



Lignes directrices pour la planification de la gestion des aires protégées

Lee Thomas et Julie Middleton

Adrian Phillips, éditeur de la série



Lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées No. 10



Ces lignes directrices font parties de la série «Lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées». L'éditeur de la série pour les numéros 1 à 12 était le professeur Adrian Phillips. L'éditeur actuel de la série est le professeur Peter Valentine.

Les autres publications de la collection sont les suivantes :

National System Planning for Protected Areas. No. 1. Adrian G. Davey, 1998, x + 71pp. Disponible aussi en chinois.

Economic Values of Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers. No. 2. Task Force on Economic Benefits of Protected Areas of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN, in collaboration with the Economics Service Unit of IUCN, 1998, xii + 52pp. Disponible aussi en russe.

Guidelines for Marine Protected Areas. No. 3. Graeme Kelleher, 1999, xxiv + 107pp.

Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies. No. 4. Javier Beltrán, (Ed.), IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and WWF International, Gland, Switzerland, 2000, xi + 133pp. Disponible aussi en espagnol.

Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers. No. 5. Financing Protected Areas Task Force of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN, in collaboration with the Economics Unit of IUCN, 2000, viii + 58pp.

Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas. No. 6. Marc Hockings, Sue Stolton and Nigel Dudley, 2000, x + 121pp. Disponible aussi en chinois et en russe.

Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation. No. 7. Trevor Sandwith, Clare Shine, Lawrence Hamilton and David Sheppard, 2001, xi + 111pp. Reprinted in 2003. Disponible aussi en chinois.

Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management. No. 8. Paul F. J. Eagles, Stephen F. McCool and Christopher D. Haynes, 2002, xv + 183pp. Disponible aussi en chinois, en espagnol et en russe.

Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes. No. 9. Adrian Phillips, 2002, xv + 122pp. Disponible aussi en chinois, en espagnol et en français.

Guidelines for Management Planning of Protected Areas. No. 10. Lee Thomas and Julie Middleton, 2003, ix + 79pp. Disponible aussi en chinois et en japonais.

Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation. No. 11. Grazia Borrini-Feyerabend, Ashish Kothari and Gonzalo Oviedo, 2004, xvii + 112pp.

Forests and Protected Areas: Guidance on the use of the IUCN protected area management categories. No. 12. Nigel Dudley and Adrian Phillips, 2006, x + 58pp.

Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options. No. 13. Lucy Emerton, Joshua Bishop and Lee Thomas, 2006, x + 97pp.

Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing Management Effectiveness of Protected Areas 2nd Edition. No. 14. Marc Hockings, Sue Stolton, Fiona Leverington, Nigel Dudley and José Courrau, 2006, xiv + 105pp. Disponible aussi en français.

Identification and gap analysis of key biodiversity areas: targets for comprehensive protected area systems. No.15. Penny F. Langhammer, Mohamed I. Bakarr, Leon A. Bennun, Thomas M. Brooks, Rob P. Clay, Will Darwall, Naamal De Silva, Graham J. Edgar, Güven Eken, Lincoln D. C. Fishpool, Gustavo A. B. da Fonseca, Matthew N. Foster, David H. Knox, Paul Matiku, Elizabeth A. Radford, Ana S. L. Rodrigues, Paul Salaman, Wes Sechrest, Andrew W. Tordoff, 2007, xiv + 116pp.

Sacred Natural Sites: Guidelines for Protected Area Managers. No. 16. Task force on the Cultural and Spiritual Values of Protected Areas in collaboration with UNESCO's Man and the Biosphere Programme. Robert Wild and Christopher McLeod, 2008, xii + 106pp.

Protected Area Staff Training: Guidelines for Planning and Management. No. 17. Svetlana L. Kopylova and Natalia R. Danilina, xiv + 102 pp

Versions électroniques disponibles sur le site www.iucn.org/wcpa ou sur le catalogue en ligne: www.iucn.org/publications/

Lignes directrices pour la planification de la gestion des aires protégées



UICN

L'UICN, Union internationale pour la conservation de la nature, aide à trouver des solutions pratiques aux problèmes de l'environnement et du développement les plus pressants de l'heure.

L'UICN œuvre dans les domaines de la biodiversité, des changements climatiques, de l'énergie, des moyens d'existence et lutte en faveur d'une économie mondiale verte, en soutenant la recherche scientifique, en gérant des projets dans le monde entier et en réunissant les gouvernements, les ONG, l'ONU et les entreprises en vue de générer des politiques, des lois et de bonnes pratiques.

L'UICN est la plus ancienne et la plus grande organisation mondiale de l'environnement. Elle compte plus de 1 000 membres, gouvernements et ONG, et près de 11 000 experts bénévoles dans quelque 160 pays. Pour mener à bien ses activités, l'UICN dispose d'un personnel composé de plus de 1 000 employés répartis dans 60 bureaux et bénéficie du soutien de centaines de partenaires dans les secteurs public, privé et ONG, dans le monde entier.

www.uicn.org

Université de Cardiff

Le *Department of City and Regional Planning* (le Département de planification urbaine et régionale) de l'Université de Cardiff est heureux d'être un des partenaires de la production de cette importante série de lignes directrices pour la planification et la gestion des aires protégées. Le département, par l'intermédiaire de son Unité de recherche sur la planification environnementale, est activement impliqué dans la recherche sur les aires protégées ; il donne des cours spécialisés sur la planification et la population environnementales ; et il possède une importante école de troisième cycle offrant des possibilités aux personnes qui souhaiteraient poursuivre des recherches en vue de l'obtention d'un doctorat ou pour développer leur carrière. Si vous désirez en savoir plus au sujet de ce département, de ses possibilités en matière de recherches et de cours, veuillez nous écrire à l'adresse ci-dessous.

Professeur Terry Marsden BAHon., PhD, MRTPI
Chef du Département
Department Of City and Regional Planning
Cardiff University
Glamorgan Building
King Edward VIIth Avenue
Cardiff, CF10 3WA, Wales UK
Tél : +44 2920 874022
Fax : +44 2920 874845
Email : MarsdenTK@cf.ac.uk
Site Internet : www.cf.ac.uk

Lignes directrices pour la planification de la gestion des aires protégées

Lee Thomas et Julie Middleton

Adrian Phillips, éditeur de la série

Commission mondiale des aires protégées

Lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées No. 10



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 ou des autres organisations concernées 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 ou des autres organisations concernées.

L'UICN et les autres organisations concernées rejettent toute responsabilité en cas d'erreurs ou d'omissions intervenues lors de la traduction en français de ce document dont la version originale est en anglais.

Le présent ouvrage a pu être publié grâce à un soutien financier du Fonds Français pour l'Environnement Mondial.

Publié par: UICN, Gland, Suisse

Droits d'auteur: ©2011 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 autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur.

Citation: Thomas, Lee and Middleton, Julie (2011). *Lignes directrices pour la planification de la gestion des aires protégées*. Gland, Suisse: UICN. x + 67pp.

ISBN: 978-2-8317-1346-5

Traduction: Jacqueline d'Huart, Conservation Consultancy Services SPRL

Photos couverture: Devant: © IUCN/Christian Laufenberg

Dos: © IUCN/Delwyn Dupuis, © Imène Meliane, © Catherine Gras

Mise en page: Bookcraft Ltd, Stroud, Royaume-Uni

Produit par: Service des publications de l'UICN

Imprimé par: SRO-Kundig, Genève, Suisse

Disponible auprès du: UICN (Union internationale pour la conservation de la nature)

Service des publications

Rue Mauverney 28

1196 Gland

Suisse

Tél +41 22 999 0000

Fax +41 22 999 0020

books@iucn.org

www.iucn.org/publications

Cet ouvrage est imprimé sur du papier obtenu à partir de fibre de bois provenant de forêts bien gérées, certifiées selon les normes du Forest Stewardship Council (FSC).

Table des matières

Avant-propos	vii
Remerciements.....	viii
Les auteurs.....	ix
1 Introduction	1
2 Définitions et contexte.....	3
2.1 Aires protégées.....	3
2.2 Planification de gestion.....	4
2.3 Budget.....	5
2.4 Temps requis	5
2.5 Gestion par objectifs.....	6
2.6 Plan de gestion	6
2.7 Autres plans liés au Plan de gestion	7
2.8 Pourquoi un plan ?	8
2.9 Exigences législatives, statutaires et autres	8
2.10 Les avantages de la planification de gestion	9
2.11 Mise en œuvre des politiques et des stratégies d'entreprise nationales ou régionales.....	11
3 Conditions pour une préparation et une mise en œuvre réussies de Plans de gestion.....	13
3.1 Introduction – ce qui marche	13
3.2 Le processus utilisé dans la préparation du plan	13
3.3 La présentation, le style et le contenu du Plan de gestion	14
3.4 Le contexte dans lequel le plan doit opérer.....	16
3.5 Ressources, engagement et capacités	17
3.6 Problèmes rencontrés durant la planification et l'exécution	18
3.7 Formes abrégées de planification.....	19
4 Le processus de planification de gestion	21
4.1 Aperçu du processus	21
4.2 Préparer un Plan de gestion	22
Étape 1. Phase de pré-planification	22
Étape 2. Collecte de données, recherche des antécédents et premier travail de terrain	23
Étape 3. Evaluer l'information	27
Étape 4. Identifier les contraintes, les opportunités, les menaces	28
Étape 5. Développer une vision et des objectifs de gestion	29
Étape 6. Identifier et évaluer des options, y compris le zonage	33
Étape 7. Intégration dans un projet de plan	37
Étape 8. Consultation du public, y compris une présentation publique du projet de plan.....	41
Étape 9. Révision du projet et production d'un plan final.....	43
Étape 10. Approbation du plan.....	43
Étape 11. Mise en œuvre du Plan de gestion.....	43
Étape 12. Suivi et évaluation.....	45
Étape 13. Décision de réviser et de mettre à jour le Plan de gestion	46
5 Impliquer les populations.....	47
5.1 Pourquoi impliquer des populations ?.....	47
5.2 Qui impliquer ?.....	48
5.3 Types d'implication	48
5.4 Consultation	49
5.5 Méthodes	50
5.6 Vers une planification communautaire.....	52
6. La dimension internationale de la planification de gestion.....	55
6.1 La gestion de sites du patrimoine mondial.....	55
6.2 Sites Ramsar.....	56
6.3 Réserves de biosphère de l'UNESCO	57
6.4 Aires protégées sujettes à des accords internationaux ou régionaux.....	57
6.5 Accords transfrontaliers	57
7. Approches de planification abrégées	59
Annexe : Rôles, responsabilités et compétences	61
L'équipe de planification.....	61
Le gestionnaire de projet, le planificateur et l'auteur	61
Bibliographie.....	65

Avant-propos

La planification de gestion est une étape essentielle pour assurer la bonne gestion d'aires protégées. Ceci est particulièrement vrai alors que nous entamons le 21^{ème} siècle et que nous sommes confrontés à la complexité croissante de la gestion de nos parcs et réserves. Les étapes essentielles d'une bonne planification de gestion, qui sont au cœur de ces meilleures pratiques, ne sont pas toujours bien comprises par les agences des parcs ou par des professionnels de la planification. C'est pourquoi je suis heureux de voir publier ces Lignes directrices, qui ont été compilées par deux planificateurs très expérimentés.

Jadis, la planification de gestion était habituellement prise en charge par un groupe d'experts en planification à qui l'organisation demandait de rechercher les informations pertinentes, de les interpréter et de concevoir le meilleur plan possible en se fondant sur leur expérience professionnelle. En fait, il se pouvait que certains planificateurs n'aient jamais visité le site. Aujourd'hui, nous progressons dans des environnements de planification de plus en plus complexes, avec des taux toujours plus élevés de tourisme et d'utilisation des ressources de l'aire protégée, et il n'est plus possible de procéder de la sorte. Il est désormais critique pour la planification pour des aires protégées de consulter le plus grand nombre possible de parties prenantes et de développer des objectifs que peuvent accepter et adopter tous ceux qui ont un intérêt dans l'utilisation et la survie de l'aire concernée. Je suis donc heureux de constater que la phase de consultation, particulièrement des communautés locales, est un des points forts de ces Lignes directrices.

Il faut reconnaître que la préparation de plans peut être coûteuse et prendre beaucoup de temps. Si l'on peut prendre certains raccourcis, cela se fait au détriment de l'aire protégée. Les organisations qui ont la responsabilité de la gestion sont priées de s'engager le plus fermement possible envers la planification pour éviter les dangers à long terme que représente une gestion manquant de direction stratégique.

Dans le passé, la planification de gestion insistait presque exclusivement sur les aspects biologiques, écologiques, physiques et culturels. Comme ces Lignes directrices le montrent clairement, nous devons aller au-delà. Ceci représente le point de départ du travail des planificateurs, qui doit s'élargir et prendre en compte, comme jamais auparavant, la myriade de schémas d'utilisation possibles, les accords organisationnels souvent complexes, toute la gamme de services économiques rendus, les aspects financiers et les « avantages sans frontières » pour ceux qui vivent à l'extérieur des limites des parcs.

