

Les parcs en péril

Fiche de score sur la consolidation des sites

Enseignements des aires protégées en Amérique latine et aux Caraïbes

Angela S. Martin et James F. Rieger
Juin 2003

Résumé analytique

Programme Parcs en péril

En 1990, le programme Parcs en péril (PiP) a entamé un effort d'urgence pour sauvegarder la plupart des écosystèmes naturels, communautés et espèces écologiques menacées de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. Depuis sa création, ce partenariat public-privé a cherché à assurer une présence institutionnelle dans les aires protégées, procurant ainsi une gestion durable locale. Entre 1990 et 2002, le programme PiP a encouragé la gestion compétente de 37 aires protégées réparties dans 15 pays, qui couvrent 11,4 millions d'hectares d'écosystèmes divers, comme les forêts en zone de brouillard, les récifs coralliens, les forêts tropicales, les savanes et le paramo (tableau 1). Avec l'administration par The Nature Conservancy (TNC) des fonds de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) affectés à ce programme, le PiP s'est efforcé, par le biais de 30 organisations partenaires non gouvernementales, d'encourager une initiative collaboratrice avec les organismes publics et les intéressés pour la gestion future des aires.

Depuis sa création, le programme Parcs en péril encourage une philosophie simple – à savoir, la conservation à long terme des aires protégées d'importance régionale ne sera atteinte que si nous bâtissons une capacité locale pour la gestion de ces aires et pour la conservation de la diversité biologique qu'elles renferment. Le programme PiP a mis l'accent sur le renforcement des organisations gouvernementales et non gouvernementales (OG et ONG) dans les pays où se trouvent ces aires protégées, encourageant le soutien local nécessaire à leur protection. Nous envisageons ce programme comme un processus de consolidation de toutes les ressources nécessaires au soutien de la conservation des aires au présent et à l'avenir – ressources financières, ressources techniques, ressources humaines, infrastructure suffisante, appui des populations locales, soutien politique et informations écologiques. Un site consolidé est un site qui possède les outils, l'infrastructure, le soutien local, les fonds et le personnel nécessaires pour surmonter les menaces actuelles et les difficultés de gestion, et qui a également la capacité nécessaire pour répondre aux menaces qui surgiront à l'avenir. Nous avons mis au point la Fiche de score sur la consolidation des sites dans le cadre du programme Parcs en péril en vue de gérer ce processus de "consolidation des sites" – la Fiche de score est un outil qui aide à fixer des priorités pour la capacité de conservation des sites, qui mesure les progrès et qui facilite la gestion d'adaptation.

Le présent document a un double objet :

- Présenter un aperçu général de la Fiche de score sur la consolidation des sites PiP et formuler des recommandations pour son application en tant qu'outil pour mesurer la capacité de conservation des aires protégées, et
- Présenter une analyse du processus de consolidation des sites dans 37 "parcs en péril" situés en Amérique latine et aux Caraïbes qui s'est déroulé entre 1990 et 2002 et formuler des recommandations pour rendre les méthodes de conservation plus efficaces.

Bien que ce document ne soit ni complet ni exhaustif, il constitue une référence générale pour tous ceux qui, à travers le monde, s'intéressent à bâtir une capacité de conservation pour la gestion des aires protégées. Ce document s'adresse, entre autres, aux intéressés suivants :

- Bailleurs et agences de financement
- Organisations environnementales internationales à but non lucratif
- Organismes publics chargés de la gestion des aires protégées
- Directeurs de projet et autres membres des équipes de projet
- Parties prenantes locales
- Educateurs enseignant la gestion des aires protégées
- Etudiants universitaires et jeunes diplômés

Principaux volets du présent document

Partie I : aperçu du programme Parcs en péril

Cette section introduit les buts et l'évolution du programme Parcs en péril, accord coopératif entre l'USAID, TNC et des institutions partenaires OG et ONG dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. A mesure que TNC, l'USAID et leurs partenaires de conservation mettaient en œuvre et adaptaient des activités au fil des ans, les quatre buts initiaux du programme PiP ont été révisés et portés à cinq :

- Constituer une capacité logistique locale pour la gestion des parcs situés dans les écosystèmes les plus menacés de la région.
- Constituer la capacité analytique et stratégique nécessaire à la gestion à long terme de ces aires.
- Créer des mécanismes financiers à long terme pour soutenir la gestion locale de ces aires.
- Intégrer les aires protégées PiP dans la vie économique de la société locale.
- Utiliser les activités menées au niveau des sites PiP pour influencer la conservation d'autres sites correspondant aux écosystèmes de la région les plus menacés.

