

Précis

Renforcer la gestion de la biodiversité grâce à la participation de tous les acteurs concernés

Selon l'Institut mondial des ressources naturelles, au rythme actuel de la déforestation et du défrichage des terres, 5 à 10 % de la biodiversité des forêts disparaîtront au cours des trois prochaines décennies. La biodiversité est l'objet de nombreuses agressions dans les pays en développement, mais les conflits d'usages restent au cœur du problème. Les zones protégées abritent souvent des ressources naturelles aussi diverses que le bois d'œuvre, le pétrole et les minéraux. La terre elle-même est convoitée par les agriculteurs ou les éleveurs qui sont évincés des terres déjà défrichées, ou tout simplement désireux d'élargir leurs activités. Les zones protégées sont fréquemment habitées par des populations autochtones ou non, dont la subsistance dépend des ressources forestières. Du fait de la complexité des problèmes de gestion à résoudre pour concilier la préservation de la biodiversité et des intérêts divergents, il est très difficile de gérer les périmètres protégés et les ressources qu'ils renferment.

L'intérêt croissant porté par la communauté internationale à la biodiversité dans les années 90 a mis en évidence les problèmes que pose la préservation de la biodiversité. D'autre part, on est aujourd'hui moins sûr que les autorités nationales chargées de la conservation des ressources — qui sont en général politiquement peu influentes, et qui manquent de personnel et de crédits budgétaires — sont capables d'assumer seules la gestion des ressources, et les populations locales, les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur

privé sont invités à assumer leur part de responsabilité dans la protection et la gestion de la biodiversité.

Depuis le début des années 90, les projets financés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et exécutés par la Banque mondiale se fondent sur les principes de planification participative, du règlement des différends et de la participation des parties prenantes à l'exécution des opérations pour renforcer les organismes nationaux de préservation de la biodiversité et leur



permettre de résoudre les problèmes liés à la protection de la biodiversité. Deux rapports récents de l'OED sur l'évaluation de la performance des projets dressent le bilan de deux projets financés par le FEM et exécutés par la Banque — les projets bolivien et équatorien de préservation de la biodiversité — et analysent leur contribution au renforcement du réseau national de zones protégées.

La Bolivie et l'Équateur ont un riche patrimoine de biodiversité, et les facteurs qui menacent ce patrimoine sont similaires dans les deux pays : l'exploration pétrolière, l'exploitation forestière, l'exploitation minière et le développement de l'agriculture, ainsi que le fait que les pauvres des régions rurales vivent de ces ressources. Lors de la préparation des projets, on a jugé que les cadres juridiques et réglementaires des deux pays étaient mal adaptés. Les institutions publiques étaient faibles, et leur présence dans les zones protégées était faible ou inexistante. Les deux pays avaient récemment constitué un réseau national de zones protégées, entrepris d'organiser leurs services de préservation de la biodiversité et commencé à faire participer systématiquement la population à l'élaboration de la politique de la protection de l'environnement et de la biodiversité.

Les objectifs des deux projets étaient à peu près les mêmes : améliorer la préservation de la biodiversité et renforcer les capacités institutionnelles, le cadre d'intervention et l'environnement juridique à l'appui d'une gestion rationnelle des zones protégées. Les deux projets comportaient des éléments tels que la réforme juridique, les activités de formation, la sensibilisation du public, le renforcement des capacités, l'amélioration de la gestion des parcs, des investissements physiques dans les parcs, et des systèmes d'information et de suivi. Mais le bilan des deux projets est très différent. Le projet bolivien a permis de renforcer notablement le réseau national de zones protégées, alors que les résultats du projet équatorien dans ce domaine sont modestes. La principale différence entre les projets tient aux moyens mis en œuvre pour traiter les problèmes de gestion et de participation des populations, ainsi qu'à l'ampleur de l'action engagée dans ces domaines. Les problèmes à traiter peuvent être classés en quatre grandes catégories : mise en place des institutions crédibles, prise en compte des besoins et des priorités des populations locales, mobilisation d'un soutien en faveur de la préservation de la biodiversité, et renforcement de la capacité à accéder à l'information et à la gérer.

