennes de gestion des aires protégées ne peut être envisagée que dans un cadre contractuel bien défini (privilegiant la durabilité), en évitant le piège de l'exclusivité qui n'incite jamais, par l'absence de concurrence, à l'amélioration des prestations.

- *Développer des plans d'action nationaux et des plans de gestion, réalistes et cohérents*

Si de nombreuses stratégies restées sans effets encombrant les tiroirs des ministères de tutelle, il manque en revanche, de manière générale, des documents de programmes de conservation nationaux orientés vers l'opérationnel, des plans cadres effectifs qui ne soient plus des catalogues sans lendemain mais des tableaux de bord pour mener des actions, aussi réalistes que cohérentes, et en assurer le suivi.

Les grands donateurs apprécieraient de pouvoir inscrire leurs appuis dans de tels cadres d'intervention au lieu d'être amenés à proposer des initiatives face à des responsables donnant trop souvent l'impression de ne pas avoir de ligne d'horizon pour guider leurs actions.

Quant aux plans de gestion d'aires protégées, le terme de "tableaux de bord" est encore mieux approprié que pour les plans cadres nationaux. Il convient d'en cesser avec les exercices trop académiques (c'est toujours l'esprit qui est important, pas la lettre !) : un plan de gestion doit être un document simple, tourné vers l'opérationnel. Il ne doit surtout pas être rédigé par un spécialiste en "copier - coller" puisque son élaboration relève, avant tout, de la responsabilité des membres de l'équipe qui sera chargée de la traduire ensuite en actions.

"On ne peut pas bâtir la conservation sur des projets et des donateurs.

Elle doit être bâtie sur une base programmatique puis assurée par une gestion suffisamment autonome avec une vision très claire et des jalons."

Moumini Savadogo

Chef de Programme UICN du Burkina Faso

- *Retrouver la mission initiale des organisations non gouvernementales*

La conservation des aires protégées gagnerait à voir les ONG revenir à leur mission initiale de caution morale, technique et scientifique. Celles-ci doivent retrouver leur place de conscience environnementale et leur rôle moteur dans la conservation en abandonnant une trop nette tendance à se comporter comme des agences d'exécution de projets. La lourdeur de leurs cycles de programmation, calqués sur ceux des grandes institutions, limitent leur capacité à répondre à des situations d'urgence. De même, la fonctionnarisation de leurs cadres se détournant des

préoccupations du terrain les éloignent de plus en plus des ambitions qui avaient présidé à leur création.

A ce jeu d'un suivisme intéressé, elles risquent de perdre leur crédibilité puisque ce ne sont plus les grands donateurs qui s'inscrivent dans le chemin qu'elles devraient tracer mais bien elles qui viennent, tout à l'inverse de leur vocation, coller leurs agendas à ceux des grandes institutions d'aide au développement.

- *Placer les gestionnaires d'aires protégées en situation d'exercer leur mission*

Les projets n'ayant qu'une durée de vie limitée, le responsable de la gestion d'une aire protégée devrait toujours demeurer le pivot de toutes les actions et les grands projets devraient veiller à renforcer leur autorité. Surtout pour l'aménagement des zones périphériques, ils pourraient utilement les mettre en situation de mieux négocier avec les autorités concernées, des édiles locaux aux représentants de l'administration territoriale en passant par les populations locales et les opérateurs du secteur privé.

8.11 Oser s'attaquer à la mauvaise gouvernance

Lorsque l'on met en exergue la nécessité d'une utilisation optimale de l'espace rural ou l'importance de l'application de mesures de planification et de réglementation, pour ne citer que ces préalables obligés, la conservation des aires protégées ne peut être assurée que par une société et une administration en ordre de marche. Ce qui n'est pas encore la règle dans la plupart des pays des deux régions concernées. Et ce n'est évidemment pas le propre de ce secteur. On pourrait d'ailleurs faire un intéressant parallèle avec les critiques émises, dans le domaine de la santé, à l'encontre des grands programmes de lutte contre le VIH/SIDA. Ces critiques soulignent les effets négatifs de ces appuis exclusifs : les taux de mortalité liés à d'autres maladies négligées sont en recrudescence, les personnels quittent leurs emplois dans les fonctions publiques pour des rémunérations plus attractives dans les centres de soins spécialisés en VIH / SIDA et l'intégration des ces programmes dédiés à une seule affection n'a pas été prise en compte. *"La cause réelle de tous ces problèmes, c'est la négligence des systèmes de santé, négligence couplée de la mal gouvernance érigée en pratique normale dans le secteur"* (Fousséni Sissoko, 2011).

S'il ne faut jamais généraliser, il n'en reste pas moins que l'avenir des aires protégées en Afrique centrale et occidentale dépendra d'une amélioration de la gouvernance, non seulement du secteur mais aussi, et même avant tout, des institutions étatiques. Et cette question de la gouvernance est centrale, tant elle est déterminante pour la mise en place de systèmes de gestion durable des ressources naturelles.

