



Une feuille de route pour les aires protégées d'Afrique : agir maintenant !

L'Afrique est un continent riche d'une diversité biologique unique et irremplaçable. Elle dispose de nombreuses aires protégées dont la vocation est de préserver cette richesse, aujourd'hui et pour l'avenir.

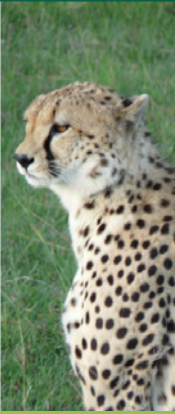
Y parviennent-elles ?

Oui, certainement, de place en place, dans certains pays, selon les contextes, les acteurs, l'histoire, les partenariats. Il y a des succès, il y a des initiatives encourageantes, il y a de l'espoir.

Non, définitivement non si on regarde plus globalement les résultats récents de nombreuses analyses et encore plus si on mesure les défis qui nous attendent, au premier rang desquels un accroissement important de la population humaine et une réduction de l'espace disponible pour conserver la biodiversité et ses habitats.

Que faut-il faire ?

Poursuivre et renforcer les programmes, les projets de conservation, de toutes tailles, de toutes formes, la recherche, les études... ? Absolument. C'est un travail de longue haleine qui a produit et produira encore des résultats utiles et nécessaires. Il faut continuer à travailler sur « ce qu'on doit faire » pour mieux gérer les aires protégées car nous avons besoin d'outils plus performants, de méthodes plus efficaces, de résultats mieux compris, mieux évalués et mieux partagés.



NAPA Nouvelles des Aires Protégées en Afrique



News from African Protected Areas

N°64
Mai 2013

Formation continue en gestion des aires protégées : la 6^{ème} édition du Diplôme Universitaire a commencé à Ouagadougou

Direction 4 de la Feuille de Route pour les AP d'Afrique

Suivi de l'application des lois dans les aires protégées : nécessaire à la conservation mais insuffisant pour une bonne gouvernance

Directions 1 à 6 de la Feuille de Route pour les AP d'Afrique



Vingt étudiants, venus de dix pays différents (Cap-Vert, Mauritanie, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Guinée, Côte d'Ivoire, Togo, Bénin, Niger), se sont retrouvés le 8 avril à Ouaga pour la 6^{ème} édition du Diplôme Universitaire sur la gestion des AP, mis en œuvre par l'UICN en collaboration avec l'Université Senghor d'Alexandrie. Destinée aux jeunes professionnels (gestionnaires d'AP, ONGs, privés...) gravitant dans l'univers de la conservation en Afrique, cette formation se déroule sur huit semaines et associe théorie et pratique sur le terrain. La prochaine édition devrait se tenir en Afrique Centrale, en Octobre prochain...



Université Senghor
DÉPARTEMENT ENVIRONNEMENT

Par **Romain Calaque**, Coordinateur des Politiques de Conservation & Support Programmes pour l'Afrique Centrale – WCS Europe & Afrique (Yaoundé, Cameroun)

La plupart des protecteurs de la nature s'accordent à dire que les 2 principales menaces directes pesant sur la faune sont la perte d'habitats naturels (par dégradation ou conversion, surtout en zones forestières) et la chasse illégale (pour la viande ou les trophées).

Les problèmes de gouvernance en général, et de gouvernance forestière en particulier dans le cas du Bassin du Congo par exemple, sont également placés en tête des menaces indirectes : à l'égard de 4 des principaux piliers de la gouvernance que sont la responsabilité, la pluralité, la subsidiarité et la transparence, on constate que le secteur forêt-environnement dans son ensemble est souvent marqué par l'impunité, la collusion, le centralisme et l'opacité¹.

Dans plusieurs pays de cette région, le sous-secteur des aires protégées ne fait pas exception.

¹ Voir récemment, par exemple, Paolo Omar Cerutti, Luca Tacconi, Guillaume Lescuyer & Robert Nasi (...): La face cachée de l'exploitation du bois au Cameroun : sciage artisanal, corruption et niveau de vie des populations », Society & Natural Resources : An International Journal