L'USAID a engagé 41,3 millions de dollars EU depuis le début du programme (y compris 7,8 millions de dollars EU provenant des Missions locales de l'USAID) ; TNC et les organisations gouvernementales et non gouvernementales ont engagé des contributions proportionnelles officielles s'élevant à 18,3 millions de dollars. Outre les contributions officielles apportées au PiP, le programme Parcs en péril, ainsi que l'activité et la capacité qu'il a engendrées, a attiré des investissements bilatéraux et multilatéraux indirects pour la conservation de ses sites (357 millions de dollars environ).

Dix études de cas (résumées ici et présentées intégralement dans les documents ci-joints) prouvent et illustrent les enseignements tirés et les recommandations concernant l'application de la Fiche de score sur la consolidation des sites et le processus de consolidation des sites par le biais du programme Parcs en péril.

Partie II : Fiche de score sur la consolidation des sites

Cette section aborde un certain nombre de questions concernant l'application de la Fiche de score sur la consolidation des sites. The Nature Conservancy et ses organisations partenaires ont mis au point en 1996 la *Fiche de score sur la consolidation des sites du programme Parcs en péril* afin de mesurer le succès du programme au fil des ans et sur l'ensemble du portefeuille de sites, de fixer des cibles à atteindre et de fournir des informations pour les décisions de financement

futures. La Fiche de score couvre 16 indicateurs articulés autour de quatre catégories générales :

- 1. Activités de base pour la protection locale** – infrastructure physique, personnel local, formation, questions de régime foncier, analyse des menaces, déclaration officielle du statut d'aire protégée ;
- 2. Capacité de gestion à long terme** – gestion des sols affectés à la réserve et de la zone tampon, plan de gestion locale à long terme, évaluation des besoins scientifiques à des fins de conservation, élaboration et mise en œuvre d'un plan de suivi ;
- 3. Financement à long terme de la gestion de base des sites** – plan d'autosuffisance des ONG, plan financier local à long terme, et
- 4. Soutien des populations locales à l'égard du site** – comité de gestion/comité de consultation technique à large représentation, participation des communautés à l'utilisation compatible des ressources, élaboration d'un programme de politique générale, programmes d'éducation environnementale.

Le programme PiP a appliqué la Fiche de score sur la consolidation des sites afin que pendant la durée de l'investissement PiP dans un site donné, les gestionnaires puissent fixer des buts qui, à condition d'être atteints, puissent créer une présence durable en matière de conservation afin de protéger et de préserver le site dans un futur prévisible. L'investissement intensif du programme PiP dans ce site se limiterait à cette période ; après l'achèvement de cette période, des investissements plus restreints engagés par TNC ou l'USAID pourraient s'avérer nécessaires pour engendrer des produits spécifiques destinés à faciliter la gestion, mais il ne serait plus indispensable d'apporter un complément pour le développement de la capacité de gestion de base. D'ici l'an 2002, les 37 sites du programme avaient tous enregistré des améliorations importantes dans leur capacité de gestion. Trente-deux d'entre eux avaient atteint les buts fixés par l'USAID et TNC dans le cadre du programme, mais seulement cinq d'entre eux (Noel Kempff, Mbaracayu, Podocarpus, Bassin versant du canal de Panama et Sierra de las Minas) avaient surpassé le but d'un score de 4 ou 5 pour tous les indicateurs de la Fiche de score.

Depuis 1997, la Fiche de score sur la consolidation des sites a été appliquée 247 fois sur une période de sept ans, couvrant 37 sites de Parcs en péril à travers toute la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. Dans certains cas, la Fiche de score s'est révélé un outil de conservation suffisamment efficace pour inspirer des adaptations locales, nationales ou régionales de la Fiche ou des applications dérivées. En tant qu'outil pour mesurer la capacité de conservation, la Fiche de score sur la consolidation des sites s'intègre aux cadres de planification et de suivi existants de la conservation, tout particulièrement au *Cadre d'évaluation de la gestion des aires protégées* de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et *Conservation par conception* de TNC. D'autres outils sont venus compléter et encourager les efforts de consolidation des sites PiP, notamment le Cadre 5-S de TNC pour la conservation des sites (*Planification des aires de conservation*, auparavant *Planification de la conservation des sites*), divers outils d'analyse des menaces, le manuel TNC sur la planification financière à long terme des parcs et des aires protégées et l'outil d'évaluation institutionnelle TNC.