- *Le devoir d'ingérence*

Lorsque, dans quelques cas heureusement isolés, le népotisme s'installe, est-il normal de continuer à gaspiller l'argent des contribuables des pays amis sans intervenir ? Un excessif "politiquement correct" et un refus bien facile de toute ingérence, pouvant plus relever du cynisme que du respect des institutions bénéficiaires, servent-ils alors la cause de conservation ?

Comme il n'existe aucune bonne raison pour que les donateurs acceptent ce que leurs administrations de tutelle ne saurait tolérer dans leurs propres pays, les problèmes institutionnels, très souvent à la base de dérives diverses, devraient être au cœur des discussions préliminaires à tout grand programme d'aide. La gravité de la situation des milieux naturels dans les deux régions appelle des sursauts nationaux que seules des décisions prises en plus haut lieu sont susceptibles de pouvoir générer. Imposer, si nécessaire, des conditionnalités aux programmes globaux d'aide relève, non pas de l'ingérence comme veut le laisser penser le plat discours de ceux qui démissionnent ou qui cachent ainsi leur peu d'intérêt pour l'avenir du continent mais, tout simplement, d'un acte d'humanisme. Et, si l'on veut rester purement pragmatique, le fait de ne plus vouloir conditionner les programmes d'appui

globaux à la prise de mesures en faveur de l'environnement relève d'une politique à courte vue. Comment, en effet, penser que tous les pays, sur tous les continents, puissent ne pas avoir leurs avens liés en matière de conservation des ressources naturelles ?

- *Sélectionner et stabiliser le personnel*

La mise en œuvre d'un grand projet est une opportunité pour le pays bénéficiaire et ne devrait plus se réduire à une aubaine pour quelques privilégiés. La mise en concurrence est une nécessité pour faire émerger des nouveaux talents et les recrutements de cadres devraient donc systématiquement être gérés par des cabinets indépendants.

"Mettre la bonne personne à la bonne place" est un principe immuable de réussite et profiter des grands projets pour instaurer, en ce sens, un peu de culture de l'entreprise ne pourrait qu'être bénéfique. Appuyer une politique de progression de carrières le serait tout autant pour fidéliser et motiver le personnel.

Le maintien en poste, y compris dans la phase d'après-projet, des agents mis à disposition par l'Etat bénéficiaire selon un processus de sélection, là aussi indépendant, devrait constituer une obligation contractuelle. En effet, assurer une durée minimale de présence en poste des gestionnaires sur site, ne serait-ce que pour assurer un suivi à moyen terme des actions engagées, serait le minimum à exiger lorsqu'un grand projet est lancé. Ceci allant de pair avec la nécessité de placer les centres de gestion des sites protégés au plus près de ceux-ci.

Enfin, dans certains pays, encourager l'atténuation des effets dévastateurs des ajustements structurels de la fin de siècle passé afin de reconstituer un corps d'agents de la conservation devient une évidente nécessité.

- *Exiger la transparence dans les prises de décisions*

Ne pas mettre la question de la gouvernance au cœur des débats conduit à multiplier les contrôles a priori qui ont, pour premier effet, de freiner la mise œuvre des projets. S'interdire d'assortir un programme d'aide au respect de critères et de règles de gouvernance n'est, finalement, ni salubre pour la cause de la conservation, ni convenable envers les contribuables qui ont permis de rassembler les fonds offerts.

Le rythme actuel de disparition des milieux naturels, les atteintes de plus en plus graves à l'environnement, notamment à la grande faune, organisées par des systèmes quasiment mafieux, devraient pourtant amener les institutions donatrices à adopter des attitudes un peu plus volontaristes.

- *Améliorer les systèmes de gestion en les éloignant d'une trop forte emprise du pouvoir politique*

Il apparaît comme tout à fait normal, si l'on tient à travailler en confiance, que les services chargés de la gestion des aires protégées rendent régulièrement compte, en toute transparence, de leurs programmes de travail aux partenaires et autres acteurs concernés. Mais, surtout, cette nécessité de rendre compte a le grand avantage de mettre les services concernés à l'abri d'une trop grande influence des pesanteurs hiérarchiques ou sociopolitiques.

Aider les gestionnaires d'aires protégées à mettre en place ou à améliorer des services de suivi évaluation et de contrôle (internes et externes), avec des audits et évaluations périodiques conditionnant la poursuite de l'appui extérieur est la meilleure façon de renforcer leur autonomie et leur capacité à rechercher la performance.

Les grands projets devraient ainsi plus se préoccuper de l'amélioration de l'efficacité de gestion des structures et services chargés de la conservation des aires protégées, ce qui ne peut que s'inscrire dans le cadre de réformes visant à développer l'esprit d'entreprise dans ce secteur.

- *Ne pas omettre d'appliquer les règles de bonne gouvernance aux donateurs eux-mêmes et aux autres acteurs*

Il arrive que des décisions d'intervention se prennent encore, dans leur phase finale, selon le principe inavoué et inavouable de "la décision qui revient à celui qui finance". Les sièges des institutions donatrices gagneraient aussi parfois à être plus vigilants sur le déroulement d'appels à concurrence organisés par leurs propres services.