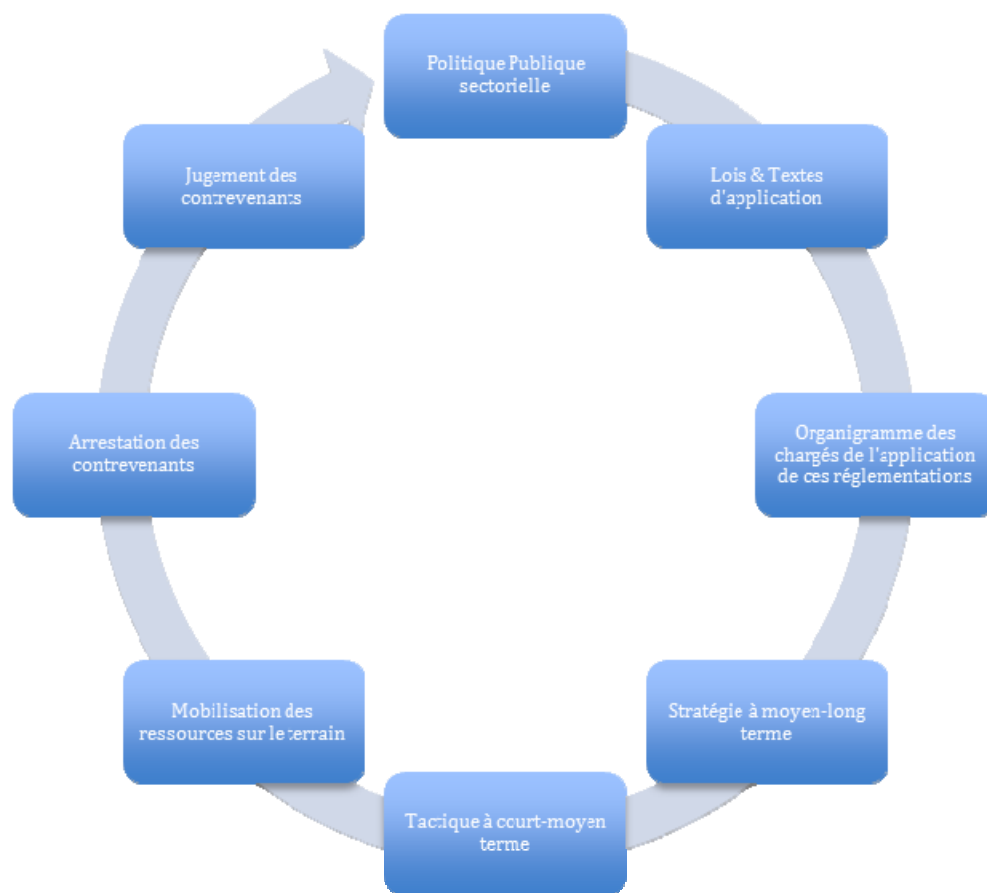


A contrario, il a été démontré en de nombreux cas, en Afrique et ailleurs, que lorsque les lois fauniques y sont appliquées, les aires protégées permettent de conserver les habitats et les espèces² : une question centrale de la gouvernance des aires protégées est donc celle de l'application (ou non...) des lois fauniques. Cette question est souvent abordée sous un angle technique, consistant d'une part à lister, quantifier et qualifier les ressources humaines, logistiques et financières nécessaires pour appliquer ces lois, d'autre part à proposer des stratégies et des tactiques de mobilisation de ces ressources. Dans ce premier contexte, la question particulière du *suivi-évaluation* de l'application des lois (SAL, LEM en Anglais) émerge en tant qu'étape d'une classique boucle de rétroaction destinée à adapter et améliorer l'application des lois : c'est en soi une première valeur importante de ce suivi-évaluation, qui justifierait techniquement sa mise en oeuvre.

Cependant, ce ne sont que rarement les limites techniques qui expliquent que les ressources ne sont pas mobilisées et que les tactiques ne sont pas mises en oeuvre pour appliquer les lois dans les aires protégées : bien souvent, des partie-prenantes

déterminantes, bien que pas toujours majoritaires, ont des intérêts qui divergent avec les intérêts de la protection des aires protégées et par conséquent, ces partie-prenantes bloquent et/ou détournent les ressources à mobiliser. La non-application des lois est dès lors autant, si ce n'est davantage, une question de gouvernance qu'une question de technique. Dans ce second contexte, le monitoring de l'application des lois revêt *aussi* une importance croissante aux yeux de ceux qui, parmi les partie-prenantes concernées (autorités nationales, société civile, bailleurs etc.), sont *désireuses*³ de s'attaquer au fléau de la mauvaise gouvernance des AP. En effet, on peut formuler l'hypothèse que le **suivi de l'application des lois** (SAL) a non seulement une vertu managériale mais qu'il a aussi pour effet de lever une partie de l'opacité du secteur : ce faisant, le SAL peut également lutter contre la collusion et donc contre l'impunité des braconniers et des trafiquants.

L'objet de cet article est donc d'étudier, au-delà du protocole technique lui-même, les conditions à rassembler nécessairement pour que le SAL puisse contribuer significativement à une amélioration réelle de la gouvernance des aires protégées.



² Leader-Williams & Milner-Gulland 1993; Smirnov & Miquelle 1999; Bruner et al. 2001; Hilborn et al. 2006; Byers & Noonburg 2007; Dobson & Lynes 2008 etc.

³ Acteurs que l'on qualifiera par la suite de « motivés », sous-entendu par la protection des aires protégées, quelles qu'en soient les raisons, à opposés aux partie-prenantes qui ont provisoirement ou structurellement des intérêts opposés à la protection effective des aires protégées.

Rappels sur le processus d'application des lois dans les aires protégées (*graphe ci-avant*)

Le suivi de l'application des lois (SAL) suppose évidemment l'existence d'un processus concret d'application des lois fauniques, que l'on peut décrire en partant du plus conceptuel, au niveau central, vers le plus prosaïque, au niveau local : (1) la volonté publique relative à la faune se traduit dans une « politique sectorielle », (2) qui va guider la production ou l'actualisation de lois et réglementations, (3) dont l'application incombe à un certain nombre de représentants de l'autorité publique, (4) qui se doivent de définir une stratégie (objectifs et résultats) à moyen-long terme, (5) déclinée en tactiques (procédures techniques et financières) à court-moyen terme, (6) concrétisées par des actions de terrain mises en œuvre via des ressources humaines, financières et logistiques, (7) pour conduire à l'arrestation de contrevenants, (8) qui seront jugés conformément aux lois et réglementations publiques.