Il est très heureux que ces Lignes directrices portent pleinement la planification de gestion dans le nouveau millénaire. J'ai le plaisir de leur offrir mes encouragements les plus fermes.



Kenton Miller
Président – Commission mondiale des aires protégées

Remerciements

L'UICN, l'Université de Cardiff et les auteurs sont très reconnaissants envers Mme Kathy MacKinnon et le FEM/Banque mondiale pour leur support qui a permis de publier ces lignes directrices.

Les auteurs veulent aussi reconnaître le travail antérieur des nombreux auteurs et organisations cités dans ces lignes directrices. Ils contribuent à la mine de savoirs collectifs en matière de planification de gestion d'aires protégées qui est encore développée davantage ici. La longue liste bibliographique témoigne de l'ampleur et de la profondeur des contributions dans lesquelles cette publication a pu puiser.

Le travail de ceux qui ont revu le projet de texte et qui ont apporté d'importants commentaires est aussi reconnu avec gratitude.

Les auteurs

Lee Thomas est un des deux vice-présidents de la Commission mondiale des aires protégées de l'UICN. Il possède un Baccalauréat en Technologie et une Maîtrise en Administration des affaires et est un consultant spécialisé dans la gestion d'aires protégées. Entre 1987 et 2002, il a travaillé pour *Parks Australia* comme cadre supérieur, responsable d'un grand nombre de fonctions dont la gestion, la planification et le développement de politiques pour des aires protégées marines et terrestres.

Julie Middleton possède un Baccalauréat en Sciences écologiques, une Maîtrise en Gestion des ressources forestières et une Maîtrise en Environnement et Développement. Elle a passé six ans au *National Trust of Scotland*, où elle a préparé des plans de gestion pour les nombreuses aires protégées et pour beaucoup de paysages et de sites culturels qui lui étaient confiés. Elle travaille actuellement en Afrique du Sud pour une firme de consultance spécialisée en conseil dans les domaines de la politique, de l'économie et de la gestion pour le secteur privé.

1 Introduction

Qu'est-ce qu'un Plan de gestion pour une aire protégée ? Pourquoi est-ce nécessaire ?

En quelques mots, un Plan de gestion est un document qui établit l'approche de la gestion et ses objectifs et qui comprend aussi un cadre pour prendre des décisions, à appliquer dans l'aire protégée pendant une période donnée. Les plans peuvent être plus ou moins prescriptifs selon la raison pour laquelle ils doivent être utilisés et les exigences légales à respecter. La planification, les objectifs du plan en matière de gestion et les normes à appliquer seront généralement inscrits dans la législation, ou alors établis pour les planificateurs des aires protégées.

Les Plans de gestion doivent être des documents concis qui identifient les caractéristiques ou les valeurs majeures de l'aire protégée, établissent clairement les objectifs que la gestion doit atteindre et indiquent les actions à réaliser. Ils doivent aussi être assez flexibles pour réagir au cas où des imprévus surviendraient au cours de l'exécution du plan. Des documents relatifs au plan de gestion peuvent comprendre un zonage plus détaillé ainsi que des plans concernant les visiteurs et des plans d'affaires pour orienter sa mise en œuvre. Cependant, le Plan de gestion est le document principal d'où découlent les autres plans et il doit normalement primer en cas de doute ou de conflit.

Le développement d'un Plan de gestion peut être plus ou moins complexe en fonction des objectifs de l'aire protégée, des risques et des menaces qui affectent ces objectifs, du nombre d'intérêts en jeu, du niveau d'implication des parties prenantes¹ et des problèmes que pose l'extérieur de l'aire protégée. Que le plan soit simple ou complexe, il faut y appliquer des principes de planification raisonnables pour guider le processus de planification et garantir que le Plan de gestion dans sa globalité est un document clair et utile. Ces Lignes directrices, fondées sur des bonnes pratiques utilisées en de nombreux endroits du monde entier, constituent un cadre de travail que les planificateurs d'aires protégées peuvent consulter et adapter aux besoins et aux circonstances qui leur sont propres.

Des références à la planification de gestion peuvent aussi être trouvées dans la plupart des publications antérieures de la série UICN « Lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées », et spécialement :

- Numéro 1: *National System Planning for Protected Areas* – spécialement page 28;
- Numéro 3: *Guidelines for Marine Protected Areas* – spécialement pages 79–87;
- Numéro 5: *Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers* – spécialement page 26;
- Numéro 6: *Evaluating effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas* – spécialement pages 11–12;
- Numéro 7: *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation* – spécialement pages 27–29;
- Numéro 8: *Sustainable Tourism in Protected Areas* – spécialement pages 41–59; et
- Numéro 9: *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes* – spécialement pages 95–102 et 113–117.

Cette publication s'appuie sur, et consolide l'expérience et les avis parus dans ces publications de la même² série, ainsi que dans d'autres sources (voir les Références). Selon la pratique en vigueur dans plusieurs publications de la série des Meilleures pratiques, les conseils spécifiques sont donc identifiés dans le texte comme ceci : **Lignes directrices**.

La structure de cette publication est la suivante :

- Le chapitre 2 présente les concepts et définitions de base

1 Le terme « partie prenante » est utilisé ici pour signifier quelqu'un qui est directement affecté par les résultats du processus de planification.

2 NdT: Il existe aussi deux publications plus récentes en français dans la même série :

Numéro 9: *Lignes directrices pour la gestion des aires protégées de catégorie V de l'UICN : paysages terrestres et marins protégés*.

Numéro 14: *Évaluation de l'efficacité – Un cadre pour l'évaluation de l'efficacité de la gestion des aires protégées 2^{ème} édition*. pp 16-29.

- Le chapitre 3 explique ce qu'exige une planification de gestion réussie
- Le chapitre 4 décrit le processus de planification de gestion
- Le chapitre 5 dit ce qu'il faut faire pour impliquer les gens dans la planification de la gestion
- Le chapitre 6 traite de la dimension internationale de la planification de la gestion
- Le chapitre 7 décrit un système abrégé de planification de gestion à utiliser lorsqu'il n'est pas possible d'adopter la totalité du processus.

L'Annexe discute des rôles et responsabilités des personnes impliquées dans le processus de planification de gestion.

Ces lignes directrices pour la planification de gestion ont, en général, été écrites dans le contexte d'une gestion exercée par un organe gouvernemental central, provincial ou local. Cependant, nous nous rendons compte que la responsabilité de la gestion incombe, dans un nombre croissant d'aires protégées, à d'autres types d'organisations. En effet, dans de nombreux pays, des organisations non gouvernementales, des propriétaires privés, des communautés, des populations autochtones, entre autres, sont de plus en plus impliqués dans l'établissement et la gestion d'aires protégées. Citons en particulier les cas de nombreuses communautés qui gèrent depuis longtemps ce qui est en réalité des aires protégées même si, le plus souvent, leurs efforts ne sont pas reconnus comme tels par les autorités. Toute référence à l'organisme de l'aire protégée, ou à l'autorité de l'aire protégée doit donc être interprétée au sens large. Quel que soit le type d'organe de gestion concerné, les Lignes directrices que voici sont destinées à toutes les aires protégées.

Le chapitre 5, qui traite de l'implication de la communauté et des parties prenantes dans le processus de planification, est une partie spécialement importante de ces Lignes directrices. La possibilité d'implication conditionne la réussite de l'effort de planification. Tout comme il est important pour le résultat que les planificateurs soient compétents, il est crucial que le processus d'implication soit ouvert et bien mené avec ceux qui, en fin de compte, seront affectés par le Plan de gestion. Il faut accorder une attention particulière à ce chapitre pour l'ensemble du processus de planification de gestion.

2 Définitions et contexte

2.1 Aires protégées

L'UICN définit une aire protégée comme suit :

« *Un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées* » (UICN 2008).

Les aires protégées peuvent être classées en six catégories, selon les objectifs de leur gestion :

- Catégorie I Aire protégée gérée principalement pour la science et la protection de la nature (I a Réserve naturelle intégrale et I b Zone de nature sauvage)
- Catégorie II Aire protégée gérée principalement pour la conservation de l'écosystème et pour les loisirs (parc national)
- Catégorie III Aire protégée gérée principalement pour la conservation d'éléments naturels spécifiques (monument naturel)
- Catégorie IV Aire protégée gérée principalement pour la conservation par une gestion active
- Catégorie V Aire protégée gérée principalement pour la conservation d'un paysage terrestre/ marin et pour les loisirs (paysage terrestre ou marin protégé)
- Catégorie VI Aire protégée gérée principalement pour l'utilisation durable des écosystèmes naturels (Aire protégée avec ressources naturelles gérées)¹²

Si chaque catégorie d'aire protégée compte une gamme différente d'objectifs de gestion, toutes les catégories devraient avoir un trait commun : un plan de gestion judicieusement pensé pour garantir que les meilleurs résultats soient atteints.

Il est désormais largement admis qu'en plus de préserver la diversité biologique et culturelle, de nombreuses aires protégées ont aussi d'importantes fonctions sociales et économiques. Citons la protection des bassins versants, des sols et des côtes, la fourniture de produits naturels à utiliser de façon durable, et la mise à disposition de lieux de tourisme et de loisirs. De nombreuses aires protégées accueillent aussi des communautés de gens qui possèdent une culture et des connaissances traditionnelles : ces atouts aussi méritent d'être protégés. Comme la plupart des aires protégées comptent des objectifs multiples, il faut envisager une large gamme de préférences et de valeurs sociales (pour les générations présentes et futures), de structures et de barrières institutionnelles, de perspectives philosophiques, de formes de connaissances et d'opinions contrastées sur ce qui est important. Comme il faut tenir compte de tous ces différents points de vue, la préparation de plans de gestion pour des aires protégées peut s'avérer difficile, mais elle est essentielle pour le bien des ressources naturelles et culturelles qui sont gérées.

Cette approche plus vaste, plus complète, de la gestion d'aires protégées est récente. Cette tendance a été exprimée dans le nouveau « paradigme » des aires protégées (Tableau 1).

1 Pour une explication plus complète, voir *Guidelines for Protected Area Management Categories*, IUCN (1994).

2 NdT : Il existe une nouvelle version des catégories : *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées* pp. 16-29 (UICN 2008) : <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016-Fr.pdf>

Tableau 1 Un nouveau paradigme pour les aires protégées

Sujet	Avant : les aires protégées étaient ...	Maintenant : les aires protégées sont ...
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Mises de côté pour la conservation • Créées surtout pour la protection de la faune et des paysages spectaculaires • Gérées surtout pour les visiteurs et les touristes • Valorisées comme nature sauvage • Affaires de protection 	<ul style="list-style-type: none"> • Aussi gérées avec des objectifs sociaux et économiques • Souvent créées pour des motifs scientifiques, économiques et culturels • Gérées en tenant davantage compte des populations locales • Apprécées pour l'importance culturelle de la dite « nature » • Aussi question de restauration et de réhabilitation
Gouvernance	Gérées par le gouvernement central	Gérées par de nombreux partenaires et impliquent toute une gamme des parties prenantes
Populations locales	<ul style="list-style-type: none"> • Planifiées et gérées contre les gens • Gérées sans égards pour les opinions locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Gérées avec, pour et, dans certains cas, par les populations locales • Gérées pour répondre aux besoins des populations locales
Contexte plus large	<ul style="list-style-type: none"> • Développées séparément • Gérées comme des îlots 	<ul style="list-style-type: none"> • Planifiées dans le cadre de systèmes nationaux, régionaux et internationaux • Développées en « réseaux » d'aires strictement protégées, entourées de zones-tampons et reliées par des corridors verts
Perceptions	<ul style="list-style-type: none"> • Vues d'abord comme des biens nationaux • Vues seulement comme des préoccupations nationales 	<ul style="list-style-type: none"> • Vues aussi comme des biens communautaires • Vues aussi comme des préoccupations internationales
Techniques de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Gérées de façon réactive et à court terme • Gérées de façon technocratique 	<ul style="list-style-type: none"> • Gérées de façon adaptative dans une perspective de long terme • Gérées avec une considération politique
Finances	Payées par le contribuable	Payées par de nombreuses sources
Compétences de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Gérées par des scientifiques et des experts en ressources naturelles • Conduites par des experts 	<ul style="list-style-type: none"> • Gérées par des personnes aux compétences multiples • En s'inspirant des connaissances locales

Source : Phillips (2003)

2.2 Planification de gestion

Il existe de nombreuses définitions d'une planification de la gestion. Fondamentalement, c'est une sous-division de la discipline plus générale qu'est la planification. Elle est appliquée aux aires protégées de certaines parties du monde développé depuis le milieu du XX^{ème} siècle et elle se pratique désormais dans le monde entier, avec des succès variables. C'est un « outil » pour guider les gestionnaires et d'autres parties intéressées sur la façon dont une aire protégée doit être gérée, aujourd'hui et à l'avenir. Son efficacité dépend d'un certain nombre de facteurs qui seront expliqués en détail dans les chapitres suivants.