Concernant les acteurs du monde de la conservation, l'opacité de gestion des ONG et, curieusement, leur déficit en matière de concertation, sont regrettés par de nombreux interlocuteurs. Sans vouloir là encore généraliser, l'obtention d'informations sur les activités menées se révèle parfois difficile. Pour qu'elle soit bonne, la gouvernance ne peut être exercée à sens unique ...

- *Informier et former*

Sans excès de crédulité, il est permis de penser que le manque d'information et de formation nourrit les dérives en matière de gouvernance. Des actions de fond en la matière seraient donc à mener auprès de différents corps, comme la Justice (juges et procureurs), l'administration territoriale ou les forces de sécurité et de défense, en plus des autorités de gestion des aires protégées et sans omettre les membres des gouvernements qui accèdent parfois à leurs hautes fonctions sans aucune préparation.

8.12 Cesser de penser que l'approche régionale peut être la panacée

L'approche régionale ne peut être discutée lorsqu'elle concerne le partage de l'information, le suivi de l'état des milieux naturels, les actions de formation, l'harmonisation des politiques ou la lutte contre des trafics transfrontaliers ou internationaux des produits de la flore ou de la faune. Elle ne peut, pour autant, être recommandée de façon systématique en matière de conservation des aires protégées.

- *Rappeler que la conservation se joue avant tout aux niveaux local et national*

Sous le prétexte que l'on obtiendrait plus facilement des fonds pour des actions couvrant plusieurs pays, une tendance générale se dégage pour des approches régionales au sein des grandes institutions. Les projets qui s'ensuivent se caractérisent par une grosse déperdition de moyens pour satisfaire les besoins de coordination.

- *Tenir compte des diversités nationales et réserver l'approche régionale à quelques thématiques pour lesquelles elle apporte une réelle plus-value*

Les disparités sont trop grandes entre les services de conservation de deux pays voisins pour continuer à penser que le même rythme puisse être appliqué à toutes les composantes d'un projet régional.

- *Eviter de transformer les structures régionales de coordination des politiques sectorielles en agences d'exécution*

Les institutions et les réseaux à caractère régional ont leur raison d'être mais la tendance actuelle à leur confier des tâches d'exécution, alors qu'il ne s'agit en rien de leur vocation, ne pourrait conduire qu'à un peu plus de déperdition des moyens mis à disposition.

Et l'on rame alors également à contre-courant du principe fondamental de la subsidiarité, de plus en plus de cadres venant d'horizons divers, très souvent sans expérience suffisante du monde de la conservation, en venant à décider à la place des gestionnaires de terrain.

8.13 A défaut de conditionnalités, devenues politiquement incorrectes, instaurer au moins un dialogue contractuel

Même si elles n'étaient que rarement respectées jusqu'au terme d'un projet, et encore moins ensuite lorsqu'elles portaient sur des engagements de prise en charge des coûts récurrents, les conditionnalités ont été bannies du vocabulaire diplomatique puis technique. A mots cachés, de façon presque honteuse, elles existeraient encore dans quelques conventions d'aide, un faible pourcentage de participation en numéraire et non plus en nature étant exigé.

Il est plus convenable d'afficher aujourd'hui des préoccupations plus universelles, qualifiées de politiques de sauvegarde, de mesures de gestion des risques ou, en usant d'un autre euphémisme, d'éléments de dialogue. Si le dialogue ne peut qu'être encouragé en toutes circonstances et tous lieux, le moins que l'on puisse demander serait alors qu'il soit contractuel et contraignant lorsqu'il débouche sur un accord.

- *Abandonner les attitudes désintéressées, formes contemporaines d'un paternalisme devenu cynique*

Ne plus vouloir discuter de mesures d'accompagnement vitales pour l'avenir des aires protégées relève-t-il d'une attitude responsable ? Pour ne reprendre qu'un exemple, est-il normal, qu'après avoir reçu 24 millions d'euros de dons sur sept ans pour le Parc national transfrontalier du W, aucun des trois pays concernés n'ait inscrit une ligne budgétaire spécifique, ne serait-ce que pour affecter, sur le long terme, un minimum de moyens de fonctionnement à la gestion de la partie nationale de cette aire protégée ? Et était-il raisonnable de la part du donateur de ne pas vouloir prendre en compte une conditionnalité visant à régler ce genre d'incohérence lorsqu'elle avait été suggérée par l'étude d'identification d'un nouveau programme d'appui de 19 millions d'euros sur trois ans dans cette même zone transfrontalière ? Avec, pour résultat, en l'absence de solution à court terme, la persistance d'énormes problèmes de fonctionnement sur le terrain rencontrés aujourd'hui puisque, comme déjà indiqué, le nouveau programme PAPE ne prend en charge aucun financement récurrent.