Ce processus se referme en une boucle de gestion adaptative (voir le graphique *ci-avant*), lorsque l'évaluation de toutes ces étapes conduit à une évolution de la volonté publique, qui elle-même fait évoluer les lois et réglementations, qui peuvent modifier l'organisation des représentants de l'autorité, etc.

Encore faut-il qu'un mécanisme d'évaluation existe, reposant lui-même sur un mécanisme de suivi : on rappellera donc ici que, comme dans tout processus adaptatif, la bonne *application* de lois « adaptées » nécessite un bon *suivi-évaluation* (SAL).

Le fonctionnement concret de ce monitoring, par l'exemple de MIST

Un SAL devrait concerner l'ensemble du cycle décrit ci-dessus.

Dans la réalité, lorsqu'il existe, le SAL se concentre essentiellement sur le monitoring des patrouilles de terrain, parfois aussi sur les procédures judiciaires consécutives. C'est le cas par exemple du protocole entourant le logiciel MIST⁴, qui permet le suivi des efforts et des résultats des patrouilles de surveillance des activités illégales dans les aires protégées (en termes d'indices, de constats ou d'arrestations).

Ce logiciel MIST (pour Management Information SysTem) a été développé spécifiquement pour les aires protégées d'Ouganda (UWA) entre 97 et 2002 par la GTZ et ESS. Ce logiciel gratuit⁵ a connu ensuite un grand succès en Asie pour le suivi des patrouilles dans

des réseaux d'aires protégées (près d'une trentaine), ou dans le réseau des sites prioritaires pour la conservation du Tigre.



Saisie d'ivoire – photo Conservation Justice (Luc Mathot)

Ces dernières années, MIST est revenu dans les AP d'Afrique Centrale (en RDC et au Gabon en particulier), où il permet de suivre notamment les efforts et les résultats de la lutte contre la chasse illégale, que ces efforts soient menées à pied, en voiture, sur des barrages ou même depuis un avion.

Dans sa prochaine version, baptisée SMART⁶, ce protocole informatisé permettra également en amont, le renforcement des tactiques et en aval, le suivi des procédures judiciaires.

L'expérience montre que MIST peut être utilisé dans un grand nombre de contextes : non seulement les aires protégées mais également les concessions forestières, touristiques ou cynégétiques ainsi que dans les zones de pêche.

Si l'on se réfère au processus décrit ci-dessus, cela signifie que le déploiement de MIST peut se faire dans des contextes variés de politiques sectorielles (foresterie, conservation, pêche etc.), de réglementations (codes, lois, décrets), d'organigrammes administratifs (Ministères ou Agences), d'acteurs privés (grands ou petits) ou communautaires (formalisés ou non) et de ressources mobilisables sur le terrain (degrés de décentralisation, différences forêts/savanes etc.).

Cela signifie également que si le cœur du protocole MIST reste le même (méthode, logiciel etc.), sa mise en œuvre technique et financière sur le terrain varie en fonction de ces contextes variés, qui imposent des

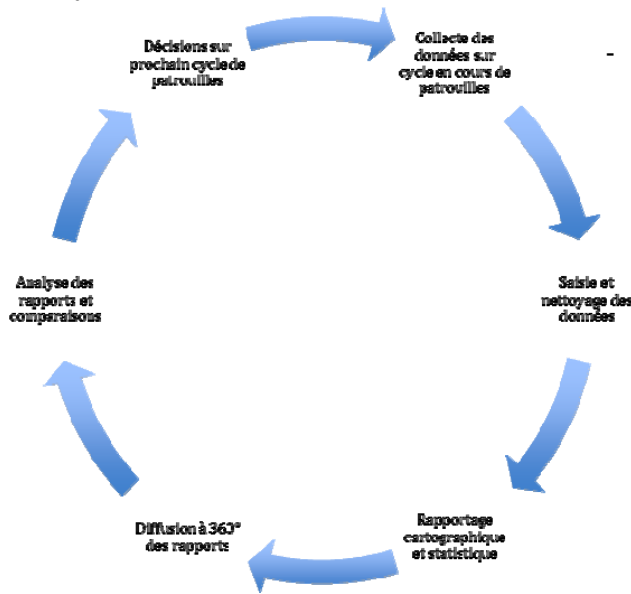
⁴ Ecological Software Solutions LLC 2009

⁵ <http://www.ecostats.com/software/mist/mist.htm>

⁶ <http://smartconservationsoftware.org/>

patrouilles plus ou moins pédestres, roulantes, nautiques, aériennes etc.

Concrètement, le fonctionnement de MIST au niveau local suppose d'abord 2 étapes initiales, la création de la base de données (BdD) standard partagée par tous les sites concernés, puis la formation de tous les usagers concernés (collecteurs de données, gestionnaires des BdD, décideurs). Ensuite, MIST est mis en œuvre en 5 étapes, qui suivent ce qu'on pourrait appeler un cycle de patrouillage : collecte des données sur le cycle en cours de patrouilles, saisie des données et nettoyage, rapportage cartographique et statistique, diffusion à 360°, analyse et enfin décisions éclairées sur le prochain cycle de patrouilles.