En tant qu'outil de gestion, une planification aide les gestionnaires d'aires protégées à définir et ensuite à accomplir le mandat de l'aire protégée qui leur est confiée. Comme on le verra dans l'Encadré 1 des **Lignes directrices**, la planification de gestion est un **processus, pas un événement unique**. La planification de la gestion ne se termine pas avec la production du plan, si important soit-il. Une bonne pratique exige qu'un suivi ait lieu pour vérifier l'efficacité du plan. Les leçons tirées du suivi doivent servir à réexaminer la pertinence des raisons d'être et des politiques de la gestion. Ce feedback peut mener à des ajustements du plan initial pour le maintenir dans la bonne voie, ou alors on peut se servir des leçons apprises pour développer la nouvelle version du plan. Cette seconde possibilité sera d'application lorsque les plans sont des documents législatifs et qu'il n'est pas facile de les amender lorsqu'ils sont toujours d'application.

Étant donné que le Plan de gestion est le produit d'un processus de planification de gestion, il faut bien plus qu'un « manuel » sur la façon de préparer un plan. Il faut des ressources, des compétences et des systèmes organisationnels pour garantir la réussite dans la planification de la gestion. Ces questions sont détaillées davantage dans les chapitres qui suivent.

Encadré 1. Lignes directrices pour une planification de gestion

Une planification de gestion réussie se caractérisera par les éléments suivants :

- C'est un **processus**, pas un **événement unique**, c.à.d. qu'elle ne se termine pas avec la production d'un plan, mais qu'elle se poursuit pour toute sa durée et au-delà.
- Elle se préoccupe de l'**avenir** : elle identifie les problèmes et les alternatives en matière d'action et elle examine l'évolution des enchaînements de cause à effet susceptibles de résulter des décisions du moment.
- Elle fournit un **mécanisme** pour réfléchir aux menaces et opportunités et à d'autres problèmes difficiles, pour **résoudre des problèmes** et **encourager les discussions** entre les parties impliquées.
- Elle est **systématique** : la plupart des exercices de planification se déroulent selon une séquence prédéterminée d'étapes qui donnent une structure au processus et favorisent une approche logique. Une approche systématique aide à s'assurer que les décisions se fondent sur la connaissance et l'analyse du sujet et de son contexte et aide les autres à comprendre la logique des actions proposées.
- Elle implique aussi des **jugements de valeurs**. Il faut considérer une planification de gestion comme un « processus qui englobe l'identification de ce qu'est une [aire protégée] et de ce qu'elle **doit** devenir et aussi de la façon de maintenir ou d'atteindre l'état souhaité face à des conditions internes et externes en évolution constante » (Lipscombe 1987). L'emploi du mot « **doit** » implique que les jugements de valeur aident à déterminer ce qui « devrait être » ainsi que ce qui « est ». La planification pour une aire protégée est donc centrée non seulement sur l'analyse de l'état objectif de la ressource naturelle mais aussi sur les populations et sur leurs opinions.
- C'est une vue **holistique**. Le processus de planification peut, s'il est pratiqué de manière ouverte et globale, prendre en compte une très large gamme de questions, de points de vue et d'opinions. Lorsqu'il s'applique à un site particulier, il doit pouvoir comprendre tous les processus et problèmes soulevés à l'intérieur ainsi que ceux qui se font jour à l'extérieur des limites. De la façon dont le processus sera mené, des personnes impliquées et de la façon dont seront prises les décisions finales dépendra le caractère intégré et « holistique » du processus.
- C'est un processus **continu** ; il n'est jamais statique ; il doit s'ajuster à des conditions et à des buts changeants.

2.3 Budget

Avant de se lancer dans un Plan de gestion, il faut avoir une idée claire du coût et des ressources disponibles. Ceci est particulièrement le cas lorsqu'il va y avoir un suivi des ressources et des utilisateurs, une consultation du public et éventuellement engagement de consultants. Il faut en faire une appréciation réaliste pour garantir que tous les frais liés au plan pourront être couverts, en gardant bien à l'esprit que la planification pourrait prendre quelques années.

Lorsqu'il n'y a pas de ressources, le gestionnaire doit décider si le processus doit être différé. Sinon, existe aussi l'option de procéder à une planification abrégée, comme l'explique le chapitre 7.

Il faut aussi prendre conscience des coûts de la mise en œuvre du plan pour qu'il y ait une cohérence entre ce qui est planifié et ce que l'on pense raisonnablement pouvoir réaliser.

2.4 Temps requis

Le temps nécessaire pour préparer un Plan de gestion, même pour un site peu étendu, est rarement de moins d'un an. Lorsqu'il faut procéder à de nombreuses consultations et traiter des problèmes complexes, cela peut être beaucoup plus long. Les processus, qui requièrent de solliciter les commentaires du public, de préparer un document et de consulter, prennent beaucoup de temps. Tout comme pour les contraintes budgétaires, il faudrait faire au départ une estimation du temps nécessaire pour terminer la tâche et se l'accorder.

2.5 Gestion par objectifs

Dans le vaste champ de la science de gestion, le style de gestion introduit par la planification de gestion est connu sous le nom de « gestion par objectifs ». Celle-ci est proactive plutôt que réactive. Elle est aussi « orientée vers les résultats », insistant sur les réalisations et les résultats. C'est une approche qui encourage une gestion active de l'organisation ; elle est adoptée par la plupart des agences connues en matière d'aire protégée.

Quatre étapes distinctes ont été identifiées dans ce type de gestion et de prise de décisions :

1. La formulation de déclarations ou d'objectifs clairs et concis ;
2. Le développement de plans d'action dont l'atteinte est réaliste (y compris une analyse de ce qui pourrait menacer l'atteinte des objectifs) ;
3. Un suivi systématique et une mesure des performances et des réalisations ; et
4. La prise de mesures correctives nécessaires pour atteindre les résultats prévus.

Ces étapes correspondent à celles qui sont recommandées dans le processus de planification de gestion, identifiées au chapitre 4.

2.6 Plan de gestion

Le Plan de gestion est un produit du processus de planification ; il documente l'approche de gestion, les décisions prises, leur base, et l'orientation de la future gestion.

Le Plan de gestion doit couvrir la totalité de l'aire protégée. Il doit contenir des informations sur ce que la gestion doit accomplir et sur la logique des décisions prises. L'encadré 2 donne quelques définitions utiles de ce que doit être un Plan de gestion.

Encadré 2. Plans de gestion

Un Plan de gestion se définit de diverses façons :

1. « un document écrit, discuté et approuvé qui décrit un site ou une zone, ainsi que les problèmes ou opportunités de gestion pour la protection de ses milieux naturels, de sa géomorphologie ou de ses paysages, et qui permet à des objectifs fondés sur ces informations d'être atteints grâce à un travail pertinent sur une durée de temps déterminée » (Eurosite 1999).
2. « le guide par lequel Parcs Canada gère les ressources et les utilisations d'un parc national. Il contient les objectifs de gestion ainsi que les moyens et les stratégies pour les atteindre. Le plan n'est pas une fin en soi : il constitue plutôt un cadre dans lequel la gestion, la mise en œuvre et la planification vont s'inscrire » (Parcs Canada 1978).
3. « un document qui oriente et contrôle la gestion d'une aire protégée. Il détaille les ressources, les utilisations, les infrastructures et le personnel nécessaires pour gérer l'aire à l'avenir. C'est un document de travail qui présente un programme pour les 5–10 années suivantes » (Ndosi 1992).
4. « un document qui guide et contrôle la gestion des ressources d'une aire protégée, l'utilisation de l'aire et le développement des infrastructures nécessaires pour soutenir cette gestion et cette utilisation. Un Plan de gestion est donc un document destiné à orienter et à faciliter toutes les activités de développement et de gestion à réaliser dans une aire » (Thorsell 1995).
5. « un document qui présente la base et la philosophie de développement du parc et qui apporte des stratégies pour résoudre des problèmes et atteindre les objectifs de gestion identifiés pour une durée de dix ans. En se fondant sur ces stratégies, sont identifiés des programmes, actions et facilités de support nécessaires pour des opérations, pour des utilisations par des visiteurs et pour des avantages humains efficaces dans le parc. Tout au long de l'effort de planification, le parc est envisagé dans le contexte régional qu'il influence et par lequel il est influencé, (Young et Young 1993).

2.7 Autres plans liés au Plan de gestion

Le Plan de gestion s'accompagne généralement d'un certain nombre d'autres plans ou de documents relatifs, qui en dérivent ou qui viennent l'étayer. La terminologie varie de pays en pays, et il peut y avoir certains recouvrements entre les termes suivants :

- **Les Plans opérationnels** (souvent appelés plans de travail, d'action ou de mise en œuvre). Ceux-ci peuvent être produits pour présenter des informations détaillées sur la façon dont / le moment où des actions spécifiques seront menées. De tels plans sont particulièrement nécessaires pour des aires protégées de grande taille et/ou complexes, mais la plupart des sites devraient en préparer. Normalement, les plans opérationnels porteront sur des délais plus courts que les plans de gestion, par exemple, un plan de travail d'un an.
- **Les Plans d'entreprise** sont des plans d'affaires pour l'agence en charge de l'aire protégée. Ceux-ci expliqueront comment l'organisme fonctionne, définissent ses objectifs et ses priorités et fournissent des moyens pour mesurer ses performances dans ce domaine. Les plans d'entreprise doivent clairement découler, et cela doit être évident, des Plans de gestion (voir *Lignes directrices pour la gestion des aires protégées de catégorie V de l'UICN*).
- **Les Plans d'affaires** sont des plans destinés à aider l'aire protégée à être plus indépendante financièrement. Ils examinent la « clientèle », les biens et services, une stratégie de marketing et de mise en œuvre pour l'aire protégée. (Pour une explication plus détaillée du concept, et du plan financier qui y est lié, voir UICN 2000a).
- **Les Plans de zonage** sont produits lorsque différentes parties ou « zones » d'une aire protégée doivent être gérées différemment. Ils identifient les limites des différentes zones et contiennent des détails sur la façon dont chacune d'elles doit être gérée.³ Ils donnent des définitions supplémentaires et aident à la mise en œuvre du plan de gestion, dont ils font parfois partie.
- **Les Plans de secteur** peuvent aussi être nécessaires pour certaines activités de gestion, par exemple l'interprétation, la gestion des visiteurs et la protection des espèces. Ils sont plus détaillés que le Plan de gestion mais en découlent, trouvant leur orientation dans les objectifs généraux de la gestion pour l'aire inscrits dans le Plan de gestion.
- **Les Plans de développement** peuvent être nécessaires pour orienter les investissements et les travaux concernant une partie de l'aire, par exemple une infrastructure particulière comme un centre pour visiteurs.
- **Les Plans de gestion du site**. Dans des aires protégées plus vastes, il est possible de produire ceux-ci pour des sites, inclus dans l'aire, qui requièrent une gestion intensive, par exemple aux environs d'une attraction touristique majeure.
- **Les Plans de conservation**. Alors qu'en général, ceci peut signifier tout plan qui donne des orientations sur la façon de préserver un site, le terme est maintenant utilisé surtout dans la conservation d'un patrimoine culturel. Un plan de conservation est donc d'habitude un plan pour un bâtiment ou un site du patrimoine où un propriétaire, un gestionnaire ou un promoteur prévoit une activité de quelque nature que ce soit (restauration, conservation ou installation d'une structure moderne au sein de la structure ancienne). Le plan de conservation expliquera pourquoi le site est important et comment préserver et protéger au mieux son importance culturelle. L'évaluation et la compréhension de l'importance du site sont au cœur d'un plan de conservation. Cette approche s'est avérée utile lors du développement de plans de gestion pour des sites « mixtes » où les patrimoines naturel et culturel coexistent et où une approche intégrée est nécessaire.
- **Les Plans d'ensemble**. Les premiers articles sur la planification dans les parcs aux USA et au Canada dans les années 1970 faisaient souvent référence à des « plans d'ensemble ». On les considérait comme des guides pour la protection, la gestion, l'interprétation et le développement des parcs. Toutefois, dans un des premiers numéros du magazine *Parks* de l'UICN (1977), Eidsvik arguait qu'un plan d'ensemble impliquait un degré irréalisable de permanence du document ; il pensait qu'il fallait remplacer ces termes par « plan de gestion ». MacKinnon *et al.* ont soutenu cette idée en 1986 dans leur publication sur la gestion des aires protégées sous les Tropiques. En fait, « plan d'ensemble » est une expression qui a été peu utilisée depuis les années 1970 et qui s'est vue remplacée par les Plans de gestion, d'entreprise et stratégique.

Avec toutes ces sortes de plans, on peut se demander ce qui doit se trouver dans le Plan de gestion lui-même et si, en fait, un Plan de gestion peut faire l'affaire ou s'il doit s'accompagner d'autres types de plans.