Un dialogue contractuel devrait clairement afficher des possibilités de suspension et permettre de discuter de la composition des comités de pilotage qui sont trop souvent des caisses d'enregistrement beaucoup trop liées aux institutions bénéficiaires ou gestionnaires du secteur des aires protégées. Un partenariat digne de ce nom doit inscrire, dans l'accord entre parties, le retrait du donateur comme une hypothèse tout à fait envisageable.

Puisque la conservation des aires protégées s'inscrit dans un cadre global, au niveau mondial, il est tout à fait normal que les responsabilités soient partagées et qu'une aide soit octroyée pour que la conservation trouve la place qui doit être la sienne dans les priorités nationales des pays ayant la chance de posséder une grande part de la diversité biologique de la planète. Mais alors, s'il faut contribuer financièrement à la conservation des richesses naturelles dans les deux sous-régions, la moindre des exigences devrait être de bien s'entendre sur ce que l'on finance, exiger des résultats (voire décaisser selon les résultats obtenus) et obtenir que chaque donateur ait sa place et son mot à dire dans les conseils ou comités chargés de prendre les décisions.

- *Améliorer les capacités de suivi des institutions donatrices*

Les réductions drastiques de personnel au sein des institutions d'aide et de développement ne permettent plus d'assurer un suivi adéquat des mises en œuvre de projets. Si le manque de cadres ne pouvait trouver de solution, des systèmes de suivi-évaluation externe devraient être instaurés de façon à pouvoir alerter en temps utile et procéder aux réorientations lorsque celles-ci s'avèrent nécessaires. Ce qui supposerait un accompagnement moins épisodique qui pourrait être assuré par une externalisation de cette mission, complémentaires aux habituelles évaluations à mi-parcours et de fin de projet. Par exemple, un consultant de la sous-région, sélectionné par concurrence, pourrait

consacrer une semaine en début de projet pour s'imprégner du contexte et réagir ensuite sur les rapports d'activités périodiques. Si nécessaire, deux ou trois autres missions de quelques jours pourraient intervenir au cours de la période du projet. Peu onéreux, ce type de suivi intervenant, de façon moins ponctuelle et plus rapprochée, sur toute la durée de mise en œuvre des activités pourrait s'avérer d'une bonne utilité.

Dans le même esprit et concernant plus spécifiquement le FEM, il est nécessaire d'accroître le pouvoir de contrôle de son Secrétariat sur les agences d'exécution. Si ce fonds veut gagner en efficacité, une réforme devrait être engagée pour qu'il cesse d'être une sorte de guichet de financement et remédier ainsi à la trop grande autonomie des agences d'exécution des projets qu'il finance et au manque de contrôle des bureaux nationaux des agences du système des Nations-Unies.

CONCLUSION

Comme vraisemblablement dans d'autres régions, les grands projets ont constitué un indéniable apport à la cause de la conservation des aires protégées. Ils ont souvent permis de relever le défi consistant à restaurer une situation après la perte de contrôle quasi-totale d'un site naturel. Ils ont toujours permis de maintenir la diversité biologique des zones concernées ou d'en réduire le processus de dégradation et, indirectement, de contribuer à la lutte contre les changements climatiques.

Par rapport à des projets de taille moyenne, ils offrent, en général, l'avantage d'une plus longue présence même si ses effets s'en voient souvent contrariés par un abandon des efforts engagés durant les interphases. Mais la lourdeur des circuits de prises de décision, la persistance de procédures mal adaptées au secteur de la conservation et à une mobilisation de la société civile ainsi qu'un manque d'engagement politique allant de pair avec un confortable manque de volontarisme, grève considérablement la pérennisation des acquis et les retombées de ces grands projets.

Le maintien de la plupart des bénéficiaires dans une "culture des projets" contribue tout aussi fortement à ce manque de valorisation des appuis apportés qui traduit bien une insuffisance d'appropriation et, surtout, le peu d'intérêt que les dirigeants des deux sous-régions, à une exception près, portent à la conservation des ressources naturelles. La tâche, en matière d'information / éducation / communication est plus immense que jamais. Ne serait-ce que pour rappeler que la conservation n'est pas au service du développement mais que celui-ci dépend, au contraire, étroitement de cette forme vitale de l'utilisation des espaces ruraux.

La réussite ne peut évidemment dépendre des seuls grands projets. Elle passera d'abord par une modification profonde des comportements dans les pays concernés et par des alliances pour la conservation, mettant en commun diverses approches complémentaires et, surtout, tous les acteurs susceptibles, dans divers secteurs, d'apporter leur contribution à la mission de conservation des aires protégées que les gestionnaires désignés ont de plus en plus de mal à assurer.