Les bénéfices d'un SAL comme MIST pour les acteurs de terrain

Le suivi de l'application des lois fauniques a un coût, donc en échange il doit fournir des *bénéfices* clairs aux décideurs qui ordonnent sa mise en œuvre. Voici au moins trois bénéfices potentiels d'un SAL tel que MIST, sur le terrain :

- Amélioration de l'**efficacité** des patrouilles : en quantifiant les efforts et résultats des patrouilles de lutte contre le braconnage, le SAL distingue les bons résultats des gardes *motivés* qui sont donc valorisés auprès de leurs hiérarchies, qu'ils s'agissent des cadres *motivés* sur le terrain (dans les aires protégées) ou au central (dans les Capitales) ; en complément, le SAL peut exercer une pression sur les gardes *démotivés* dont les faibles résultats sont également mis en exergue ; par ailleurs, les formations afférentes au SAL renforcent les compétences de ces gardes motivés et contribuent au développement de leur motivation et de leurs carrières.

Amélioration de l'**efficacité** des patrouilles : en comparant les ratios résultats/efforts (« Prise par Unité d'Effort » ou PUE) entre plusieurs sites pour une période donnée, le SAL indique aux décideurs *motivés* les zones fortement menacées (PUE élevés) et/ou les zones peu menacées ou mal surveillées (PUE faibles), ce qui leur permet de affecter les ressources (humaines, financières, logistiques) de manière plus efficace. Il en est de même quand sont comparées les différentes modalités de patrouilles : via un SAL, l'efficacité des patrouilles pédestres peut être comparée avec celle des patrouilles roulantes, l'efficacité des patrouilles nautiques avec celle des patrouilles aériennes, etc.

- Amélioration des **plaidoyers** : en quantifiant les PUE à travers plusieurs territoires et tout au long de l'année, le SAL fournit aux décideurs *motivés* par le succès des AP des arguments très puissants pour défendre leurs budgets annuels d'investissement et de fonctionnement. Quand il s'agit des décideurs publics, ces plaidoyers sont efficaces tant à l'intérieur des ministères ou offices de tutelle technique, qu'auprès des ministères de tutelle financière (lors des conférences budgétaires annuelles par exemple). Quand il s'agit de décideurs privés tels que les forestiers (en périphérie d'AP), le SAL fournit les arguments nécessaires pour défendre le budget d'un plan de gestion de la faune devant un Conseil d'Administration. Pour tous, disposer de ce monitoring renforce les plaidoyers adressés aux bailleurs internationaux.

Bénéfices d'un SAL comme MIST pour la gouvernance des aires protégées

Nous avons vu que la mauvaise gouvernance en général et dans les secteurs liés à la faune en particulier (aires protégées, chasse, foresterie, pêche, tourisme nature etc.) est largement perçue comme la cause sous-jacente fondamentale du braconnage : cette question est d'ailleurs au cœur de la « Feuille de route pour les Aires Protégées d'Afrique » de l'UICN et de WCPA.

Le concept de gouvernance n'a pas à ce jour de définition internationalement reconnue mais il existe de nombreuses tentatives, par exemple : « *La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société* » (Commission Européenne, 2008).

Dans le cas qui nous intéresse, on voit bien la pertinence d'une « gouvernance des aires protégées »,

puisque toute la question est bien de savoir comment les multiples « intérêts » actuellement engagés dans les activités illégales dans les aires protégées (que ce soit pour la viande, les trophées, le bois, les minerais etc.), généralement adossés à de puissants « pouvoirs » locaux ou nationaux, motivés par les fortes « ressources générées » par ces activités, peuvent être « réorganisés » de sorte qu'ils respectent les « règles » nécessaires à toute vie en société.



Armes saisies sur les plateaux Bétéké (Gabon) – les armes automatiques servent en particulier à l'abattage des éléphants (photo Paul Aczel)

Quasi unanimement, on admet qu'au moins 3 principes guident la « bonne gouvernance », y compris des aires protégées : la participation (et/ou l'inclusion, versus l'exclusion), la transparence (versus l'opacité) et la responsabilité (versus l'impunité). En ce qui concerne les secteurs fauniques, le suivi de l'application des lois sectorielles semble pouvoir contribuer significativement au respect de ces 3 principes, en commençant par une forte contribution à la transparence du secteur.

En effet, le monitoring de l'application des lois est par essence un moyen de créer de la **transparence** dans le secteur des aires protégées : ainsi, l'existence même de cartes et de statistiques produites par le protocole MIST représente un progrès déterminant, dans des secteurs (aires protégées, foresterie etc.) où l'information quantifiée et géo-référencée sur le braconnage (et autres activités illégales) fait généralement totalement défaut, et depuis très longtemps. Lorsque MIST est mis en œuvre, certains décideurs ne peuvent plus prétendre ne « rien » savoir de ces activités illégales – tout au plus leur est-il encore possible de dire qu'ils n'en savent pas « assez » pour agir. Ainsi, même si la diffusion de ces rapports MIST reste souvent limitée (voir infra), cela représente

toujours une amélioration significative de la transparence.

Dès lors que via MIST, un décideur sait de manière quantifiée et cartographiée qu'il y a un problème de non-respect des lois, il lui est plus difficile (bien que malheureusement pas impossible) de ne rien faire pour changer cela. De plus, la production d'un rapport MIST signifie que plusieurs maillons de la chaîne de décision savent que le décideur supérieur est informé et donc tenu de prendre une décision : MIST contribue ainsi à un renforcement de la **responsabilité** des décideurs.