Le degré de détail opérationnel à inclure dans un Plan de gestion est une décision que chaque agence doit prendre. Le niveau de détail du contenu opérationnel d'un plan va très probablement dépendre de l'existence d'autres systèmes (ex. un plan de travail) créés au sein de l'organisation ou du fait que le Plan de gestion doit fournir ou pas des orientations détaillées au jour le jour pour le gestionnaire. Il y a du pour et du contre pour chaque approche, mais que l'information soit présente dans le Plan de gestion ou à part dans d'autres plans, opérationnels ou autres, il est important que les éléments stratégiques et opérationnels soient présents sous l'une ou l'autre forme et clairement liés. Si les directives stratégiques manquent ou sont peu développées, le plan manquera de

3 Pour plus de détail sur les zonages et plans de zonage, voir la Section 4.2, étape 6.

cohérence ; si c'est l'élément opérationnel qui fait défaut, les objectifs définis dans le reste du plan de gestion ne seront jamais atteints. (Le chapitre 4 présente une autre discussion sur ce qu'un plan de gestion doit contenir d'information détaillée et opérationnelle).

2.8 Pourquoi un plan ?

On investit souvent beaucoup de temps et d'efforts dans la planification de gestion pour des aires protégées mais soit on n'emploie pas les plans, soit ils sont inutilisables.⁴ Même dans ces conditions, il existe un accord général quant à la pertinence de tels plans ; leur préparation reçoit l'appui de la plupart des agences de conservation, et l'UICN souhaite voir ces plans se généraliser pour toutes les aires protégées (UICN/ Plan d'action de Caracas 1992). Les Plans de gestion offrent de nombreux avantages aux aires protégées ainsi qu'aux organisations ou aux particuliers chargés de leur gestion. D'ailleurs, sans eux, de sérieux problèmes peuvent surgir :

« S'il n'y a pas de plan de gestion général, la préservation, le développement et les activités d'un parc se font de façon aléatoire, souvent en réponse à des pressions politiques, et avec peu de considération pour leurs implications sur l'avenir. Par conséquent, des opportunités risquent d'être perdues et des dommages irréversibles pourraient affecter les ressources du parc et ses valeurs » (Young et Young 1993).

2.9 Exigences législatives, statutaires et autres

Dans certains pays, les gestionnaires d'aires protégées sont obligés par la loi de préparer des plans de gestion. C'est le cas, par exemple, des parcs nationaux d'Australie (*Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999*), d'Angleterre et du Pays de Galles (*Environment Act 1995*). Une telle législation donne aux organisations de gestion une instruction statutaire de préparer des plans (souvent, la législation ou le conseil statutaire dicte la forme et le contenu du plan et le processus à suivre pour sa préparation).

Les Plans de gestion peuvent être nécessaires pour répondre à d'autres exigences législatives. Dans de nombreuses juridictions, les Plans de gestion ont donc le statut de documents légaux et donnent aux gestionnaires d'aires protégées le mandat de gérer les parcs et de dépenser correctement le denier public. Le fait de ne pas gérer une aire protégée selon le plan peut constituer un délit et entraîner une action légale. Il est essentiel de disposer d'une base légale pour pouvoir la respecter effectivement et pour y faire correspondre les activités des gestionnaires.

La législation en la matière peut aussi interdire certaines actions à l'exception de celles inscrites dans le Plan de gestion : par exemple, elle peut interdire l'importation de matériel végétal exotique dans un parc national à moins que le plan ne le spécifie précisément. Il faut donc examiner attentivement les exigences de la législation pour s'assurer que toutes les précautions pertinentes sont couvertes par le plan.

Des Plans de gestion sont normalement requis pour des sites naturels dont on considère la candidature à l'inscription sur la Liste du Patrimoine mondial. Les Lignes directrices opérationnelles de l'UNESCO (voir aussi le chapitre 6) spécifient la nature exacte de cette exigence :

« Les sites doivent avoir un plan de gestion. Lorsqu'un site n'a pas de plan de gestion au moment de proposer sa candidature à la considération du Comité du patrimoine mondial, l'Etat partie doit indiquer quand un tel plan sera disponible et comment il se propose de mobiliser les ressources pour la préparation et la mise en œuvre du plan. L'Etat partie doit aussi fournir d'autres documents (ex. des plans opérationnels) qui vont guider la gestion du site jusqu'à ce qu'un Plan de gestion soit finalisé » (UNESCO 1999).⁵

4 Le chapitre 3 de ces Lignes directrices identifiera ce qui contribue à un plan de gestion efficace et, inversement, les facteurs qui conduisent à un plan tout sauf utile.

5 NdT : La version de 2008 est plus complète. Elle dit notamment :

§108. *Chaque bien proposé pour inscription devra avoir un plan de gestion adapté ou un autre système de gestion documenté qui devra spécifier la manière dont la valeur universelle exceptionnelle du bien devrait être préservée, de préférence par des moyens participatifs.*

§115. *Dans certaines circonstances, il peut ne pas y avoir de plan de gestion ou autre système de gestion en place lorsqu'un bien est proposé au Comité du patrimoine mondial pour inscription. L'Etat partie concerné devrait alors indiquer quand sera mis en place un tel plan ou système de gestion et comment il propose de mobiliser les ressources nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce nouveau plan ou système de gestion. L'Etat partie devrait également fournir d'autres documents (par exemple des plans d'action) qui pourraient orienter la gestion du site jusqu'à ce que le plan de gestion soit finalisé » UNESCO (2008).*

De nombreux donateurs (et spécialement des donateurs multi- ou bilatéraux) qui soutiennent des projets dans des aires protégées exigent aussi qu'un Plan de gestion soit produit dans le cadre de l'accord de financement. Ils considèrent que cette question est primordiale pour une gestion efficace de l'aire, qu'elle favorise une utilisation raisonnable des fonds et introduit un cadre de responsabilité dans le projet.

2.10 Les avantages de la planification de gestion

En plus du fait de remplir une obligation législative, la raison la plus évidente de faire un Plan de gestion est qu'il présente des avantages à l'aire protégée et à ceux qui dépendent de sa bonne gestion. Un bon processus de planification de gestion, qui obtient l'appui du personnel et des populations locales, présente les avantages suivants :

Meilleure gestion de l'aire protégée

Le premier produit d'une planification de gestion devrait être une **gestion plus efficace** de l'aire protégée. La planification de gestion favorise une gestion plus efficace parce que :

1. elle garantit que les décisions en matière de gestion se fondent sur une **appréhension** claire de l'aire protégée, de sa raison d'être, et des ressources et valeurs importantes qui lui sont associées ;
2. elle fournit des **orientations** aux gestionnaires sous la forme d'un cadre pour les opérations au jour le jour et pour la gestion à long terme. Un Plan de gestion doit donner au gestionnaire une vision à long terme de l'aire protégée, ainsi qu'une orientation sur la façon de diriger la gestion de l'aire protégée vers cette vision. Il doit aider dans les décisions quotidiennes concernant des problèmes complexes, en clarifiant les objectifs de gestion et en les priorisant. Ceci doit permettre de résoudre des conflits, de s'occuper des risques les plus sérieux, de lever toute ambiguïté quant à la façon dont l'aire doit être gérée et d'expliquer comment on en est arrivé aux décisions prises.
3. elle assure la **continuité** de la gestion. Un Plan de gestion est un document de briefing très utile pour tout nouveau personnel ; il aide les membres du personnel à conserver la direction et l'élan de la gestion. Ceci est particulièrement important pour des organisations petites ou bénévoles où le changement de personnel est rapide et où la gestion doit être assurée par une succession de personnel et de bénévoles.
4. elle aide à identifier et à définir l'**efficacité** de la gestion. Si les objectifs de la gestion sont bien indiqués dans un Plan de gestion, qu'ils sont spécifiques et bien mesurés, ils peuvent servir de base pour déterminer si la gestion de l'aire protégée est efficace ou s'il faut y apporter des changements (ou dans le Plan). (Une discussion plus complète à ce sujet se trouve dans les *Lignes directrices pour de meilleures pratiques N°14*, Hockings *et al.*, 2008).

Meilleure utilisation des ressources financières et humaines

La planification de gestion peut aider à faire un usage judicieux des ressources. Par exemple :

1. Les Plans de gestion (et tout plan associé, opérationnel, d'entreprise ou d'affaires) identifient, décrivent et priorisent les mesures de gestion requises pour atteindre les objectifs de l'aire protégée. Cette liste de tâches aide les gestionnaires à allouer le personnel, le financement et le matériel nécessaires. De nombreuses organisations lient aussi leur plan de travail annuel pour les aires protégées au budget annuel, ce qui garantit un planning et un contrôle financiers plus efficaces.
2. Les Plans de gestion peuvent aussi mettre en évidence les domaines où des ressources supplémentaires sont nécessaires. Ainsi, un plan peut servir d'outil de récolte de fonds, encore que, si une organisation ne peut pas réunir toutes les ressources nécessaires pour réaliser un plan, il vaudrait mieux qu'elle le modifie plutôt que de le laisser n'être qu'une liste de vœux.

Meilleure responsabilisation

Une planification de gestion peut fournir un mécanisme pour améliorer la responsabilisation :

1. **du (des) gestionnaire(s) de l'aire protégée**. Il faut exiger que le gestionnaire travaille dans le cadre du Plan de gestion, qui peut alors être utilisé pour identifier des cibles et des normes de performances à atteindre. Les gestionnaires peuvent aussi s'en servir pour préparer des plans de travail pour le personnel, assigner des tâches, et suivre et évaluer les performances. Il empêche aussi un gestionnaire d'agir « à sa guise ».

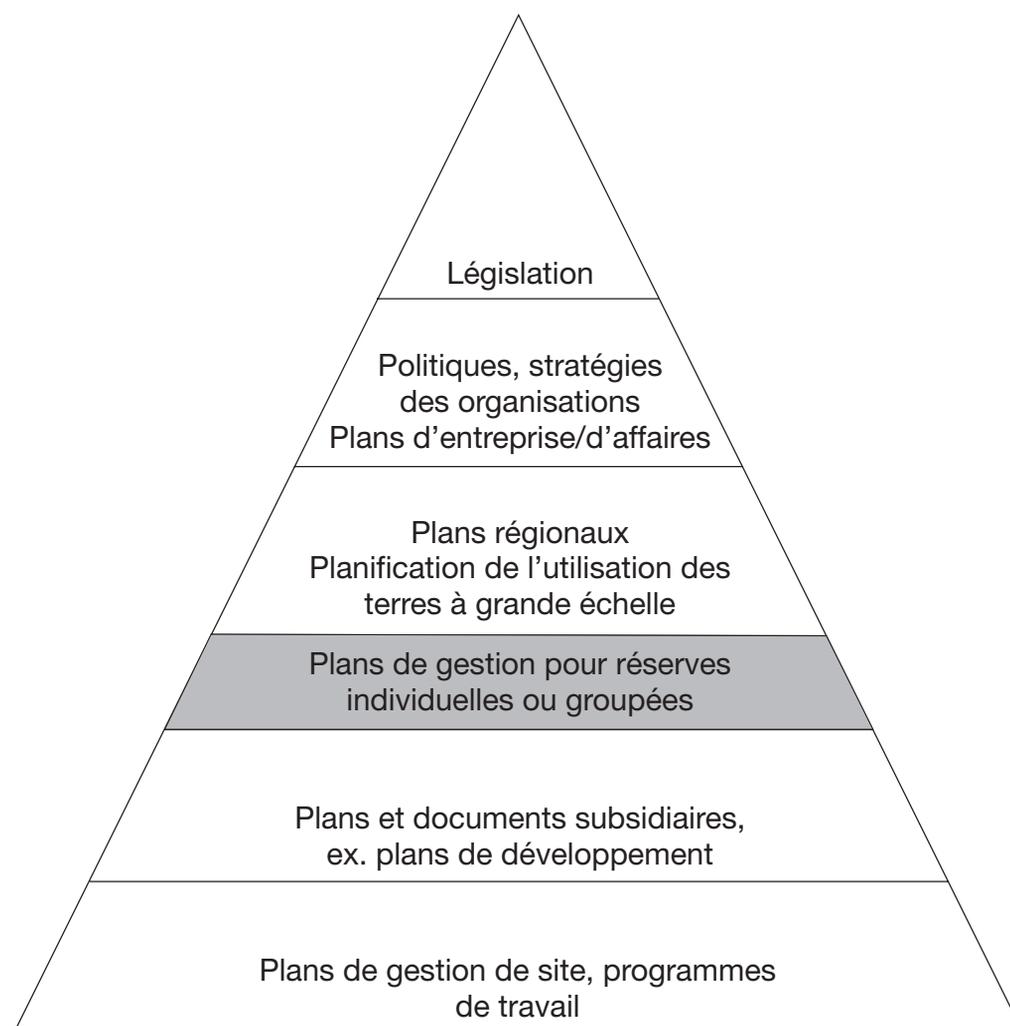
2. **des organisations/agences de gestion.** Un plan peut être une sorte de contrat public qui lie gestionnaire, communautés locales et visiteurs au sujet de la façon dont l'aire va être gérée et protégée à l'avenir. Le Plan de gestion peut donc être le moyen par lequel le public peut examiner les décisions de gestion et suivre la progression vers les cibles.