Il est inutile de se leurrer : la plupart des Etats des deux régions ne seront pas en mesure de poursuivre les actions entamées par les grands projets. Les programmes de conservation des aires protégées resteront donc dépendants d'aides publiques ou privées extérieures, vraisemblablement pour au moins deux générations compte tenu de l'accroissement actuel des pressions de tous ordres. Et ces appuis, dans un domaine bien trop souvent délaissé par les gouvernements, devront rester d'envergure, tant en volumes financiers qu'en matière de secteurs concernés par la conservation ou encore d'assistance technique, celle-ci étant encore nécessaire, que ce soit pour contribuer aux actions de plaidoyer ou dans des domaines spécifiques.

Réclamer plus d'assistance financière et technique n'est pas un réflexe militant : si l'on examine en détail les aides apportées d'une façon globale à la conservation des aires protégées, les débats et les volets administratifs l'emportent largement sur l'obtention d'effets sur le terrain. La voie du pragmatisme est à retenir : intervention à des échelles appropriées et complémentaires, meilleure identification des besoins, plus d'attention à la sélection des acteurs et parties prenantes en les associant au plus tôt dans un souci d'appropriation, souci de pérennisation des acquis en veillant notamment à l'adéquation des aides aux capacités de gestion et aux possibilités de couverture ultérieure des coûts récurrents. Ce que, d'une façon imagée, certains s'empressent de traduire en un "mettre moins d'argent sur plus de temps". Il s'agit là d'un raccourci aussi facile que dangereux car, au contraire, la conservation des aires protégées et la gestion durable de leurs zones périphériques, est beaucoup trop sous-financée.

Toute coopération suppose l'engagement commun de deux parties. Cette conclusion ne peut donc passer sous silence les Etats et services bénéficiaires. Un grand pas serait franchi si les parties nationales s'engageaient dans plus d'efforts de planification et s'efforçaient de présenter une vision pour la conservation des aires protégées afin que l'action de leurs partenaires vienne s'inscrire dans leur propre programme et non au gré des modes ne générant que des décisions et actes sans

lendemain. Ce qui supposerait, de leur part, d'abandonner la simple sollicitation de moyens, encouragée par la trop facile culture de projets, pour définitivement s'engager dans une logique de résultats à atteindre et de contrôle des performances.

Puisqu'il est question de planification, combien d'Etats se sont-ils préparés aux conséquences du quadruplement de la population sur le continent prévue au cours de ce siècle ? Non seulement en termes d'accroissement drastique des pressions sur l'environnement mais aussi en matière d'éducation, santé et emploi ?

La sauvegarde de réseaux d'aires protégées, notamment en Afrique centrale et occidentale, sera une tâche immense, réclamant de concilier la résolution d'urgences avec l'inscription des actions dans la durée. Plus que jamais, dans ces deux régions où les parcs nationaux sont si peu représentés (voir sections 1.2 et 1.3), l'appui des grandes institutions d'aide sera essentiel pour répondre à une telle problématique.

ANNEXE 1. Termes de référence

Résultats et impacts des « grands projets » de conservation sur les aires protégées en Afrique de l'Ouest et du Centre

Contexte

La conservation de la biodiversité en Afrique bénéficie de programmes de coopération bilatérale et multilatérale importants. Pour appuyer la réhabilitation et la gestion des aires protégées, des «grands » projets de conservation (financement de l'ordre de plusieurs millions d'euros sur plusieurs années) ont ainsi été mis en œuvre ou sont encore en cours. On citera par exemple pour l'Afrique Centrale, le projet ECOFAC (Ecosystème forestier d'Afrique Centrale) financé par l'UE ou le programme régional d'Afrique Centrale pour l'Environnement – CARPE financé par l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Ces initiatives visent à promouvoir la gestion durable des ressources naturelles dans le Bassin du Congo, en appuyant les aires protégées, CARPE travaillant plus particulièrement à réduire le taux de dégradation des forêts et la perte de la biodiversité en soutenant les communautés locales.

Bien que les rapports d'évaluation de ces projets soient souvent assez positifs quant aux résultats acquis par rapport aux critères identifiés initialement, les praticiens sont plutôt réservés dans leur appréciation. Malgré l'importance des sommes investies, les grands projets de conservation génèrent trop peu de résultats et donnent l'impression d'un certain « *gaspillage* » financier et humain. Leur efficacité est parfois discutable compte tenu de la durabilité des acquis au-delà de la fin des projets. Ceci se vérifie aussi dans le cas de projets successifs qui souffrent trop souvent de longues périodes d'interruption entre les phases. Un autre problème évoqué est l'afflux de sommes d'argent trop importantes pour permettre de s'adapter à la capacité de travail des acteurs locaux, et pour les responsabiliser à long terme. Pour accélérer le décaissement, il est alors fait appel à des bureaux d'étude ou des ONG de conseil et d'appui qui absorbent une part non négligeable des fonds pour leur fonctionnement propre. Ce mode de fonctionnement « externalisé » ne permet pas non plus d'investir assez de temps dans la concertation avec les acteurs qui resteront en place ensuite.

De par leur taille, les grands projets, volontairement ou non, se substituent parfois dans les faits à une programmation locale, nationale ou régionale de la conservation, contribuant ainsi à un certain désengagement des structures théoriquement responsables, et là encore hypothéquant la durabilité des résultats.