Au moins dans les pays de culture politique et administrative d'influence française, la police de la faune (lutte contre le braconnage etc.) est le plus souvent assimilée à une question d'ordre public, et relève du domaine dit régalién de l'Etat : tant l'application des lois que le suivi de cette application sont donc a priori de la responsabilité d'agents de l'Etat. Mais dans les territoires concédés au secteur privé (concessions touristiques, forestières, cynégétiques etc.), cette fonction est souvent partagée avec les opérateurs privés. C'est encore plus vrai dans les pays Africains de traditions politiques et administratives autres que française (Afrique Orientale et Australe). Si on ajoute à cela l'influence des projets de conservation financés par des bailleurs internationaux recourant souvent à une maîtrise d'œuvre non étatique (bureaux d'étude, ONG), force est de constater que si ce n'est l'application des lois, au moins le monitoring de cette application via MIST par exemple, est de plus en plus partagé entre agents étatiques et non-étatiques (ONG nationales ou plus souvent internationales), ce qui contribue non-seulement à la transparence mais également à la responsabilisation des agents étatiques et in fine, à la **participation** directe ou indirecte de la société civile dans les processus de décision.

La mise en œuvre concrète d'un SAL tel que MIST contribue enfin au respect d'un autre principe de bonne gouvernance politique dans les Etats à multiples niveaux de décision, le principe de **subsidiarité**, qui veut qu'une décision (donc une responsabilité) doit être prise par le niveau d'autorité publique compétent le plus proche du terrain pour résoudre le problème : autrement dit, il ne faut pas faire à un échelon plus élevé (= éloigné du terrain) ce qui peut être fait avec la même efficacité à un échelon plus bas (= plus proche du terrain), le niveau supérieur n'intervient que si le problème excède les capacités du niveau inférieur. Dans le cas des aires protégées, on peut admettre que la plupart des délits autres que ceux liés aux trafics de trophées (notamment d'ivoire) sont généralement identifiés au niveau local, et devrait donc faire l'objet d'abord d'une décision locale : on constate cependant

que les acteurs de terrain, sans doute faute d'une capacité suffisante de rapportage, sont fréquemment dépossédés du suivi des infractions au profit de décideurs plus éloignés, souvent dans la Capitale. En renforçant les capacités de rapportage des acteurs locaux, MIST renforce également leur légitimité pour traiter localement et probablement plus efficacement certaines infractions constatées dans les aires protégées.

Condition technique du succès ? Une "technologie appropriée"

Pour produire ces bénéfices sur le terrain, tant en terme de management qu'en terme de gouvernance, un processus de SAL tel que MIST doit respecter certaines conditions, à la fois techniques, financières et, justement, de gouvernance. Commençons par examiner les conditions techniques et financières du succès du SAL.



Braconnage d'éléphants au Gabon – deux braconniers arrêtés puis relâchés après paiement d'une amende – l'arme utilisée appartenait à un Sous-Préfet (photo Romain Calaque)

Avant de récolter des bénéfices sur le terrain, le décideur d'un SAL doit investir des ressources financières, matérielles mais également humaines. Or dans le contexte africain actuel, ces ressources sont généralement significativement inférieures à celles que l'on peut constater dans d'autres régions du monde (Asie, Amérique Latine etc.) : par conséquent, même quand un projet financé par un bailleur peut le permettre *provisoirement*, il n'est jamais souhaitable que les décideurs copient/collent des méthodes qui ont fait leurs preuves ailleurs mais qui nécessitent des ressources incompatibles avec les réalités locales africaines. Concrètement, un SAL se doit d'être adapté

à ces réalités locales, ce qui est le propre d'une « technologie appropriée⁷ » telle que MIST.

Tout d'abord, le protocole doit avoir des objectifs pragmatiques : si MIST ne répond pas à toutes les questions possibles posée par un SAL, il fournit au moins un nombre limité de réponses mais précises.

Ensuite, les limites technologiques du protocole sont des forces dans le contexte local donné : si le logiciel MIST est peu sophistiqué, en revanche sa simplicité d'usage est adaptée aux compétences informatiques trouvées parmi les gardes et les chefs d'équipes, sa rusticité est adaptée aux équipements trouvés sur le terrain et son coût de mise en œuvre (logiciel gratuit, temps d'installation et de formation court, maintenance limitée etc.) est adapté aux budgets disponibles en bout de chaîne, dans les AP.

Enfin, MIST est un noyau logiciel en cours de sophistications vers SMART, mais uniquement sur les limites les plus critiques du protocole existant : par exemple, SMART devra permettre l'interconnexion des Bases de Données (BdD) locales pour automatiser l'intégration du local vers le national, ou permettre des exportations vers les SIG (Systèmes d'Information Géographiques) complexes.