Meilleure communication

Le processus de planification de gestion peut constituer un lien intéressant entre le gestionnaire de l'aire protégée et ceux qui s'intéressent à l'aire, à sa gestion et à son avenir. Il le fait de cette façon :

1. en identifiant les **publics clés** avec qui le manager doit communiquer et en clarifiant les messages à transmettre.
2. en donnant un moyen de **communication avec le public**, pour expliquer les politiques et les propositions. Le Plan de gestion (et le processus de planification) peut être utilisé particulièrement pour gagner la coopération du public et d'organisations non gouvernementales. Cette fonction doit influencer le style et la présentation du plan car il doit être facile à comprendre par des non-spécialistes. Un Plan de gestion doit fonctionner comme un document d'interprétation et être conçu autant pour le public que pour le gestionnaire. La planification doit être menée de façon à favoriser l'intérêt et l'appui du public pour le plan.
3. en promouvant et en faisant connaître l'aire protégée à une large gamme de **parties prenantes**. Comme le résume le Service américain des Parcs Nationaux : « *en impliquant le public [dans le processus de planification de gestion], le National Parks Service partagera les informations sur le processus de planification, les problèmes et les mesures de gestion proposées ; il apprendra quelles sont les valeurs placées par d'autres personnes ou groupes dans les mêmes ressources et les expériences des visiteurs ; il construira le support du public local, des visiteurs, du Congrès, entre autres, à la mise en œuvre du plan* » (USNPS 1998).

Figure 1. Planification hiérarchique typique



Source : adapté de *Best Practice in Protected Area Management*, Groupe de travail de l'ANZECC, mai 2000.

2.11 Mise en œuvre des politiques et des stratégies d'entreprise nationales ou régionales

La planification de gestion implique souvent l'interprétation et l'expression de politiques plus larges au niveau local : cela veut dire l'adaptation locale d'une stratégie plus large. Des plans doivent aussi être écrits pour :

1. garantir le respect des obligations internationales, par exemple dans le cadre des Conventions du Patrimoine mondial ou de Ramsar (sur les zones humides) ou encore d'accords régionaux tels que les Directives européennes Oiseaux et Habitats (voir aussi le chapitre 6) ;
2. mettre en œuvre au niveau du site les recommandations pertinentes issues de tout plan du système national en matière d'aires protégées (voir Davey 1998) ;
3. réaliser les directives/initiatives nationales pour la conservation et l'environnement (par exemple, des plans d'action nationaux pour des espèces ou des habitats au Royaume-Uni sont transmis *via* des plans de gestion pour des sites) ; et
4. garantir que les objectifs de gestion pour les aires protégées reflètent les politiques d'entreprise de l'organisation gestionnaire (par exemple responsabilités en matière de gestion financière).

La planification de gestion peut et doit donc remplir différents objectifs. Ceux-ci varieront en fonction des aires protégées et dépendront de la raison d'être de l'aire protégée et des politiques de l'organisation gestionnaire. Le plan peut aussi servir de différentes manières à différents utilisateurs. Il est donc souhaitable que l'(les) auteur(s) d'un Plan de gestion s'assure(nt) que l'on identifie bien ce que l'on attend du plan avant d'entamer le processus.

3 Conditions pour une préparation et une mise en œuvre réussies de Plans de gestion

3.1 Introduction – ce qui marche

Le chapitre précédent citait les nombreux avantages qu'un Plan de gestion peut apporter à une aire protégée et à sa gestion. En effet, les planificateurs, gestionnaires et donateurs s'accordent tous sur la valeur d'une planification de gestion. Pourtant, on peut estimer que peu de plans de gestion réussissent :

« La situation de loin la plus fréquente est celle où les plans [de gestion générale et de développement] ont tendance à se couvrir de poussière ou, au mieux, à se voir très peu mis en œuvre, malgré les prodigieux efforts techniques de coopération nationale [et souvent internationale] investis dans leur préparation » (Budowski & MacFarland 1982).

Ce chapitre parle des moyens de surmonter ces problèmes et de ce qu'il faut faire pour s'assurer qu'un Plan de gestion sera réussi, utile, pratique et réalisable. Les facteurs qui déterminent cela sont de quatre ordres :

1. Les processus utilisés durant la préparation du plan (section 3.2) ;
2. La présentation, le style et le contenu du plan final (section 3.3) ;
3. Le contexte dans lequel le plan doit s'appliquer (section 3.4) ; et
4. Les ressources, l'engagement et les capacités de mise en œuvre du plan (section 3.5).

Ces facteurs détermineront si les avantages des plans de gestion, mis en évidence au chapitre 2, sont acquis.

3.2 Le processus utilisé dans la préparation du plan

Il doit être **participatif**, c'est-à-dire impliquer les personnes concernées par la gestion de l'aire protégée. Cette participation devrait être effective dès que possible et se poursuivre tout au long du processus. Deux publics sont concernés : un externe (les populations locales, les visiteurs et d'autres parties prenantes) et un interne (le personnel qui sera chargé de l'exécution du plan). Pour les deux, le plan sera bien plus susceptible d'être exécuté si les publics affectés sont impliqués dans son développement et qu'ils ont une impression de « propriété partagée ».

Il est de plus en plus fréquent d'impliquer les communautés locales et autres parties prenantes dans la planification et la gestion d'une aire protégée. Dans de nombreux pays, des Conseils de gestion, des structures de cogestion et d'autres mécanismes participatifs se créent pour faciliter cette démarche. Les membres de ces organes doivent avoir accès aux informations concernant les aires protégées, y compris à des copies des projets et à des versions finales des Plans de gestion, tout comme de nombreux groupes différents parmi les publics concernés. Il faudra – c'est une demande réelle – les consulter au sujet des projets de plans. Lorsqu'Internet est d'un usage aisé, c'est un bon moyen pour rendre l'information accessible à des utilisateurs et à des groupes de visiteurs plus dispersés et pour les consulter.

Dans certains cas, il peut être souhaitable de rédiger un Plan de gestion dans la langue des communautés locales si ce n'est pas la langue officielle. Même s'il faut tenir compte du coût de cette démarche, elle peut avoir des avantages appréciables dans des situations où, sans cela, les populations locales auraient des difficultés à comprendre le plan et le processus de consultation.

Le chapitre 5 discute plus en détail de l'implication des communautés locales et des autres parties prenantes dans le processus de planification. Cette implication peut améliorer sensiblement l'appropriation locale du processus et de ses résultats.

Que ce soit pour un public interne ou externe, le processus préparatoire doit aussi :

- être clair et logique, en commençant par l'identification des objectifs de gestion ;
- se concentrer sur des questions bien définies concernant la protection des importantes ressources naturelles et culturelles de l'aire protégée ;
- développer des actions spécifiques et des options alternatives en réponse à ces questions et identifier qui sera responsable de leur mise en œuvre ; et
- identifier une approche de mise en œuvre claire, y compris les ressources nécessaires.

De plus, le personnel du parc doit avoir la possibilité d'apporter des contributions suffisantes et importantes à la préparation du plan de gestion si l'on veut qu'il se l'approprie et qu'il soit motivé pour l'exécuter. Il ne faut jamais se contenter de présenter au personnel un plan à mettre en œuvre. Les **Lignes directrices** pour favoriser l'appropriation d'un plan de gestion par le personnel se trouvent dans l'Encadré 3.

Encadré 3. Lignes directrices pour améliorer l'« appropriation » d'un plan par le personnel d'une aire protégée

1. Assurer un engagement général solide envers l'importance du Plan de gestion chez les cadres de l'aire protégée, les Membres du Conseil de gestion, le Gouvernement local, les cadres des ministères, etc.
2. S'assurer qu'il existe des liens réels et bien visibles entre les recommandations de planification et les allocations budgétaires au sein de l'organisation.
3. Organiser des réunions au niveau du parc pour informer le personnel du Plan de gestion dès le début de sa préparation, et identifier comment le personnel peut influencer le contenu du plan et le processus de planification.
4. Impliquer le personnel lors des étapes clés de la formulation du plan, par exemple en incluant des membres ou un représentant du personnel dans des ateliers, et en faisant circuler le projet de plan lors de Conseils/Comités du personnel pour discussion et commentaires.
5. Confier à certains membres du personnel la fonction d'initier et de programmer certains points identifiés à réaliser dans le cadre du plan de gestion.
6. Mettre des copies des plans de travail à la disposition du personnel pour servir de référence.
7. Lier le plan de gestion aux évaluations annuelles des performances.

3.3 La présentation, le style et le contenu du Plan de gestion

La présentation, le style et le contenu du Plan de gestion finalisé peuvent avoir une grande influence sur la façon dont il sera reçu et compris par les utilisateurs, y compris le public, et aussi dont il transmettra effectivement les valeurs de l'aire protégée et les actions proposées inscrites dans le Plan. Ces éléments affecteront aussi sa mise en œuvre et l'importance de l'appui que la gestion du parc recevra du public.

L'Encadré 4 donne des **Lignes directrices** pour un « bon » Plan de gestion. C'est une « *check-list* » qu'il peut être raisonnable d'utiliser ou d'essayer de suivre.

Encadré 4. Lignes directrices pour un bon Plan de gestion

Un Plan de gestion doit être :

1. **Clair et accessible** : facile à lire, sans jargon et bien présenté.
2. **Concis et détaillé** : pas plus long que nécessaire mais avec assez d'informations pour remplir ses fonctions.
3. **Exact et objectif** : débarrassé de toute erreur, de toute déclaration majeure risquant de dater, et expliquant clairement les critères pour tous les jugements.
4. **Systématique et logique** : avec des politiques de gestion qui dérivent d'une évaluation du site et une logique très claire pour toutes les propositions.
5. **Acceptable et motivant** : pour tous ceux qui ont un intérêt matériel ou émotionnel pour le site.
6. **Précis et pratique** : avec des objectifs clairs, des méthodes réalistes pour les atteindre, aboutissant à des résultats souhaités qui peuvent faire l'objet d'un suivi.
7. **Centré et efficace** : qui remplit son rôle d'outil de gestion du site, répond aux besoins de ses utilisateurs et respecte toutes les obligations légales ou autres.

Source : Clarke et Mount (1998).

On peut ajouter aux conseils de l'Encadré 4 qu'un Plan de gestion doit aussi tenter d'équilibrer :

- la précision et la flexibilité ;
- la globalité et la simplicité ; et
- l'orientation de la gestion avec la facilité de compréhension par le public.

Flexibilité

Il est logique qu'un Plan de gestion soit assez flexible pour pouvoir y apporter des modifications en cours de route. Il faut de la flexibilité pour être sûr que la gestion peut s'adapter à des conditions qui évoluent. Quand un plan est en cours d'exécution, les gestionnaires doivent pouvoir tirer les leçons de leur expérience et modifier en conséquence leur façon de faire. Ceci est particulièrement important pour la gestion d'aires naturelles, où une approche de gestion adaptative est essentielle.

Cependant, le degré de flexibilité laissé aux gestionnaires d'aires protégées doit être tempéré par les contrôles législatifs qui encadrent le Plan de gestion. Par exemple, quand un Plan de gestion a été approuvé par le Parlement, comme en Australie, il n'est possible de le modifier qu'avec l'approbation du Ministre concerné et, même dans ce cas, seulement après une période de consultation publique. Dans ce cas, il peut être plus judicieux d'attendre que le plan soit formellement révisé et inclure tout changement nécessaire dans sa nouvelle version. On peut aussi y intégrer une certaine flexibilité pour autant que les critères servant à choisir entre des alternatives soient clairement établis.

Simplicité

La citation suivante insiste sur l'importance d'un plan clair et simple :

« Plus le plan est simple, plus il sera facile à développer et à exécuter. Sa préparation prendra moins de temps et coûtera moins cher ; il sera plus facile à changer, plus facile à lire et à comprendre et il exigera moins de personnel, dont la formation pourra être d'un niveau inférieur – ce qui est particulièrement important dans les pays en développement. Le niveau de détail et de complexité évoluera naturellement au fur et à mesure que le plan sera remis à jour et qu'il bénéficiera d'un support accru » (MacKinnon et al., 1986).

Notons aussi que de modestes efforts de planification de gestion seront probablement plus rentables que des efforts plus élaborés, ce qui libérera des fonds et des ressources pour d'autres objectifs.

Orienté vers la gestion

Le point principal d'un Plan de gestion devrait être une explication claire de la vision, des objectifs de gestion requis pour la réaliser et des stratégies/mesures nécessaires pour les mettre en œuvre. De nombreux Plans de gestion manquent d'impact et de clarté parce qu'ils insistent exagérément sur les informations descriptives du site. Ce souci pour des descriptions détaillées risque aussi de retarder considérablement la production du plan.

Si des auteurs trouvent que le « focus de la gestion » est dilué parce que l'on demande que le plan remplisse d'autres fonctions d'interprétation ou de relation publique, ou si le souhait de garder le plan concis signifie qu'il ne va pas remplir ces autres fonctions de manière satisfaisante, il faut alors traiter ces demandes d'une autre façon. Par exemple, il est possible de produire à part des descriptions de ressources, des documents de politique, des communiqués de presse sur l'activité de la gestion ou des documents informatifs.

Facile à comprendre

Le premier point de l'Encadré 4 insiste sur le fait que les Plans de gestion doivent être clairs et accessibles, sans jargon, faciles à lire et bien présentés. Étant donné que les Plans de gestion s'adressent souvent à un public large et varié, ceci peut être difficile à faire. C'est pourquoi il faut faire très attention à l'« écriture » d'un plan de gestion. C'est souvent une compétence qui requiert formation et pratique – un fait qu'il ne faut pas oublier lorsque l'on veut qu'un personnel qui n'a que peu ou pas d'expérience en matière de planification de gestion contribue à, voire endosse cette lourde responsabilité.