Actuellement, la durée moyenne de réalisation d'un grand projet de conservation est d'environ cinq ans. Les phases de démarrage et de mise en œuvre de ces projets souffrent souvent de lourdeurs procédurières et de montages partenariaux complexes qui réduisent considérablement le temps d'opérationnalité effective du projet. Des enjeux diagnostiqués en phase préalable peuvent ainsi devenir obsolètes au moment où ils sont abordés, sans compter le risque important de changement des acteurs entre la phase de construction et celle de réalisation du projet. Les difficultés liées aux procédures administratives et financières de plus en plus complexes, à la répartition inéquitable entre fonds d'investissement, souvent très importants, et fonds de fonctionnement moins disponibles, surtout à long terme, freinent aussi l'opérationnalité des projets. Il est noté de ce point de vue que la situation est particulièrement préoccupante pour les donateurs multilatéraux.

Dans certains cas, les résultats en termes de conservation proprement dite, sont assez peu convaincants, alors que les moyens investis laissaient espérer plus d'impact.

Evidemment, ces grands projets de conservation peuvent ajouter une valeur importante à l'éventail des outils d'appui à la conservation. Ils ont l'avantage de poser des cadres de références (ex : par rapport à un manque important de données de base), de pourvoir à un investissement important à un moment donné, de doter des aires protégées d'infrastructures... La mobilisation des ressources et d'équipes pluridisciplinaires impliquées dans la recherche ou l'assistance technique d'accompagnement offre des opportunités intéressantes (ex : renforcement significatifs de compétences ou d'institutions pour la conservation). La mise en œuvre et l'appui apporté à des projets de développement de grande envergure permettent l'émergence ou le renforcement d'initiatives locales, de créer de véritables dynamiques associatives, communautaires et individuelles. Tous ces apports sont permis par un fort investissement à un moment donné. L'outil « grand projet » est donc à considérer aussi pour ce qu'il apporte de très positif au monde de la conservation des AP en Afrique.

Objectifs de l'étude

Cette étude a pour objectif **d'évaluer les résultats obtenus par les grands projets mis en œuvre en Afrique de l'Ouest et du Centre ces dernières années, et de mesurer leur impact sur la conservation des AP ainsi que leur durabilité une fois le financement du projet épuisé.**

Il s'agit donc d'évaluer l'intérêt et la pertinence de ces outils de financements à plusieurs niveaux :

- d'une part en termes de conception : les résultats attendus (identifiés au moment de la préparation du projet) et le montage proposé sont-ils adéquats compte tenu de la situation prévalant sur le terrain au commencement du projet (contexte de gouvernance, résultats de projets antérieurs, etc.) ?
- également lors de leur mise en œuvre : le projet a-t-il pu être conduit dans de bonnes conditions et, le cas échéant, qu'est-ce qui en a limité le déroulement ou l'efficacité ?
- en termes de résultats produits, sont-ils en phase avec ce qui était prévu (qualité) et sont-ils à la hauteur des sommes investies (quantité) ?
- Enfin, la durabilité des actions et des impacts ont-ils été assurés, et le relais correctement transmis lors des différentes phases ?

Cette analyse permettra d'identifier les facteurs favorisant ou pénalisant l'atteinte de résultats positifs en termes de conservation des ressources naturelles tant au niveau de la conception que des processus de mise en œuvre puis de l'évaluation de ces projets. Cette étude devrait ainsi permettre, le cas échéant, d'identifier les schémas de conception et de mise en œuvre des grands projets qui ne fonctionnent pas d'en déduire les démarches nécessaires pour éviter de reproduire ces erreurs, et de proposer des pistes pour y remédier. Les conclusions de cette étude serviront ultérieurement à l'ébauche d'un guide de bonnes pratiques (sous forme, par exemple, d'une liste de conditions préalables à remplir avant de démarrer ou durant la mise en œuvre d'un grand projet). Ce guide, prévu dans la direction 7 de la Feuille de Route pour les aires protégées d'Afrique, pourra servir de références et de cadre d'orientation aux bailleurs lors de l'élaboration de futurs projets.

Résultats attendus

1. Analyse du contexte : rappeler la place des grands financements alloués à la conservation sous forme de projets par rapport aux autres types de financements (petits projets, trust-fund, REDD+, etc.) en Afrique de l'Ouest et du Centre pendant les deux dernières décennies.

2. Une analyse de l'efficacité et de la pertinence de ces grands projets (au cours des différentes phases de leur gestion) en tant qu'outil de conservation, sur le long terme, des aires protégées d'Afrique de l'Ouest et du Centre sur la base d'une analyse de quelques études de cas.

Le choix des projets à étudier doit être représentatif des principaux bailleurs présents dans la région considérée (Afrique de l'Ouest et du Centre) et viser les multi comme les bilatéraux. L'échantillon de projet étudié dans chacune des régions considérées devra idéalement avoir été exécuté sur une zone géographique bénéficiant d'un niveau de gouvernance équivalent (de façon à ce que ce facteur « gouvernance » ne biaise pas la comparaison du taux de réussite des différents projets étudiés).