Gorille braconné et en vente au marché de mont Bouët à Libreville (photo Aurélie Zissman)

Bien d'autres améliorations sont souhaitables (intégrations des technologies « temps réel » via la téléphonie mobile, convergence avec les solutions « en ligne » inspirées des outils Google etc.). Cependant, dans l'état actuel des moyens de développement informatiques et électroniques, mais surtout des

⁷ Voir « Small Is Beautiful: Economics As If People Mattered » du Dr. Ernst Friedrich "Fritz" Schumacher et http://en.wikipedia.org/wiki/Appropriate_technology

moyens d'utilisation (en premier lieu, des compétences techniques disponibles sur le terrain), ces innovations en sont encore au stade des tests, susceptibles d'être intégrés dans le quotidien des gardes d'aires protégées que dans plusieurs années. SMART sera donc plus puissant, mais seulement dans la mesure où MART restera une « technologie appropriée » aux besoins et capacités des agents de terrain.

Condition sous-jacente du succès ? Un portage par un décisionnaire « motivé »

Admettons que les conditions techniques et financières mentionnées ci-dessus permettent le déploiement de MIST et donc la collecte des bénéfices pour la surveillance : encore faut-il qu'un décisionnaire déploie MIST. C'est ce qui est arrivé au Gabon, mais au terme d'un processus qu'il est nécessaire de rappeler et d'analyser, puisqu'il fait davantage figure d'exception que de règle.

Convaincu que des bénéfices diplomatiques et économiques importants pouvaient en être retirés, la Présidence du Gabon a décidé à la veille du Sommet de Johannesburg de 2002 la création soudaine de 13 parcs nationaux couvrant approximativement 11% du territoire national. L'aspect « table rase » de cette première refondation du secteur aires protégées au Gabon a sans doute conféré aux organes de gestion des parcs (le Conseil National puis l'Agence Nationale) une certaine ouverture aux innovations.

Cette volonté politique du sommet de l'Etat reposait en partie sur les arguments d'ONG⁸ (WCS, WWF) et/ou de programmes occidentaux (Américains et Européens) : ce fait explique sans doute pourquoi, malgré les tensions induites justement par ce parrainage Présidentiel, diverses recommandations stratégiques, juridiques, techniques ou organisationnelles venues par la suite de ces mêmes acteurs non-gouvernementaux ont pu être écoutées et en partie adoptées par les autorités en charge de ces parcs. C'est en tout cas dans ce contexte que l'idée d'un test de MIST, proposée par une ONG (WCS) dans deux parcs nationaux qu'elle appuyait (Lopé et Loango), a été adoptée en 2008 par le Secrétariat Exécutif de l'Agence Nationale des Parcs Nationaux (ANPN) du Gabon.

L'étape suivante du processus de portage s'est faite essentiellement sur le terrain : les très nombreuses formations d'agents de terrain, l'application croissante du protocole de suivi par ces agents de terrain, l'extension du test à d'autres parcs nationaux appuyés

par d'autres ONG (WWF), l'augmentation régulière des financements internationaux dédiés à ces tests, l'intérêt croissant d'autres bailleurs et finalement la diffusion de rapports MIST de plus en plus détaillés et fréquents, tout cela a conduit à construire du bas vers le haut (des agents vers les directeurs de parcs puis vers les décideurs nationaux), de manière très adaptative (certains sites sortant du test alors que d'autres y entraient) et participative (rôle moteur des ONG), une légitimité assez robuste de MIST comme l'un des outils potentiellement standard de gestion des parcs nationaux du Gabon.



Saisie d'ivoire – photo Conservation justice (Luc Mathot)

L'avant dernière étape du processus d'adoption de MIST, à savoir l'extension à tout le réseau national des parcs du Gabon, a été franchie à l'occasion de la seconde refondation du secteur des aires protégées au Gabon. En grande partie pour les mêmes raisons que son père, et inspiré par les mêmes personnes (les docteurs Mike Fay et Lee White notamment), le Président du Gabon élu en 2009 a fait des parcs nationaux l'une des vitrines de son programme d'émergence du pays (dont l'un des trois piliers est appelé « Gabon Vert⁹ ») : de la même façon, ce nouvel élan politique a favorisé les innovations, y compris

⁸ Lire l'histoire de la création des parcs du Gabon en 2002 vue par le fameux magazine National Geographic (<http://ngm.nationalgeographic.com/ngm/0309/feature3/fulltext.html>)

⁹ Visiter le site de la Présidence de la République à ce sujet : <http://www.gabon-vert.com/>

celles venant du secteur non-gouvernemental. Ainsi, après avoir été nommé et rattaché directement à lui par le Président de la République, le nouveau responsable des parcs nationaux du Gabon, le docteur Lee J.T. White¹⁰, a entre autres décisions, adopté en 2010 MIST comme le standard pour le suivi des patrouilles dans les 13 parcs nationaux du Gabon, en partenariat avec les ONG de conservation impliquées.

Ne reste donc plus au Gabon qu'une étape à franchir pour le suivi de l'application des lois (SAL) dans les parcs nationaux : l'institutionnalisation du SAL dans la gouvernance de ces parcs. En effet, si MIST a été adopté par l'ANPN pour le suivi de *tous* les parcs nationaux du pays, c'est encore de manière informelle : le protocole de terrain (procédures, bases de données etc.), les formations des agents, le rôle des assistants techniques des ONG ou encore l'usage final des rapports eux-mêmes sont clairs sur le terrain, mais ne font pas encore l'objet de textes officiels. De ce fait, la synthèse MIST nationale pour toute l'année 2011, compilée par WCS pour tous les parcs du Gabon, n'a pas été officiellement validée par l'ANPN et donc n'a pas été diffusée. Si les bénéfices de MIST pour les parcs sur le terrain (efficacité, efficience, plaidoyer) sont indiscutables, les bénéfices en terme d'amélioration de la gouvernance faunique (transparence, participation, responsabilité) sont donc significatifs mais encore incomplets. Il semble que le processus ait atteint, pour l'heure, les limites de la « motivation » de son porteur.