3.4 Le contexte dans lequel le plan doit opérer

Intégration régionale

Les Plans de gestion doivent être préparés dans le contexte des pays, des problèmes et des populations qui entourent les aires protégées. Les gestionnaires d'aire protégée doivent regarder au-delà de leurs limites immédiates lorsqu'ils font la planification pour leur aire, ex. lorsqu'ils prévoient des zones tampons et des utilisations compatibles ou qu'ils conçoivent des programmes d'éducation, d'interprétation ou d'implication du public. L'intégration régionale devient particulièrement importante lorsque d'autres sont responsables de l'administration de la zone située au-delà des limites de l'aire protégée. C'est une situation très fréquente dans des pays où le gouvernement national est responsable des parcs nationaux et où ce sont les administrations provinciales, régionales ou locales qui sont responsables des espaces situés en dehors des parcs.

La réussite à long terme des aires protégées peut être vue à la lumière de la recherche de schémas plus durables pour le développement en général. C'est pourquoi les Plans de gestion doivent être intégrés ou au moins avoir des liens avec les processus locaux de développement et avec les activités d'autres organismes ou organisations travaillant dans la région. Les aspirations et les besoins des communautés qui vivent autour de l'aire protégée (et aussi de celles qui vivent à l'intérieur) doivent aussi être identifiés et reconnus tant dans le processus de planification que dans le plan final.

Liens avec les plans des systèmes nationaux, d'autres planifications et législations

Idéalement, il faudrait que les Plans de gestion soient préparés dans le contexte d'un plan systémique national pour les aires protégées (voir Davey 1998). Ceci devrait aider à assurer la coordination avec d'autres systèmes/organismes nationaux de planification et avec d'autres aires protégées. Cela va aussi donner une orientation stratégique aux Plans de gestion individuels. Si aucun plan systémique n'existe, les Plans de gestion devraient être liés à d'autres plans (ex. plans des gouvernements locaux, plans de développement) et à la législation pertinents.

La planification pour une aire protégée devra souvent être cohérente vis-à-vis de la politique en matière de protection environnementale et des politiques relatives à la protection du patrimoine. Lorsque l'on prévoit de nouveaux développements ou des changements significatifs qui pourraient avoir des impacts considérables sur la faune ou l'environnement, il peut être nécessaire, au préalable, de répondre aux conditions d'autres législations. Citons les exemples du *National Environmental Policy Act* aux USA, de l'*Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act* en Australie et des Directives européennes sur les Oiseaux et l'Habitat.

Un cadre clair de politiques approuvées

Il est important que la planification de gestion se fasse dans un cadre de politiques approuvées au sein de l'organe de l'aire protégée. Ce cadre doit être suffisamment spécifique pour orienter et poser des limites de différents aspects de la gestion de l'aire protégée.

Sans un cadre politique clair pour orienter le développement et l'exécution de Plans de gestion, les gestionnaires de différentes aires protégées peuvent débattre pour définir leur propre politique pour les mêmes problèmes, ce qui non seulement double l'effort à accomplir, mais aussi, peut-être, conduit à d'éventuels conflits ou à des interprétations et des directions divergentes.

Enfin, il en est d'une planification comme de beaucoup d'autres « bonnes » choses : elle ne vaut pas grand-chose en l'absence de bonne gouvernance et/ou d'une administration compétente.

3.5 Ressources, engagement et capacités

Identification des ressources nécessaires

Il faut un processus clair pour intégrer la planification d'un parc dans les budgets et pour la budgétiser. Sans cela, les objectifs de la gestion risquent de ne pas pouvoir s'accorder avec les budgets disponibles. Le plan perd alors sa crédibilité comme instrument efficace d'orientation de la gestion de l'aire protégée. Il devient alors une simple « liste de vœux » à réaliser si et quand les fonds sont disponibles. Si l'on néglige les coûts, la planification et ses résultats perdent de leur valeur.

Il faut préparer une analyse financière détaillée des impacts du plan et des ressources nécessaires pour son exécution, et l'inclure dans un plan d'affaires joint. Pour des agences gouvernementales, ceci se fait dans un document séparé. Les frais récurrents liés à la gestion quotidienne de l'aire protégée doivent être joints au processus annuel de budgétisation pour l'organisation, et tout capital supplémentaire requis pour mener à bien des projets spécifiques doit être mis en évidence, et les sources de financement identifiées (pour d'autres conseils sur la planification budgétaire pour des aires protégées, voir UICN 2000a).

Capacités en planification

Le processus de planification de gestion se déroulera beaucoup plus aisément si l'on a fait un effort pour former et éduquer le personnel (spécialement les gestionnaires d'aires protégées) dans ce domaine et pour lui donner les compétences requises pour participer à cette opération. Le renforcement des capacités est donc une priorité pour la gestion.

On peut préparer des plans de gestion soit en recourant à des consultants externes, soit en utilisant l'expertise interne. Il y a certains avantages à recourir à des consultants extérieurs pour préparer les plans (ils peuvent apporter de l'objectivité, une expertise professionnelle et un point de vue original, ainsi qu'un document présenté de façon « professionnelle »). Cependant, quand le plan est prêt, l'expertise et les connaissances acquises par le consultant s'en vont avec lui. Les plans « maison » peuvent prendre plus longtemps et être moins bien « finis », mais le fait d'être passés par le personnel lui-même peut aboutir à un meilleur sentiment d'appropriation et contribuer au développement du personnel.

De nombreuses organisations responsables de la gestion d'aire protégée comptent des unités de planification ou des spécialistes de la coordination du processus de planification qui apportent support et formation au personnel impliqué dans le processus. Qu'il y ait, ou pas, du personnel impliqué au départ dans la planification, il est conseillé que l'organisation en charge de la gestion conçoive et adopte des systèmes de planification. Elle doit identifier exactement comment les plans seront préparés, suivis, réalisés et amendés, et qui sera impliqué. Il faut prendre un engagement ferme en matière de budget pour la préparation et la réalisation des plans.

Il est souvent tentant de détourner des membres du personnel qui ont été engagés pour la planification afin de leur attribuer des tâches plus immédiates et des délais prioritaires. Pour être sûr que le résultat de la planification vient à temps et qu'il est de bonne qualité, le personnel chargé de la planification devrait être délivré autant que possible des tâches quotidiennes. D'autre part, il doit quand même être au courant de ces tâches pour être sûr que le plan est réaliste et bien ciblé.

Engagement et responsabilisation

Il faut s'assurer que toute l'organisation s'engage vis-à-vis du plan. Il faut identifier le personnel qui sera responsable de sa mise en œuvre, et l'activité doit être suivie. Le processus de planification est plus solide, et le personnel plus impliqué, lorsque les cadres de la gestion le supportent clairement. L'effort de planification sera compromis s'il n'est pas considéré comme une priorité collective ni comme une « fonction » spécifique de l'organisation. On ne voudra tout simplement pas dépenser de l'argent et du temps pour cela. De bons processus de planification et de bons Plans de gestions sont essentiels pour l'organisme et pour sa responsabilité publique.

Collaboration interdisciplinaire

Il doit y avoir un réel partenariat entre tout le personnel concerné par la planification de gestion. Il est particulièrement important que les contributeurs œuvrant dans les domaines social et naturel travaillent en étroite collaboration entre eux et avec les gestionnaires des aires protégées, que ce soit en préparant ou en exécutant le plan. Dans le cas contraire, la planification et la gestion s'en trouveront affaiblies.

3.6 Problèmes rencontrés durant la planification et l'exécution

Les problèmes rencontrés lors de la planification de gestion ont tendance à être de deux ordres :

- Ceux rencontrés lors de la préparation d'un plan de gestion ; et
- Ceux rencontrés durant son exécution.

Les problèmes naissent souvent du fait que l'on a omis de se soucier de problèmes cités plus haut. Certaines des difficultés les plus fréquentes et leurs causes sont :

Problèmes lors de la planification

Les difficultés comprennent :

- un manque de personnel qualifié dans le parc pour mener le processus de planification ;
- un manque de fonds et d'équipement ;
- un support technique insuffisant ou l'isolement des planificateurs ;
- des sentiments négatifs des communautés locales envers l'aire protégée ;
- des pressions économiques externes, telles des pressions pour exploiter des ressources ou des caractéristiques de l'aire protégée ; et
- des communications peu développées avec le public ou d'autres parties prenantes.

Lorsque de tels problèmes en arrivent à dominer les débats, le personnel perd souvent toute volonté, toute motivation pour s'engager dans le processus de planification. La planification de gestion risque d'être laissée de côté, et la production du plan subit des retards. Ceci attire des critiques du public et accentue la démotivation du personnel. Lorsque les projets de plans contiennent de longs passages d'explications superflues, ils peuvent devenir des documents très volumineux, fastidieux à lire, qui rendent la consultation du personnel, et plus encore du public, très difficile. Cet excès de détail peut détourner l'attention des mesures clés et des priorités inscrites dans le plan. Il peut aussi y avoir confusion quant aux termes utilisés dans le plan, et une vraie difficulté à définir, dans le document, une logique claire pour les décisions prises. Tout ceci rend plus difficile la communication avec le personnel et avec le public.

Problèmes au moment de l'exécution

Les problèmes qui apparaissent au moment de l'exécution du plan peuvent trouver leur origine dans les faiblesses mêmes du plan – de son contenu, de son style ou de sa pertinence, du fait qu'il suscite de trop grands espoirs quant à ce qu'il va réaliser – ou être un résultat des caractéristiques ou de la culture de l'organisation.

La façon dont le plan a été préparé (qui fut impliqué, à quel moment, etc.) aura souvent un impact sur la réussite plus ou moins grande de la mise en œuvre. Les problèmes fréquemment rencontrés incluent :

- une attention insuffisante accordée aux questions budgétaires (les informations financières ne sont pas incluses ou ne sont que peu vraisemblables par rapport aux fonds susceptibles d'être disponibles) ;
- des suppositions peu réalistes concernant la capacité de gestion de l'organisation ;
- des objectifs mal formulés (ils peuvent être très génériques, ne réussissant pas à mettre en exergue les caractéristiques particulières du parc – ou ils mêlent fins et moyens) ;

- le fait que des détails vitaux (comme l'importance de problèmes à régler) soient reportés pour un examen ultérieur, encore que ceci soit difficile à éviter ;
- le fait de ne pas réussir à confier des responsabilités pour réaliser le plan ;
- des engagements vagues et peu spécifiques qui ne peuvent constituer une base pour l'action sur le terrain ;
- une insistance exagérée sur certains aspects de la gestion, comme le tourisme ou les loisirs, qui peut détourner des ressources destinées à d'autres aspects importants de l'aire protégée ;
- une instabilité financière, managériale ou même politique ;
- le fait de ne pas réussir à établir clairement les nécessités et les priorités : de nombreux plans donnent des options ou des « recommandations » possibles, plutôt que des décisions fermes sur ce que l'organisation a décidé de faire, ce qui réduit l'autorité du plan ; et
- le manque d'aspect pratique du plan de gestion : il ne peut alors servir de base d'action.

Enfin, si les gestionnaires concernés ne sont pas responsables de la préparation d'un Plan de gestion, ou au moins complètement impliqués dans sa préparation, il est probable qu'ils considéreront peu le document final comme étant « leur » plan et qu'ils seront moins incités à le mettre en œuvre. Ceci sera particulièrement vrai s'il y a un manque de responsabilisation au sein de l'organisation et peu de systèmes en place pour le suivi et les comptes-rendus du travail réalisé.

3.7 Formes abrégées de planification

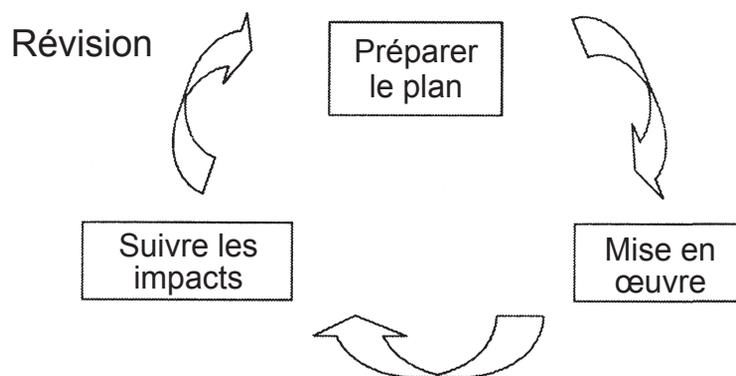
Au cas où le temps ou les ressources ne permettraient pas d'entreprendre un Plan de gestion complet, il est encore possible de préparer un document raccourci ou abrégé. Le chapitre 7 donne une orientation pour aider à ce processus.