L'échantillon de grands projets d'Afrique de l'Ouest pourrait ainsi se focaliser sur l'espace WAP et proche (BF, Bénin et Niger) et se composer des projets suivants :

- Le projet PAPE financé par la Commission Européenne et faisant suite au projet ECOPAS lui-même financé par la Commission Européenne ;
- Le projet PAUCOF financé par l'AFD/FFEM ;
- Le projet PAGEN financé par la WB-GEF ;
- Le projet WAP financé par le PNUD-GEF ;
- L'appui à la Pendjari financé par la GIZ/KFW ces dernières années.

L'échantillon de grands projets d'Afrique de l'Ouest pourrait se composer des projets suivants :

- Le projet PACEBCo, en cours, financé par la BAD ;
- Les différentes phases du projet ECOFAC financé par la Commission Européenne ;
- L'approche CARPE financée par l'USAID (plusieurs phases) ;
- Et éventuellement l'ensemble des projets du FFEM dans le bassin du Congo si cela se révèle pertinent.

L'analyse de ces études de cas soulignera les points suivants (liste non exhaustive) :

Contexte et conception du projet :

- Quels sont les justifications et les critères utilisés pour identifier et monter le projet ?
- Les autres interventions d'envergure (passées, en cours ou programmées) ont-elles été prises en compte ? De quelle façon ?
- Les différents types d'acteurs potentiellement concernés par les enjeux de conservation ont-ils été pris en considération ?
- Leur capacité d'intervention a-t-elle été analysée, et les alternatives pour une autre mise en œuvre considérées ?
- Les règles de gouvernance prévalant réellement sur le terrain (lorsque les informations sont disponibles) qui régissent leurs interactions ont-elles été prises en considération ?
- Quel était le degré d'adéquation entre le contexte réel de mise en œuvre du projet, les besoins identifiés initialement et les objectifs proposés du projet ?
- Quel est le degré de pertinence du système de suivi évaluation proposé (et des indicateurs de suivi évaluation choisis) pour mesurer l'efficacité du projet en cours et à l'issue de son exécution ?
- Quel est le degré de prise en compte des autres partenaires travaillant sur la zone et des outils de conservation déjà existants (trust fund, autre structures de gestion mises en place au niveau local ou national) lors de l'identification et de la réalisation de gros projets ?
- etc.

Mise en œuvre du projet:

- Quel est le degré d'adéquation entre la planification proposée et les délais de décaissement possibles compte tenu des procédures du bailleur et des réalités de terrain ?
- Quels ont été ou sont les taux annuels d'exécution des activités programmées et ce critère a-t-il du sens à la lueur du terrain ?
- Quel est le degré d'adéquation entre les résultats réellement produits et les objectifs initiaux du projet (en termes d'impact sur la conservation des ressources naturelles, d'implication des acteurs locaux (question de durabilité), de délai de réalisation, etc.)
- Quelles est le degré de pertinence des indicateurs de suivi évaluation mesuré pour évaluer l'efficacité de ces projets (type d'indicateurs, intervalle de mesure, etc.) ?
- Si le Suivi évaluation est efficace, les facteurs de blocages ont-ils été clairement identifiés ? Des solutions appropriées ont-elles permis de lever ces blocages par la suite ?

Une attention particulière sera portée sur les conditions locales ayant conduit à un bilan positif ou négatif de l'analyse faite sur les grands projets étudiés, et sur la capacité d'adaptation des gestionnaires de ces projets.

3. Une conclusion pratique

Cette conclusion devra faire ressortir les points forts et les points faibles des méthodes de conception et de mise en œuvre employées pour les grands projets, et les conditions dans lesquelles ces outils peuvent ou ne peuvent pas atteindre les résultats espérés.

Délivrables

- Rapport d'étude sous format électronique (Word)

Déroulement de la mission

La mission sera réalisée par un consultant international ayant le profil suivant :

- une excellente connaissance des réseaux d'aires protégées d'Afrique de l'Ouest ;
- une très bonne connaissance des conditions de mise en œuvre des grands projets compte tenu des réalités économiques et de gouvernance dans la sous-région.

La mission se déroulera en 3 phases:

- Une étude de la bibliographie et de l'ensemble des documents disponibles.
- Des rencontres avec les personnes en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des grands projets étudiés dans les pays de la sous-région concernés.
- Synthèse et analyse des données, rédaction du rapport et des recommandations.

Le rapport sera produit en format électronique à la fin de la mission, et au plus tard le 15 décembre 2012.