Peut-être cette dernière étape sera-t-elle franchie par l'ANPN en même temps que par le Ministère des Eaux et Forêts du Gabon ? En effet, ce second porteur s'est lui aussi engagé activement dans un test de MIST pour le suivi de l'application des lois dans les concessions forestières de trois des neuf provinces du Gabon, avec l'assistance technique de WCS et WWF et avec l'engagement notable de quelques entreprises forestières leader. Forêts conservées et forêts exploitées pourraient alors faire l'objet d'un suivi des patrouilles homogène, permettant des comparaisons très éclairantes et ouvrant la voie à une gouvernance sectorielle significativement renforcée, à l'échelle de vastes territoires comprenant à la fois des aires protégées et des concessions forestières.

Au-delà du SAL : l'intégration dans une boîte à outils complète dédiée à la bonne gouvernance des aires protégées

Tout d'abord au plan technique, les SAL tels que MIST ne couvrent qu'une partie de l'application des lois dans les parcs nationaux :

- MIST est aujourd'hui utilisé dans le suivi de la lutte contre le braconnage de gibier, qui repose généralement sur les patrouilles de terrain, mais MIST est peu utilisé (et peu adapté ?) au suivi de la lutte contre le braconnage des trophées (notamment ivoire), qui repose sur des enquêtes et du renseignement ;
- MIST est focalisé sur une partie seulement du processus d'application des lois (principalement les étapes d'actions de terrain, plus ou moins de circulation des procès verbaux), mais ne suit pas (ou pas encore¹¹) les étapes stratégiques en amont (encore moins les étapes de révisions juridiques) et les étapes judiciaires en aval, encore moins au niveau d'un suivi national de la pertinence des lois et réglementations dans les aires protégées et leurs périphéries.

Ensuite, un outil de SAL ne permet de combler que certaines lacunes techniques du suivi ou du processus d'application des lois lui-même : un tel outil n'est pas « en soi » un outil de lutte contre la mauvaise gouvernance.



Peaux de panthère – photo Conservation Justice (Luc Mathot)

¹⁰ Réputé biologiste Britannique naturalisé Gabonais, provenant justement de la Direction d'une de ces ONG de conservation (WCS-Gabon)

¹¹ SMART sera testé dans le monde, et notamment au Gabon, en 2013

Autrement dit, MIST renforce utilement les agents ayant des intérêts convergents avec la bonne gouvernance (voir ci-dessus), mais MIST ne lutte pas significativement contre les agents (privés ou publics) dont les intérêts sont divergents de ceux de la bonne gouvernance : ceux qui ont intérêt à maintenir l'opacité, l'exclusion et l'impunité, pour maintenir un pouvoir basé sur la collusion et/ou un revenu basé sur la corruption.

C'est pourquoi MIST est un outil nécessaire (notamment pour les agents intègres) mais pas suffisant (notamment contre les agents véreux) : il doit être intégré dans une « boîte à outils » de bonne gouvernance faunique, comprenant par ailleurs des outils totalement dédiés à la lutte contre la mauvaise gouvernance¹². Par exemple :

- Partenariats Gouvernement/ONG « spécialisées » focalisés sur l'application complète des lois fauniques, c'est-à-dire « enquêtes, opérations, suivis juridiques et médiatisations », sur le modèle de LAGA (Cameroun), PALF (Congo) ou AALF (Gabon) ;
- Audits judiciaires et indépendants des ressources engagées par les autorités compétentes pour l'application des lois, en lien avec l'établissement de standards transparents ;
- Contrat de « performance individuelle » des agents des aires protégées, en lien avec le renforcement du management, de « l'esprit de corps », de la participation en équipe et du renouvellement des cadres ;
- Outils spécialisés de suivi des services publics, tels que le « Public Expenditure Tracking Surveys » ;
- Outils spécialisés d'accompagnement des changements dans les services publics, tels que les « Initiatives à Résultats Rapides (RRI) » ;
- Procédures spécialisées de protection des « lanceurs d'alertes » (Whistleblowers) ;
- Passerelles dédiées entre les Commissions Nationales et/ou Ministérielles anti-corruption, et les administrations en charge de la police faunique ;
- Procédures de test de la qualité et de la probité des services publics des aires protégées, calquées sur les procédures équivalentes du secteur privé, telles que les tests de « clients / usagers fantômes » ;
- Etc.

On voit que ces outils de bonne gouvernance visent souvent les « centres » (Ministères, Directions Générales, Agences) plutôt que la périphérie (les aires protégées elles-mêmes) : c'est que dans la plupart des contextes africains, le modèle de gouvernance est très centralisé. Par conséquent, l'exemple des mauvaises

pratiques est généralement transmis du centre vers la périphérie (centrifuge), plutôt que l'inverse (centripète). Les stratégies et outils d'amélioration de l'application des lois, y compris fauniques ou relatives aux aires protégées, doivent donc davantage viser le centre que la périphérie.