Mise en place d'institutions crédibles

La crédibilité et la capacité institutionnelle d'une administration chargée des parcs nationaux sont essentielles pour rallier des partenaires et gagner des partisans. Dans les deux projets, la volonté d'aboutir, la vision des responsables, l'efficacité et la transparence de l'administration, et la formation et la stabilité du personnel ont eu une incidence directe sur les résultats. En Bolivie, dès le début, la Direction nationale de la préservation de la biodiversité (DNCB) s'est totalement identifiée à sa mission. Elle n'a pas souhaité faire appel à l'intermédiation de la cellule du projet et a pris toutes les

décisions concernant les activités, reprenant à son compte les succès comme les échecs. Le directeur avait une vision claire de la fonction d'un réseau national de zones protégées, véritable dispositif national intégré représentatif de la diversité biologique d'un pays — et cette optique n'a pas changé malgré un remaniement à la direction de la DNCB en 1988, pendant le déroulement du projet. Le directeur était bien introduit auprès de l'administration et il a su obtenir le soutien du gouvernement, des ONG et des bailleurs de fonds aux initiatives de la DNCB. La DNCB a également décidé de déléguer une partie de ses compétences aux directeurs des parcs pour qu'ils puissent plus facilement adapter leur action à la situation locale. Enfin, elle a organisé des programmes de formation du personnel et offert des rémunérations compétitives.

Le projet équatorien a eu des résultats très différents. Il pâtissait d'un manque de vision, de leadership, et d'adhésion des intéressés. Des conceptions différentes du mode de gestion des ressources forestières ont divisé l'Institut équatorien de la sylviculture, des zones naturelles et des espèces sauvages (INEFAN). Une méthode, qui avait la faveur générale de la Direction nationale des zones protégées et des espèces sauvages (DNAPVS), consistait à limiter l'utilisation des ressources forestières. Mais le reste de l'INEFAN voulait au contraire promouvoir leur exploitation. L'incompatibilité de ces deux optiques a suscité des tensions au sein de l'Institut et fragilisé le soutien dont bénéficiait le projet à l'INEFAN. Les décisions étaient essentiellement prises par la cellule du projet, qui a fini par être considérée comme une enclave au sein de l'Institut. S'identifiant peu à l'action menée, la DNAPVS, qui aurait dû être le meilleur allié institutionnel du projet, n'a pas suffisamment soutenu les études et les recommandations, et les a parfois même rejetées. La centralisation des mécanismes de décision, le faible niveau de rémunération et les retards dans le versement des salaires du personnel sur le terrain sont autant d'éléments qui ont nui au moral et abouti à de fréquents renouvellements de ce personnel.

Prise en compte des besoins et priorités des populations locales

Jusqu'à la fin des années 80, l'opinion dominante en Bolivie et en Équateur était que la coexistence entre la population et les parcs naturels était impossible. Les politiques des deux pays étaient franchement hostiles à l'idée que les populations puissent vivre dans les parcs ou à proximité. Au début des années 90, l'attitude des autorités a commencé à changer. Le processus d'évaluation des deux projets a fait largement appel à la participation et a rallié des partisans à la formule des « parcs habités ». Deux optiques bien différentes de la participation ont toutefois marqué l'exécution de ces projets.

Investir dans le renforcement des capacités et les mécanismes destinés à faciliter la participation des populations. En Bolivie, le cadre d'intervention se prêtait particulièrement bien à la participation. En 1994 en effet,

la Bolivie est devenue le premier pays d'Amérique latine à adopter une loi ambitieuse sur la participation de la population. Il n'est donc pas étonnant que la population ait joué un rôle dans la plupart des activités du projet. Au niveau national, le projet prévoyait des consultations et des séminaires pour associer la société civile à la préparation du projet de loi sur la biodiversité et à l'élaboration de divers décrets présidentiels et arrêtés ministériels. À l'échelon local, le projet s'est en priorité appuyé sur des comités de gestion des parcs pour prendre en compte les priorités des populations locales et obtenir leur soutien pour la protection de ces périmètres. Ces comités se réunissent périodiquement pour faire le point de l'exécution des plans d'opérations et suivre la gestion des parcs. Ils participent aussi à la sélection des gardes forestiers, qui sont généralement recrutés localement, et ils contribuent à assurer la transparence de l'administration et des mécanismes de décision.