Financement de la mission : *Projet AGAPACO.*

Maître d'oeuvre : *UICN - Papaco*

Lieux de la Mission : *sur site et depuis le lieu de travail du consultant*

ANNEXE 2 GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRIGE

1. Amorce

- But de l'étude
 - *Evaluer les résultats obtenus par les grands projets mis en œuvre en Afrique de l'Ouest et du Centre au cours des deux dernières décennies*
 - *Mesurer leur impact sur la conservation des AP*
 - *Juger de leur durabilité une fois le financement du projet épuisé*
- Evoquer l'ébauche d'un guide de bonnes pratiques (direction 7 de la Feuille de Route pour les aires protégées d'Afrique).

2. Eléments généraux

2.1. Evaluer l'intérêt, la pertinence et l'efficacité de ces formes de financements à plusieurs niveaux

- *Conception* : Les résultats attendus et le montage proposé étaient-ils en adéquation avec la situation qui prévalait sur le terrain avant le début du projet (gouvernance, résultats / leçons de projets antérieurs, etc.) ?
- *Mise en œuvre* :
Le projet a-t-il pu être conduit dans de bonnes conditions ?
Facteurs ayant favorisé / limité le déroulement ou l'efficacité ?
- *Résultats atteints* :
Sont-ils en phase avec ce qui était prévu (qualité)
Et à la hauteur des sommes investies (quantité) ?
- *Durabilité des actions et des impacts positifs* :
A-t-elle été assurée ?
Les relais sont-ils correctement assurés lors des différentes phases ?

2.2. Place des grands financements alloués à la conservation sous forme de projets par rapport aux autres types de financements (petits projets, fondations, REDD+, etc.) pendant les deux dernières décennies

NB : En déduire ultérieurement :

- les schémas de conception et de mise en œuvre des grands projets qui fonctionnent / ne fonctionnent pas
- les démarches nécessaires pour reproduire les bonnes approches ou éviter de reproduire des erreurs en proposant, dans ce cas, des pistes pour y remédier.

3. Questions évaluatives spécifiques

- *Contexte et conception du projet*
 - Quels étaient les justifications et les critères utilisés pour identifier et monter le projet ?

- Les autres interventions d'envergure (passées, en cours ou programmées) ont-elles été prises en compte ? De quelle façon ?
- Les différents partenaires et types d'acteurs potentiellement concernés par les enjeux de conservation ont-ils été pris en considération ?
- Leur capacité d'intervention a-t-elle été analysée ?
- Les alternatives pour une autre mise en œuvre ont-elles été considérées ?
- Les règles de gouvernances régissant les interactions entre les acteurs sur le terrain ont-elles été prises en considération ?
- Degré d'adéquation entre le contexte de mise en œuvre du projet, les besoins identifiés initialement et les objectifs proposés pour le projet ?
- Degré de pertinence du système de suivi-évaluation proposé (intervalles et effort de mesure, adéquation des indicateurs choisis) pour juger de l'efficacité du projet en cours et à l'issue de son exécution ?
- Degré de prise en compte des outils de conservation déjà existants (fonds environnementaux, autres structures de gestion mises en place au niveau local ou national) lors de l'identification et la réalisation de gros projets ?

➤ *Mise en œuvre du projet*

- Quel est le degré d'adéquation entre la planification proposée et les délais de décaissement compte tenu des procédures et des réalités de terrain ?
- Degré de prise en compte des autres partenaires travaillant sur la zone lors de la réalisation du projet ?
- Quels ont été ou sont les taux annuels d'exécution des activités programmées et ce critère a-t-il du sens à la lueur du terrain ?
- Quel est le degré d'adéquation entre les résultats atteints et les objectifs initiaux du projet, en termes d'impact sur la conservation des ressources naturelles, d'implication des acteurs locaux (souci de durabilité), de délai de réalisation, etc.
- Si le suivi-évaluation se révèle être efficace, les éventuels facteurs de blocages ont-ils été clairement identifiés ? Des solutions appropriées ont-elles permis de lever ces blocages par la suite ?
- Conditions locales ayant conduit à un bilan positif / négatif des grands projets étudiés
- Capacité d'adaptation des gestionnaires de ces projets

4. Questions plus globales selon l'intérêt manifesté par l'interlocuteur

- Pourquoi la dégradation alarmante des milieux naturels n'a pu être enrayerée ?
- N'a-t-on pas commis une erreur en liant trop étroitement conservation et développement ?
- Quel est l'impact de l'absence de réponse à la question de la propriété de la ressource "Nature" en dehors des aires protégées ?
- Pourquoi l'aménagement des territoires est-il aussi peu pris en compte au niveau national ?
- Pourquoi un tel manque d'application des textes ?
- Peut-on continuer à financer des investissements aux coûts récurrents impossibles à assumer ?
- Pourquoi tient-on aussi peu compte des échecs du passé lors du montage de projets ?



**UNION INTERNATIONALE POUR
LA CONSERVATION DE LA NATURE**

EASTERN AND SOUTHERN AFRICA
REGIONAL OFFICE
P.O. Box 68200
00200 Nairobi, Kenya
Tel +254 (020) 2493570; +254 (020) 2493561/65
GSM +254 734 768770; +254 724 256804
www.papaco.org