Fondamentalement, cela signifie pour les acteurs de la conservation des aires protégées que l'amélioration souhaitée de la gouvernance (voir « Feuille de Route des AP en Afrique ») ne peut pas se limiter à la gouvernance locale (bonne gestion des ressources des aires protégées, relations avec riverains des aires protégées), pour ne pas dire hyper-locale (relations avec les villages) : les acteurs de la conservation, au premier rang desquels les très influents bailleurs et programmes internationaux, doivent aussi augmenter très significativement leurs actions concrètes en faveur de l'application des lois, via des boîtes à outils dédiées, qui comprendront entre autre des outils de suivi des patrouilles et des actions de terrain tels que MIST – mais pas seulement.

Conclusion

Leçons de gouvernance fournies par l'implémentation de MIST au Gabon, contraintes des "technologie appropriée", orientation bottom-up et transparence : autant de défis à relever dans le contexte institutionnel d'Afrique Centrale et de l'Ouest, caractérisé par le top-down et les conflits d'intérêts.



Photo Conservation Justice (Luc Mathot)

Cependant, on constate chaque jour une mobilisation croissante des acteurs « motivés » par la bonne gouvernance, tant dans les administrations publiques que dans le secteur privé, dans l'aide publique au développement et surtout dans la société civile. Les acteurs de la conservation en ont assez du tonneau des Danaïdes que constitue le « renforcement des

¹² « Investing in Governance - Being a Smart Donor in the Forest Sector », Ofir Drori, LAGA, 2013

capacités », lorsque sont renforcés les agents véreux davantage que les agents intègres, parce que le minimum d'application des lois en particulier pour la responsabilité et contre la corruption n'a pas été effectué au préalable, en amont.

Il faut donc remettre la charrue *après* les bœufs : il faut commencer à faire appliquer les lois (et donc *suivre rigoureusement* cette application !) avant de songer à changer les lois, avant de renforcer les ressources financières et matérielles ou encore avant de former davantage de cadres supérieurs. Dans ce contexte, un SAL tel que MIST n'est pas suffisant – mais il est nécessaire, dans toutes les aires protégées d'Afrique, et à un niveau élevé de priorité !

Contact : rcaique@wcs.org

Pourquoi SMART ?

SMART (Spatial Monitoring And Reporting Tool) est développé en réponse au fait que les outils, les technologies et les ressources traditionnels ne stoppent pas l'abattage et le commerce d'espèces en voie de disparition et la perte qui en résulte de biodiversité menacée et de grande valeur, comme les tigres, les rhinocéros, les éléphants, les grands singes et leurs habitats. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles nos meilleurs efforts à ce jour n'ont toujours pas atteint ce défi.

Un des problèmes majeurs est l'écart grandissant entre la sophistication de ceux qui sont impliqués dans la capture illégale et le commerce de la faune sauvage et le nombre, le niveau de capacité et la motivation des personnes engagées dans l'application des lois anti-braconnage.

SMART est conçu pour aider à combler cet écart. Sa combinaison de logiciel et de matériel de formation fournit aux autorités des aires protégées et les groupes communautaires l'habileté de doter leur staff, booster la motivation, augmenter l'efficacité et promouvoir un suivi crédible et transparent de l'efficacité des efforts anti-

braconnages. SMART réalise cela tout en étant bon-marché, plus adaptable et intuitif à utiliser, et avec des fonctions plus avancées d'analyse et de reporting que d'autres technologies de suivi utilisées maintenant.

Plus spécifiquement :

- SMART fournit des informations à jour et exactes sur où, comment et par qui le braconnage, l'abattage illégal d'arbres et les autres menaces directes sur la biodiversité ont lieu. Il permet la collecte de données de terrain et des renseignements à jour, et permet des retours sur informations et une communication rapides entre les gestionnaires d'aires protégées et le personnel de terrain. Il mesure quantitativement les impacts des efforts anti-braconnage afin de juger quelles tactiques obtiennent les meilleurs résultats et lesquelles ont besoin d'être modifiées. Ainsi, SMART améliore beaucoup l'évaluation et la planification stratégique des opérations d'application.

- SMART introduit la responsabilité dans les efforts anti-braconnage. Cela donne aux agences gouvernementales, aux gestionnaires et aux donateurs la possibilité de suivre et évaluer la rentabilité des efforts d'application de la loi. Il peut aussi être utilisé par les gestionnaires des parcs et des réserves communautaires comme un outil pour mesurer leur performance de travail et aider à motiver le personnel de terrain.

- SMART est conduit par la communauté de la protection, le construisant sur des expériences et des expertise de terrain existantes assurant que SMART réponde directement aux besoins des gestionnaires du terrain.

- SMART est open source, non-breveté, et gratuit à obtenir. Il est cautionné par un business plan à long-terme permettant un développement et des modifications futures pour répondre aux besoins évoluant des utilisateurs sur le terrain. Il est facile à utiliser et peut être traduit dans les langues des utilisateurs finaux.

- SMART est entièrement compatible avec les outils existants et complémentaires comme MIST et CyberTracker, et a été créé pour l'intégration dans les plateformes mobiles de collecte d'information.

Plus d'info :

<http://www.smartconservationsoftware.org/Resources.aspx>

NAPA – CONTACTS

www.papaco.org et www.iucn.org

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

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