4 Le processus de planification de gestion

4.1 Aperçu du processus

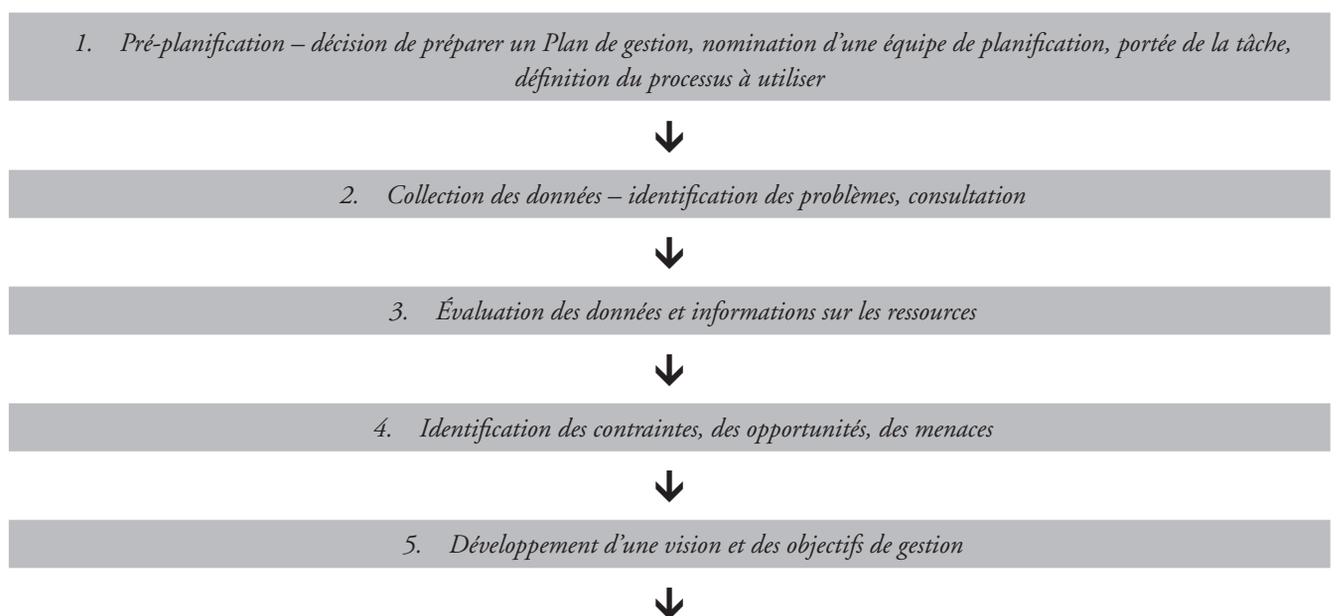
La planification de gestion est un processus continu – une « boucle » qui compte trois éléments principaux :

1. Préparation d'un Plan de gestion
2. Mise en œuvre du plan
3. Suivi et révision du plan



Dans ce contexte, le véritable processus de planification peut être décomposé en 13 étapes :

Figure 2. Étapes de la planification de la gestion d'une aire protégée



6. Développement d'options pour atteindre vision et objectifs, y compris le zonage



7. Préparation d'un projet de plan de gestion



8. Consultation du public au sujet du projet



9. Évaluation des soumissions, révision du projet de plan, production d'une version finale, analyse des soumissions et rapport sur les résultats du processus de consultation



10. Approbation et aval du Plan de gestion



11. Mise en œuvre



12. Suivi et évaluation



13. Décision de réviser et d'actualiser le Plan de gestion ; réflexions sur les responsabilités

Il est important de bien comprendre ces étapes et de les franchir selon une séquence logique. Une approche ordonnée offre un moyen plus systématique et rationnel d'identifier et de traiter tous les facteurs impliqués. C'est surtout important dans les cas complexes. Cependant, même s'il est souhaitable de suivre une séquence soigneusement planifiée, l'expérience montre qu'un processus strictement séquentiel n'est pas toujours le meilleur : ceci est surtout le cas dans les premières étapes, quand la collecte et l'évaluation des informations sont susceptibles d'être simultanées. Le travail progresse alors parfois de façon opportuniste pendant que les échéances tombent, plusieurs étapes se déroulant en même temps. Pour autant que le cadre général soit bien compris et respecté, cette approche ne devrait pas mettre en danger le développement d'un bon plan.

Un feedback est essentiel dans ce processus ; il permet au planificateur de corriger la suite des actions au vu de l'expérience passée. Cette rétro-information peut aussi être considérée comme un « cycle de qualité » où le suivi et la révision du plan garantissent que toutes ses constituantes sont appropriées, réalistes, efficaces, économiques et rentables. C'est le caractère continu du processus qui garantit que la gestion pratiquée est flexible et peut s'adapter à des conditions changeantes – et qu'elle est donc de qualité adéquate.

4.2 Préparer un Plan de gestion

Étape 1. Phase de pré-planification

La phase de pré-planification est une des plus importantes du processus. Cette étape définit ce que le processus va réaliser, comment il va procéder, les prévisions de timing et qui va être impliqué. Ces décisions doivent se prendre au niveau le plus élevé possible de la gestion et elles sont cruciales pour lancer le processus de planification sur de bonnes voies. Cette phase comprend généralement les étapes suivantes :

1. Identifier clairement la raison d'être et les objectifs de gestion de l'aire protégée – et s'assurer qu'elles sont bien comprises par ceux qui y sont impliqués. Ces objectifs généraux devraient avoir été inscrits dans la législation (ou dans des accords formels désignant l'aire), mais il peut être nécessaire de les réexaminer et de confirmer leur signification, dans la mesure où ce sont eux qui donnent l'orientation du plan dès le début. Les raisons d'être doivent évidemment se refléter dans la classification du site dans le système des catégories de gestion des aires protégées instauré par l'UICN.

2. *Identifier les étapes à suivre en appliquant le processus de planification, leur séquence et les méthodes à utiliser.* De nombreuses organisations disposent de leur propre "manuel" ou de lignes directrices sur l'approche à suivre, qui auront été conçus pour répondre aux besoins et aux politiques de l'organisation. Sinon, il faut choisir une approche qui convient le mieux possible à l'aire protégée et au contexte de sa gestion, mais qui contient toujours les étapes de base (communes à tous les processus de planification) d'une planification de gestion.

« Avec les nombreuses bonnes approches adoptées pour la planification d'aires protégées, il n'est pas étonnant qu'il y ait de nombreuses réponses 'correctes'. La meilleure approche est celle qui convient le mieux à l'environnement social et institutionnel du pays concerné » (Child 1994).
3. *Déterminer à quels publics s'adresse le plan.* Les Plans de gestion sont surtout préparés pour être utilisés de façon régulière par des gestionnaires d'aire protégée, mais ils ne sont pas censés être des programmes de travail détaillés. Des membres du public, la bureaucratie, les intérêts commerciaux et les voisins sont aussi des utilisateurs importants. Dans certains cas, des propriétaires traditionnels, un gouvernement local ou des opérateurs commerciaux peuvent aussi être des utilisateurs clés. Le style de présentation adopté doit refléter les groupes d'utilisateurs les plus importants. Dans certaines circonstances, il peut être nécessaire de produire un Plan de gestion dans la (les) langue(s) officielle(s) du pays et dans des langues locales pour répondre aux besoins des utilisateurs.
4. *S'assurer que l'aire protégée sera considérée comme un ensemble, c.à.d. adopter une approche « en système ».* Cette étape reconnaît l'importance d'une analyse point par point mais insiste sur la **vue d'ensemble** de toutes les questions ou « systèmes » impliqués.
5. *Recourir à une approche interdisciplinaire.* Réunir experts et parties intéressées pour discuter de la future gestion de l'aire protégée.

« Dans cette approche, un problème n'est pas dissocié (ce qui arrive dans une approche multidisciplinaire). Il est traité comme un tout par les représentations des différentes disciplines qui travaillent ensemble pour trouver une solution. Ceci apporte une synthèse des connaissances scientifiques, technologiques et humaines. L'intégration des diverses disciplines délivre une meilleure synthèse des méthodes et des connaissances avec généralement, comme résultats, des solutions plus complètes et réalisables » (Kelleher & Kenchington 1991).
6. *Identifier une « équipe de planification ».* La planification de gestion devrait être l'« effort d'une équipe », mais au sein de cette équipe, une personne doit être responsable de la production du plan. Cette personne doit en répondre devant un gestionnaire clairement défini. Si la préparation fait l'objet d'un contrat externe, il faut prendre des décisions sur la façon dont le contrat va être géré pour s'assurer que le plan répond bien à ce que l'on demande. Dans ce cas, il est essentiel que le contractant et l'organisation responsable de la gestion de l'aire protégée s'accordent sur des « instructions » avant que le travail de planification commence. **N.B : L'Annexe donne des informations sur les compétences requises au sein d'une équipe de planification.**
7. *Préparer et suivre un programme de travail bien établi pour le processus de planification de gestion.* On se sert souvent de techniques de gestion de projet pour mener cette tâche à bien. Elles aident à organiser et à contrôler la production du Plan de gestion. Le « projet » est défini alors que la « production du plan » et un « gestionnaire de projet » sont identifiés pour coordonner et superviser la réalisation du projet.
8. *Identifier un processus pour impliquer des populations (d'autres que pour l'équipe de planification) dans la préparation du plan.* Il pourra s'agir d'autres membres du personnel, d'experts, d'officiels du gouvernement, de membres de communautés locales et d'autres parties affectées. Ces personnes, et autres parties intéressées, devraient comprendre clairement quand et comment leur participation prendra place.
9. *Clarifier et se mettre d'accord avec la direction sur une procédure pour l'approbation de la version finale du Plan de gestion.* S'il faut l'approbation de parties externes (ex. organes de financement, comités de consultation et départements ministériels), il faut identifier les procédures à suivre et s'accorder sur un calendrier pour la soumission d'une version finale à leur approbation.

Étape 2. Collecte de données, recherche des antécédents et premier travail de terrain

La planification et la gestion doivent être étayées par des données fiables. Il y a deux points de vue sur la relation entre la collecte des données et la fixation d'objectifs de gestion :

1. Que c'est pendant la collecte et l'analyse des données que les objectifs de gestion se précisent et qu'ensuite, ils sont acceptés.
2. Que les objectifs de gestion sont fixés pour l'aire et que ce sont eux qui déterminent quelles données sont récoltées.

En pratique, une aire protégée est établie sur la base de données initiales qui servent à déterminer les objectifs de gestion (ex. protéger un habitat ou une espèce rares). Les processus de planification concluent forcément qu'il faut davantage de données avant d'évaluer différentes options de gestion et de se décider. Souvent, il existe déjà des antécédents en matière d'efforts de planification ou de recherche, qui aident à identifier les aspects clés pour lesquels de nouvelles données doivent être récoltées. C'est pourquoi la collecte de données peut presque toujours, dans une très large mesure, être orientée par des objectifs de gestion appropriés pour l'aire. Les étapes impliquées consistent à :

- i) Rassembler toute information disponible sur l'histoire (les données historiques sont parfois inestimables) ;
- ii) Réaliser un inventaire de terrain pour vérifier les informations (et pour obtenir des données supplémentaires, si nécessaire) ; et
- iii) Documenter sous la forme d'une description de l'aire protégée (appelée parfois rapport sur l'« Etat de l'aire protégée ».

L'information récoltée de cette façon devrait comprendre des renseignements sur l'aire, telle qu'elle est, et sur les tendances qui la caractérisent. Ces données devraient concerner aussi bien les aspects physiques de l'aire que son importance sociale/culturelle et économique (voir **Lignes directrices**, Encadré 5).

Il arrive souvent qu'en raison du coût, l'on ne vérifie pas sur le terrain l'information documentée. Cela peut pourtant être très utile pour confirmer l'exactitude de l'information ; pour des sites historiques, par exemple, c'est l'occasion de vérifier leur état physique réel et de comprendre comment le site a évolué et été utilisé dans le passé. De plus, les preuves d'une collecte de données sérieuse peuvent aider à fonder la confiance du public dans le processus de planification.¹

Il peut s'avérer nécessaire de définir un programme de recherche à long terme pour un site. Ceci peut s'appliquer à toute une gamme de facteurs où des changements dans le temps sont évidents ou attendus. Le programme ferait alors partie des prescriptions du Plan de gestion.

Il ne faut pas s'attendre à ce que toute l'information collectée pour une aire protégée soit nécessairement incluse dans un plan de gestion. Il faudrait inclure un bref résumé, le texte complet étant joint en annexe ou alors, s'il existe, mis sur le site Internet de l'organisation.

L'étape 2 est théoriquement complétée avant de passer à l'évaluation de ces informations, mais en pratique, il y a souvent un certain chevauchement, voire des répétitions entre ces étapes.

Comme toujours, le temps et les ressources vont déterminer combien d'efforts sont investis dans cette étape. Cependant, les **Lignes directrices** suivantes donnent des conseils au sujet des données à récolter :

Encadré 5. Lignes directrices sur la collecte de données

La liste suivante reprend les types d'information généraux qu'il peut être nécessaire de collecter :

- ressources écologiques et leur état
- ressources culturelles et leur état
- aspect esthétique
- infrastructures (ex. routes, constructions, servitudes, fourniture d'électricité et d'eau)
- éléments clés de l'environnement socio-économique²
- capacité des infrastructures dans l'aire protégée et dans sa région à supporter les utilisations existantes et à venir
- caractéristiques des visiteurs et leur influence sur l'aire protégée
- prévisions quant à l'état futur des facteurs ci-dessus
- dispositions en matière d'aménagement du territoire et de planification dans les terres et toute propriété ou terrain sous contrat de location des environs.