Répondre aux besoins de développement des populations locales. Dans les régions isolées de la Bolivie, le service des parcs est la seule présence permanente de l'administration centrale. Le comité de gestion local et les services des parcs sont donc devenus des points de contact importants pour d'autres organismes de développement ainsi que pour des services publics tels que l'éducation, la santé, les routes et l'eau. Ces comités servent aussi de structures communautaires de dialogue pour le règlement des différends relatifs à l'accès aux ressources des parcs et des zones environnantes et à l'utilisation des ressources. Dans certaines régions, les comités réunissent les populations, les organisations et les collectivités locales pour mettre les ressources en commun et entreprendre des activités de développement qui n'auraient pu être conduites autrement. La participation de la population à l'exécution des projets a aussi été un atout important pour susciter un soutien local à la préservation de la biodiversité.

La population veille aux aspects de règles élaborées localement. Grâce aux comités de gestion, certains administrateurs de parcs ont obtenu l'accord et le soutien des populations locales pour la mise en place d'un ensemble de règles régissant l'utilisation des ressources et la protection des parcs. Aux alentours de parcs tels que Ulla Ulla et Sajama, où les populations locales ont compris l'importance du potentiel économique des espèces sauvages et de l'écotourisme, ce sont les riverains eux-mêmes qui repèrent et sanctionnent les contrevenants locaux à la législation des parcs. Les gardiens engagent rarement des poursuites contre ces contrevenants. Ils se contentent de donner des avertissements aux braconniers et de confisquer leurs armes. Une telle attitude a des effets dissuasifs et leur permet de garder de bonnes relations avec les populations locales. Dans les parcs où les comités de gestion ont un rôle prépondérant, comme ceux de Sajama, Ulla Ulla et Kai Yaa, le braconnage, l'abattage illégal d'arbres et l'écobuage ont fortement diminué.

Ce qu'il en coûte de ne pas investir dans la participation.

En Équateur, ni le contexte de la politique nationale, ni la direction de l'INEFAN, ni la cellule du projet n'étaient favorables à la participation. La Direction de l'INEFAN n'a pas voulu laisser les ONG intervenir dans l'élaboration de la politique. Quand il y a eu participation, elle a généralement été circonscrite à certains parcs ou zones protégées. La plupart des propositions concernant la législation et la politique gouvernementale ont été élaborées sans contribution ni consultation des autres acteurs concernés et n'ont guère favorisé l'émergence d'une vision ou d'un consensus sur la question de la préservation de la biodiversité. Les responsables du projet ont associé les populations locales aux opérations à Machalilla, Sangay, Yasuni et Cayapas-Mataje en constituant des groupes de soutien pour aider à l'élaboration des plans de gestion, mais seul le groupe de soutien de Machalilla est devenu un organe consultatif permanent.

Mobilisation d'un soutien en faveur de la préservation de la biodiversité.

Les effets durables ou les échecs majeurs de ces deux projets ont dans la plupart des cas un lien direct avec l'importance du soutien apporté par les différents acteurs aux résultats obtenus et aux méthodes employées, et à leur consentement à respecter un ensemble de règles pour la gestion des ressources naturelles dans les zones protégées.

Faire participer les acteurs concernés au processus d'élaboration de la politique et de la gestion des parcs. Pendant la durée de vie du projet bolivien et par la suite, la DNCB, puis le Servicio Nacional de Areas Protegidas (SERNAP) qui lui a succédé, ont fait preuve d'une grande solidité face aux pressions politiques, sociales et financières. Cela s'explique notamment par la réputation d'institution compétente, bien gérée et transparente de la DNCB. De plus, en associant les ONG, les populations locales et les bailleurs de fonds au processus d'élaboration de la politique et d'exécution du projet, la DNCB a été en mesure de répondre à certains des besoins et priorités de ces intervenants, de se faire des alliés et de commencer à bâtir une vision commune de ce que pourrait être un réseau national de zones protégées avec les ONG et les populations locales. Les bases que le projet a contribué à établir ont servi d'appui au SERNAP lorsqu'il a dû faire face à de puissants intérêts extérieurs qui menaçaient un parc. Les populations locales ont elles aussi été des alliées importantes dans les confrontations entre le SERNAP et des groupes d'intérêts puissants qui voulaient empiéter sur les zones protégées.