Partie III : processus de consolidation des sites

Cette section contient une analyse du processus de consolidation des sites dans les 37 aires protégées de la région de l'Amérique latine et des aires protégées incluses dans le programme Parcs en péril entre 1990 et 2002. Cet examen fait ressortir les résultats importants qui ont été obtenus grâce au programme PiP, les facteurs favorisant ou entravant le processus de consolidation des sites et les enseignements tirés pour chaque volet du programme. L'analyse est articulée autour des buts généraux du programme PiP.

La section intitulée "Principaux enseignements sur le processus de consolidation des sites" fournit une synthèse des réalisations et des leçons tirées de tous les sites. Ces enseignements sont ensuite synthétisés dans la section "Récapitulatif des recommandations" présentée ci-après.

Récapitulatif des recommandations

L'examen des enseignements tirés, des réalisations et des difficultés auxquels se sont heurtés les 37 sites du programme Parcs en péril a permis de dégager un certain nombre de recommandations principales. Ces recommandations tiennent compte des acquis de la Fiche de consolidation des sites en tant qu'outil servant à mesurer la capacité de conservation et en tant que processus de consolidation des sites dans le cadre du programme Parcs en péril.

Fiche de score sur la consolidation des sites

Pourquoi utiliser la Fiche de score ?

- La Fiche de score sur la consolidation des sites et les adaptations comparables de la Fiche de score au niveau local, national et régional devront être utilisées par les gestionnaires d'aires protégées et de portefeuilles de projet pour promouvoir la gestion d'adaptation, améliorer la planification, encourager l'obligation de rendre compte de l'avancement des travaux, accroître la sensibilisation à l'évaluation systématique de la capacité de conservation à long terme et attirer des sources de financement et des ressources techniques pour l'avenir.

Comment utiliser la Fiche de score ?

- L'utilisation de la Fiche de score sur la consolidation des sites et d'adaptions comparables de la Fiche de score pour mesurer la capacité de conservation devra être liée à un programme disposant de sources de financement spécifiques qui peuvent réellement soutenir son emploi à long terme au niveau des sites.
- La Fiche de score sur la consolidation des sites et les adaptations comparables de la Fiche de score pour mesurer la capacité de conservation devront être utilisées en conjonction avec des outils complémentaires conçus pour guider le développement des capacités afin d'aborder les priorités de conservation locales. Par exemple, le fait de compléter la consolidation d'un site par un plan d'aire de conservation aide à bâtir la capacité nécessaire pour planifier avec efficacité les incidences de la conservation, les classer par ordre de priorité et les mesurer, ainsi que pour prévoir les résultats de la réduction des menaces et de l'amélioration de l'état des ressources biologiques diverses. Le manuel TNC sur la planification financière à long terme des parcs et des aires protégées, ainsi que l'outil d'auto-évaluation institutionnelle de TNC, facilite la mobilisation des ressources nécessaires à l'exécution du projet et oriente de manière stratégique les efforts de renforcement des capacités.

- Appliquer la Fiche de score sur la consolidation des sites en utilisant un processus participatif avec les gestionnaires d'aires protégées et, le cas échéant, les parties prenantes principales sur les lieux du site. Cette démarche facilite la communication et la négociation de décisions de gestion. La méthodologie de la Fiche de score est particulièrement utile si elle est utilisée comme outil d'auto-évaluation par les gestionnaires des sites pour fixer des buts et mesurer l'avancement des progrès. Elle est moins utile si elle est appliquée par des évaluateurs indépendants en tant qu'instrument de mesure seulement.
- Définir suffisamment tôt les changements sur les lieux du site qui constituent chaque repère figurant sur la Fiche de score. Par exemple, définir dès le *début* les changements d'infrastructure qui répondront aux conditions pour atteindre chacun des cinq niveaux – "quels sont les bâtiments et équipements qui sont nécessaires, et où, afin de répondre aux conditions du niveau "4" concernant l'indicateur d'infrastructure ?". Ceci réduit la subjectivité et facilite l'élaboration d'activités de site en rendant les buts plus explicites.
- Accompagner la Fiche de score sur la consolidation des sites de conseils et d'orientations techniques pour faciliter son application, ce qui maximise son efficacité et améliore le contrôle de la qualité et l'homogénéité entre les sites.