Tirer parti de sa légitimité et du soutien des différents intervenants. Le projet bolivien n'a pu assurer sa viabilité financière sur le long terme, ce qui était pourtant un de ses objectifs. Il n'a pas réussi à mobiliser le soutien des bailleurs de fonds dans le cadre du Fonds national de l'environnement (FONAMA) comme prévu lors de l'évaluation, mais la bonne réputation de la DNCB et l'appui des bailleurs de fonds lui a permis de réunir des ressources suffisantes pour poursuivre les opérations essentielles pendant trois années une fois le premier

financement du FEM épuisé et avant le démarrage du second, en 2001. Connaissant la solidité et les réalisations du SERNAP, les bailleurs de fonds ont accepté de soutenir la Fondation pour le développement du réseau national des zones protégées. (Le FUNDESAP, fondation privée à but non lucratif, est censée mobiliser 30 millions de dollars pendant les cinq années du projet-relais). Le seul aspect pour lequel les responsables du projet n'ont pas consulté les autres intéressés ni sollicité leur coopération est la mise au point d'un système d'information et de suivi. Ce fut la moins réussie des activités du projet.

Lorsque les parties prenantes à un projet s'impliquent peu, elles se sentent peu concernées et elles ne soutiennent pas les réalisations du projet. La faible participation de la société civile équatorienne à l'élaboration des politiques et à l'exécution du projet, et la centralisation excessive du pouvoir de décision entre les mains de la cellule du projet ont conduit les parties prenantes à s'en désintéresser et ont nourri leur mécontentement. C'est la raison pour laquelle les responsables du projet équatorien n'ont pas réussi à obtenir le soutien des populations locales, des ONG et des autres acteurs clés, suscitant même l'opposition à un grand nombre des initiatives entreprises. Certes, les populations locales ont été invitées à participer à certaines activités (en particulier pour l'élaboration des plans de gestion des zones protégées), mais la plupart des éléments identifiés lors de l'évaluation comme susceptibles d'atténuer les pressions que le développement exerçait sur les zones protégées sont restés sans suite ou n'ont été que partiellement mis en chantier, sous la forme d'études. Mais même pour ces études, les autres ministères ou intervenants n'ont pratiquement pas été consultés. La formule à appliquer, la promotion du renforcement des capacités et la participation des parties prenantes au projet n'ont pas suscité un intérêt suffisant pour permettre aux acteurs concernés de bâtir une vision commune du réseau national des zones protégées, ce qui a fait basculer dans l'opposition des alliés potentiels.

Exclusion du secteur privé. Le secteur privé a été largement tenu à l'écart de la préparation et de l'exécution de ces deux projets. En outre, les relations avec les entreprises privées ont très souvent été conflictuelles, comme dans la plupart des projets de préservation de la biodiversité financés par la Banque et le FEM pendant les années 90. Toujours est-il que l'exclusion de ces acteurs puissants a fait perdre des occasions de renforcer la viabilité du projet, et elle a parfois retardé les activités et compromis la réalisation des objectifs fixés.

Renforcement de la capacité à accéder à l'information et à la gérer

L'information est crucial pour la préservation de la biodiversité parce qu'elle permet de cerner les périls et leurs conséquences, d'évaluer les effets de l'action menée et de mieux cibler les activités. Mais, la plupart des projets Banque/FEM ne comportent pas d'indicateurs concrets et bien définis qui

permettraient de recueillir rapidement et systématiquement des données sur la biodiversité des pays, ou sur le déroulement des activités. Les projets bolivien et équatorien ne font pas exception à la règle. Dans les deux projets, des activités étaient prévues en ce sens, mais ni l'un ni l'autre ne comportait d'indicateurs concrets et bien définis pour obtenir des renseignements utiles.

Des systèmes de suivi et d'information plus performants auraient permis d'obtenir de meilleurs résultats pour plusieurs raisons :

- Avec des éléments d'information recueillis en temps opportun, on aurait pu mettre en évidence les activités qui donnaient des résultats et prendre les mesures correctives qui s'imposaient. En Équateur, un bon système de suivi et d'information aurait révélé l'inefficacité des activités du projet et conduit à apporter des modifications pour que les réalisations contribuent aux objectifs poursuivis.
- Un bon suivi permettrait aussi de mieux gérer les arbitrages entre la protection de la nature et les besoins des populations. Cela permettrait de limiter l'exploitation des ressources dans les zones les plus sensibles, et d'en autoriser une utilisation plus libérale ailleurs. En Bolivie, un suivi en temps voulu des nouvelles technologies utilisées pour l'exploitation minière et la prospection pétrolière permettrait de réduire les risques de destruction de l'environnement tout en gérant les pressions exercées par le développement sur les parcs et les réserves.
- Une bonne information sur la régénération de la biodiversité aurait permis de faire valoir le bilan positif de l'administration nationale chargée des parcs, lui donnant ainsi l'image d'une institution crédible, compétente et efficace. Des renseignements de cette nature auraient été particulièrement précieux pour les responsables des parcs au moment où ils ont dû faire face à des groupes d'intérêt puissants qui mettaient en péril la biodiversité. Fournies en temps opportun, des données précises sur les conséquences de la prospection pétrolière, de l'exploitation forestière ou des opérations minières illicites en Bolivie auraient permis au SERNAP d'influencer rapidement l'opinion publique. Une meilleure utilisation de l'information aurait pu conduire à l'adoption d'une loi sur la biodiversité par le Congrès bolivien, promesse non tenue du projet.

Enseignements tirés des projets

- Une opération de préservation de la biodiversité menée avec le concours de la Banque a plus de chance d'être concluante si on s'est assuré du soutien des différents acteurs concernés.
- Lorsque les administrations nationales chargées de la préservation de la biodiversité aident les populations locales à faire face à leurs besoins de développement, elles jettent les bases d'une collaboration efficace.
- Renforcer les capacités des services nationaux de protection de la nature pour leur permettre d'aider les populations locales à élaborer elles-mêmes les règles régissant l'accès aux

ressources et la gestion de celles-ci peut déboucher sur une application efficace des mesures de préservation de la biodiversité.

- La décentralisation des systèmes administratifs permet aux organismes d'exécution de favoriser une gestion efficace dans des conditions extrêmement diverses.

- Il faut se montrer plus entreprenant pour bâtir des partenariats et des alliances avec le secteur privé.
- Il faut se préoccuper davantage de mettre en place des systèmes efficaces de suivi et d'information dans le domaine de la biodiversité.

Derniers précis de l'OED

- 227 Éclairage à haut rendement au Mexique
- 226 Le programme Aga Khan d'aide en régions rurales : la prochaine étape
- 225 Faciliter la transition de la Russie : Une gageure sans précédent
- 224 Améliorer l'administration des programmes de dons
- 223 Soutenir la réforme du secteur de la santé en Europe orientale
- 222 Gestion de l'eau en Bolivie : le conte de trois cités
- 221 Stratégie de la Banque mondiale pour l'eau : un pont vers l'avenir
- 220 Sauvegarde du patrimoine culturel : politique et action concrète
- 219 ARDE 2001 : des choix judicieux
- 218 Les partenaires de l'IDA dans la lutte contre la pauvreté
- 217 Foresterie communautaire au Népal
- 216 Promouvoir le développement écologiquement viable
- 215 Les leçons des projets d'approvisionnement en eau des populations rurales
- 214 Ouganda : pouvoirs publics, participation, population
- 213 Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation en Afrique
- 212 Les enfants pauvres et l'école : le modèle du Chili
- 211 Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local
- 210 Se rallier à la révolution de l'information
- 209 La participation aux programmes d'aide au développement
- 208 India: Improving the Development Effectiveness of Assistance
- 207 Roumanie : adapter les institutions du secteur des transports aux besoins durant la transition
- 206 Reforming India's Energy Sector (1978-99)



Directeur général, Évaluation des opérations : *Gregory K. Ingram*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Nils Fostvedt*
 Chef, Évaluation sectorielle et thématique : *Alain Barbu*
 Chef de projet : *Andres Liebenenthal*

► Ce *Précis*, rédigé par William Hurlbut, s'inspire de « Project Performance Assessment Report, Ecuador », « Biodiversity Protection Project » (Rapport n° 24605), et « Project Performance Assessment Report, Bolivia, Biodiversity Conservation Project » (Rapport n° 24604) de Andres Liebenenthal, chargé d'évaluation principal, OEDST.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public, auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par courrier électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au : 1-202/458-4497

Précis

Responsable, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein* • Rédacteur en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* •
 Responsable de publication : *Caroline McEuen* •
 Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par le Service de vulgarisation et de diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'Évaluation des opérations (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

Précis also available in English
Précis en español también disponible

@ <http://www.worldbank.org/oed>