Comment améliorer la Fiche de score ?

- Dans les itérations futures de la Fiche de score sur la consolidation des sites, un certain nombre d'aspects devront être révisés en : ajoutant de nouveaux indicateurs (par exemple pour mesurer les qualités de direction), en clarifiant la terminologie prêtant à confusion (par exemple éducation environnementale par rapport à vulgarisation environnementale), en élargissant les repères afin que l'exécution ne se limite pas à la planification d'"interventions d'urgence" (par exemple la participation des communautés par rapport au contrôle et aux prises de décisions par les communautés pour des projets et pratiques d'utilisation des ressources naturelles compatibles), et en alignant les indicateurs sur les priorités pour exercer des incidences en matière de conservation (c'est-à-dire la réduction des menaces et l'amélioration de l'état de la biodiversité).

Processus de consolidation des sites

- **Conjuguer la consolidation des sites avec une source de financement sur plusieurs années afin de donner un élan initial pour améliorer la capacité de conservation et changer la mentalité des gestionnaires des aires protégées, en les aidant à renoncer à une vision à court terme pour une vision portant sur cinq à dix ans.** Le PiP et les programmes à sites multiples, à stratégies multiples et à partenaires multiples fournissent des sources de financement efficaces, fiables et complémentaires, un soutien politique et une assistance technique aux partenaires pendant un certain nombre d'années, faisant ainsi progresser les activités de protection de base, la gestion et le financement à long terme et favorisant le développement du soutien local. Les parcs sur le papier ont besoin de progresser simultanément sur un certain nombre de fronts et ce type de programme encourage le développement de la conservation sur une plus large base que les projets individuels multiples. Les incidences du programme sont notées d'après les différences entre les sites avec ou sans soutien PiP dans les mêmes systèmes d'aires protégées.
- **Le PiP et les programmes similaires devront se poursuivre pour accroître les enseignements tirés pendant l'exécution et fournir des**

- mécanismes de communication et d'échanges réciproques entre les sites et les expériences** : les conférences, les publications, les coalitions, les réseaux et les échanges offrent des occasions de promouvoir la gestion d'adaptation en recueillant des leçons de diverses expériences et en les appliquant.
- **Le financement à long terme à l'intention des partenaires, des sites et des systèmes d'aires protégées devra continuer d'être une priorité, compte tenu du fait que l'absence de financement à long terme est un facteur qui entrave les progrès des efforts de conservation et les conditions favorables aux incidences de conservation à long terme.**
 - **La diversification des partenaires et l'engagement non seulement d'ONG mais aussi des gouvernements locaux, des institutions scientifiques, des institutions universitaires, d'investissements du secteur privé et autres intéressés à la gestion des aires protégées devront continuer d'être un thème central des programmes tels que le PiP.**
 - D'autres outils et méthodologies, tels que la Planification des aires de conservation, la Planification financière, la planification commerciale de projets d'utilisation durable et les auto-évaluations institutionnelles, devront continuer d'être développés et disséminés pour exercer des incidences au niveau des systèmes. La conservation efficace des aires protégées dépend de tout l'éventail des thèmes identifiés dans le Cadre de la consolidation des sites. La méthodologie identifie les domaines où des améliorations s'avèrent nécessaires, mais les outils individuels et l'assistance technique rendent les progrès possibles.

Objectifs et Méthodologie de cette analyse

Le présent document a un double objet :

- Présenter un aperçu de la Fiche de score sur la consolidation des sites PiP et formuler des recommandations pour son application en tant qu'outil pour mesurer la capacité de conservation des aires protégées, et
- Présenter une analyse du processus de consolidation des sites dans 37 "parcs en péril" situés en Amérique latine et aux Caraïbes qui s'est déroulé entre 1990 et 2002 et formuler des recommandations pour rendre les méthodes de conservation plus efficaces.

Le document est divisé en trois sections principales :

Partie I : Aperçu du programme Parcs en péril

- **Aperçu des buts PiP** : Quels ont été les buts du programme PiP ? Qu'est-ce que le PiP espérait réaliser par la transformation des "parcs en péril" en "sites consolidés" ?

Partie II : Fiche de score sur la consolidation des sites

- **Mise au point des outils** : Pourquoi la Fiche de score sur la consolidation des sites a-t-elle été élaborée ? Quel était le besoin ressenti ?
- **Description des outils** : quels sont les objectifs principaux, contenus et principes directeurs pour appliquer la Fiche de score sur la consolidation des sites ?

- **Application des outils** : où la Fiche de score a-t-elle été appliquée ? Pendant combien de temps a-t-elle été appliquée ? Quelle a été la méthodologie appliquée pour l'utilisation de la Fiche de score ? Qui a participé à ce processus ? Pourquoi ?
- **Outils de conservation complémentaires** : quels sont les autres outils ou méthodologies qui ont été employés pour compléter l'utilisation de la Fiche de score sur la consolidation des sites afin d'obtenir de meilleurs résultats ?
- **Enseignements tirés de la Fiche de score** : quels ont été les avantages et les inconvénients de l'utilisation de la Fiche de score au cours des ans ? Quels sont les facteurs qui facilitent ou qui entravent l'utilisation à long terme de la Fiche de score ? Pourrait-elle être améliorée ? Si oui, comment ? Comment les enseignements tirés de ce processus peuvent-ils être appliqués à d'autres sites ou systèmes d'aires protégées ?

Partie III : processus de la consolidation des sites

- **Résultats importants obtenus grâce au programme PiP** : quels ont été les résultats les plus importants obtenus par le biais de la mise en œuvre du PiP et du processus de "consolidation des sites" ? Des résultats imprévisibles se sont-ils produits ? En l'occurrence, quels ont-ils été ? Quels sont les tendances ou les points névralgiques qui se dégagent de l'analyse des résultats du programme PiP ? Quels sont les avantages de la consolidation des sites du programme PiP en comparaison des sites des mêmes systèmes d'aires protégées qui n'ont pas reçu de fonds PiP ?
- **Facteurs affectant la mise en œuvre du PiP et le processus de consolidation des sites** : quels sont les facteurs qui ont facilité ou entravé la consolidation des sites au fil des ans ? Quels sont les facteurs qui ont favorisé ou atténué les incidences de conservation durable à long terme ? Quels sont les facteurs qui ont contribué à reproduire les résultats et les incidences du PiP dans d'autres sites et systèmes ?
- **Financement du programme PiP** : les fonds PiP ont-ils été utilisés efficacement (pour ce qui est des partenariats/relations, des outils, du soutien technique, des politiques locales), ou des résultats similaires auraient-ils pu être obtenus avec moins de fonds ou en moins de temps ? Comment ? En quoi le financement du PiP diffère-t-il des autres sources de financement reçues par les aires protégées ?
- **Enseignements tirés sur le processus de consolidation des sites** : Quelles sont les leçons apprises et les recommandations qui émanent de l'expérience PiP et qui sont utiles pour les praticiens qui essaient d'améliorer la gestion locale des aires protégées ?

Le processus conçu pour aborder ces questions clés a comporté un certain nombre d'activités. Nous avons revu les documents clés, comme les plans de travail annuels et les évaluations pour les 37 sites PiP, le manuel Fiche de score sur la consolidation des sites et autres documents produits par le programme PiP afin de fournir un aperçu général sur l'application de la Fiche de score et le processus de consolidation des sites. Des entretiens ont été conduits avec les principaux membres de TNC et du personnel des organisations partenaires ayant participé à la conception, la mise en œuvre et le suivi du programme PiP afin d'obtenir des éclaircissements compte tenu de divers points de vue. Dix études de cas ont été réalisées aux sites PiP par des praticiens de la conservation sur le terrain pour tirer, étayer et illustrer les leçons apprises et formuler des recommandations. Ce document a ensuite été rédigé à partir d'une analyse de la recherche sur documents, à partir des entretiens et des

études de cas. Enfin, le document a été revu et validé par un comité de réviseurs participant au programme PiP.