Au total, la description devrait faire référence aux caractéristiques de l'aire elle-même, aux facteurs externes qui l'affectent et à d'autres qui pourraient devenir importants à l'avenir. Elle doit expliquer comment les choses évoluent et les impacts actuels. Il est important qu'elle identifie les usages et les activités, dans l'aire et dans les environs, qui détériorent ou affectent négativement les valeurs et les ressources de l'aire protégée, ou les expériences de visiteurs, tout ce que le parc est censé protéger ou procurer.

1 On peut trouver des exemples de façons de récolter du matériel ressources et de le présenter dans les Plans de gestion du Norfolk Island National Park sur www.ea.gov.au/parks/publications/norfolk-pom.html et pour le Booderee National Park sur www.ea.gov.au/parks/publications/booderee-pom.html

2 Le besoin de données socio-économiques sera plus grand dans les catégories d'aires protégées de l'UICN (ex. V et VI) où il y a une population résidente importante. Donc, « dans les aires protégées de catégorie V, (sont nécessaires) des bases de données sur l'état de l'environnement, sur les conditions socio-économiques des populations locales et sur la nature et l'impact de toutes les utilisations qui affectent ces ressources » (Phillips, 2002, p.107).

Souvent, il sera nécessaire que le planificateur fasse des enquêtes pour obtenir des informations quantifiées. Cela peut être le nombre de visiteurs de l'aire, le nombre de véhicules, la proportion de visiteurs qui voyagent en bus, autocar, etc. Ces informations peuvent constituer une base de référence ou permettre d'établir une tendance. La collecte de ces informations exige une approche spécialisée, sur une durée de 12 mois, voire plus. La collecte d'informations de ce type doit se faire avant la période de planification. Pour le premier Plan de gestion d'une aire, les actions de gestion clés peuvent être de nouvelles collectes de données pour qu'un nouveau plan soit mieux centré et ciblé.

Les **Lignes directrices** sur les informations à inclure dans la description se trouvent dans l'Encadré 6. Le type d'informations incluses va évidemment varier selon l'aire protégée et dépendre des caractéristiques de l'aire.

En plus de la collecte d'informations propres au site, il faut identifier et comprendre la législation nationale pertinente affectant la planification du site. Il peut exister une législation pertinente à tous les niveaux gouvernementaux ; elle doit être soigneusement étudiée pour garantir qu'elle est respectée. En plus des lois sur la conservation de la nature, beaucoup d'autres peuvent concerner une aire protégée, par exemple la législation sur la fourniture d'eau, sur le patrimoine culturel, la pêche, la chasse, les télécommunications, les infrastructures routières et électriques.

Encadré 6. Lignes directrices sur les informations à inclure dans la description

- Situation (latitude et longitude)
- Superficie
- Catégorie de gestion de l'UICN
- Statut légal, ex. classement (du site et des éléments qu'il renferme) et législation pertinente
- Propriété légale, occupation, accès, jouissance, autres conditions et restrictions
- Adresses de l'organisation de gestion et de la gestion locale
- Aspects organisationnels
- Utilisation actuelle du territoire (y compris foresterie, extraction d'autres ressources – gravier, sable, poisson)
- Services internes et vers l'aire
- Principales voies d'accès
- Informations historiques (aménagement du territoire, historique du paysage, archéologie, constructions)
- Informations biologiques (communautés, flore et faune)
- Informations physiques (climat, géologie, géomorphologie, hydrologie, caractéristiques des sols)
- Informations culturelles et esthétiques (paysage et caractéristiques du paysage, associations culturelles)
- Informations socio-économiques (données de base et tendances dans les communautés locales et leur dépendance vis-à-vis des aires protégées).

Le planificateur doit aussi être au courant de l'existence d'obligations internationales qui affecteraient l'aire concernée. Ceci inclut des sites qui sont déjà classés par des traités internationaux tels que la Convention du Patrimoine mondial et d'autres accords régionaux (ex. Natura 2000 en Europe) (voir aussi le chapitre 6). Les planificateurs doivent être conscients du fait que de nombreux sites non encore identifiés par de tels accords internationaux sont susceptibles de l'être : la qualité du Plan de gestion peut être un facteur critique pour décider s'ils seront un jour reconnus à ce titre.

Un défi (et une opportunité) particulier paraît dans le cas d'aires protégées qui sont situées sur ou à proximité d'une frontière internationale ou provinciale, ou contiguë à une autre aire qui est ou pourrait être classée selon une législation différente. L'UICN encourage fermement la coopération transfrontalière dans de telles circonstances (Sandwith *et al.*, 2001) : elle conseille aux gestionnaires de « formuler des Plans de gestion joints ou complémentaires et de faciliter des réunions de gestion conjointes sur les éléments transfrontaliers stratégiques de ces plans » (ibid., p.28).

De la même façon, le planificateur doit savoir que toute une gamme d'autres facteurs institutionnels peuvent avoir un impact sur l'aire protégée et doivent être pris en compte. Ceux-ci peuvent inclure une coopération et des accords avec les communautés locales qui vivent dans l'aire protégée ou dans ses environs, avec des agences de gestion de ressources naturelles, des sociétés d'extraction de ressources (mines, foresterie, etc.), des organisations touristiques et d'autres sociétés. Le planificateur doit anticiper où des problèmes pourraient voir le jour à l'avenir, par exemple, pour atteindre un certain objectif en matière de revenus ou pour obtenir un résultat spécifique en matière de protection de la faune sauvage.

Des **Lignes directrices** sur la préparation de la description d'une aire protégée se trouvent dans l'Encadré 7.

Encadré 7. Lignes directrices sur la préparation de la description d'une aire protégée

1. Identifier les lacunes des informations

Pour de nombreuses aires protégées, il peut n'y avoir que très peu d'information sur les antécédents. Dans ces cas-là, il faut signaler ces manques dans la description. L'identification des lacunes dans les connaissances est une des principales raisons d'être de cette étape du processus. Quand elles sont soulignées, la nécessité d'obtenir d'autres informations (ou de collationner correctement celles qui existent déjà) peut devenir un objectif du premier plan pour l'aire protégée.

Il peut arriver qu'un manque d'informations signifie qu'il n'est pas possible d'évaluer le site de façon satisfaisante. Si c'est le cas, il faut le signaler clairement. Un Plan de gestion temporaire peut alors être nécessaire pendant que l'on collecte les données essentielles.

2. Ne pas postposer le processus de planification jusqu'à ce que toutes les informations soient disponibles

Les Lignes directrices de l'UICN pour la préparation de plans de gestion pour des aires marines protégées sont formelles : « c'est presque toujours une erreur de différer une décision à un stade précoce de prises de décisions jusqu'à ce que toutes les informations nécessaires pour une étape de décisions ultérieure soient acquises » (Kelleher 1999). Certaines organisations ont tendance à entrer dans une « paralysie décisionnelle » lorsqu'elles se trouvent face à des décisions à prendre sur des sujets délicats sans avoir les informations adéquates. Les gestionnaires (et planificateurs) trouvent rarement qu'ils ont assez d'informations et ils doivent généralement accepter cette situation ; le manque d'information éventuel ne peut pas devenir une excuse pour retarder la production du plan :

« Il est possible de développer un plan correct à partir de descriptions relativement simples des caractéristiques physiques, biologiques et socio-économiques d'une aire. Des données plus approfondies renforcent la confiance du gestionnaire ou planificateur, mais elles justifient rarement un changement spectaculaire du plan. L'absence d'informations spécifiques sur un site n'est normalement pas une raison suffisante pour retarder la gestion au profit de recherches supplémentaires » (Kelleher 1999).

3. Ne rassembler et n'inclure que des informations PERTINENTES

De nombreux plans de gestion ont tendance à être trop longs, trop chargés – la plus grande partie n'étant que la section descriptive ! La description ne doit pas être trop détaillée. L'information descriptive d'un plan doit concerner directement la gestion de l'aire protégée.

4. Être objectif – ne pas inclure de « jugements de valeur »

La description doit livrer une information factuelle sur l'aire protégée, laissant les déclarations sur des valeurs pour l'étape « évaluation ».

« Une description de site doit être aussi neutre que possible ; il faut éviter les jugements de valeur. Cependant, une description entièrement objective d'un site, cela n'existe pas. Certains types d'informations, comme l'évaluation d'un paysage, sont, par nature, basés sur les valeurs. Elles doivent quand même être faites de façon systématique. Lorsque l'on inclut des descriptions ou des jugements subjectifs, il faut dire qui les a faits » (Clarke & Mount 1998).

5. Quantifier et qualifier les faits et identifier les suppositions

Lorsque l'on présente des faits, il faut les quantifier autant que possible, et identifier les sources. Cependant, au lieu d'écrire des semi-vérités sans vérification, il faut inclure des phrases telles que « pour autant que l'on sache ... ».

« Cela vaut mieux que de donner aux gens qui s'y connaissent bien des bâtons pour fustiger le plan et, par déduction mais peut-être à tort, en critiquer d'autres parties » (CSE 1989).

Encadré 7. (cont.)

Si les informations contiennent des erreurs inhérentes, il faut les identifier. Il faut aussi préciser les suppositions que l'on a faites. La plupart des descriptions se fondent sur quelques suppositions, spécialement lorsque des informations manquent ou ne peuvent être trouvées, qu'elles ne permettent pas de conclure nettement, qu'elles sont trop chères à collecter ou hors de la portée du plan. Dans ces cas-là, il faut dire clairement quelles sont les suppositions.

6. Rester court – utiliser des cartes, des références et des annexes

Les informations nécessaires peuvent être incluses dans des annexes, ou bien on peut y renvoyer par des références. Les cartes sont un autre moyen de présenter beaucoup d'informations de façon concise. Elles peuvent, par exemple, servir à illustrer, à délimiter des formations géologiques, des types de végétation, des élévations, des différences climatiques locales, la localisation d'habitats majeurs pour la faune, des voies de migration, des schémas récréatifs, des installations locales, le degré de difficultés économiques et d'autres facteurs concernant des communautés locales et des aménagements de territoires.

7. Utiliser les connaissances locales

Lorsque l'on collecte des informations sur une aire protégée et sur les terres environnantes, les connaissances locales peuvent être très précieuses. Les populations locales en savent souvent plus que les soi-disant experts. Il doit être possible d'utiliser, voire de payer, des personnes locales pour récolter certaines informations. Ceci peut être très rentable et accroître leur intérêt et leur implication dans le plan. Partout où c'est possible, il faudrait tirer parti du fait que les populations autochtones possèdent un savoir traditionnel des plantes et des animaux et de la façon de les soigner.

Étape 3. Évaluer l'information

Le but de cette étape est d'identifier et de comprendre pourquoi l'aire protégée est importante. Elle aide à décrire les « valeurs » liées à l'aire protégée, à expliquer pourquoi elle a été classée et identifie ses avantages pour la société.

Comme on insiste de plus en plus sur le fait d'inclure des populations locales et d'autres « parties prenantes » dans le processus de planification, il est important d'avoir un mécanisme permettant d'identifier et de décrire quelles sont les valeurs auxquelles elles tiennent dans l'aire.

Si les valeurs de l'aire protégée ne sont pas bien comprises, des actions de gestion risquent, délibérément ou par inadvertance, d'affecter non seulement des ressources naturelles mais aussi la situation sociale et économique, particulièrement celle des populations locales. Il arrive souvent que les premières raisons de créer une aire protégée soient subjectives, mal comprises ou mal communiquées. Si le Plan de gestion ne peut pas en identifier les valeurs naturelles et culturelles inhérentes, des usages incompatibles pourraient se poursuivre, et il serait difficile de garantir leur conservation dans l'avenir. Il faut que la préparation du Plan de gestion traite des préoccupations des populations locales, sans quoi leur soutien sera impossible à gagner.

L'évaluation des valeurs est un processus en deux temps :

1. L'identification des **caractéristiques clés** ou des **valeurs exceptionnelles**. Ce sont les caractéristiques ou les valeurs qui doivent être protégées et préservées pour préserver l'importance de l'aire protégée. Elles ne doivent pas se limiter à celles qui sont incluses dans les limites de l'aire protégée.
2. Le développement d'une **déclaration d'importance succincte** qui explique l'importance de l'aire protégée pour la société ou pour des groupes d'intérêt particuliers. La déclaration d'importance s'étend à l'identification des valeurs en ajoutant des qualificatifs uniques et en replaçant les aires protégées dans leur contexte, au niveau régional, national et international. Cette déclaration donne les raisons d'être générales de l'aire protégée, mais aussi un cadre important sur lequel fonder le Plan de gestion.

L'importance de l'aire protégée, y compris un aperçu de ses valeurs potentielles, est fondamentale par rapport à toutes les autres déclarations au sujet du site et aux décisions sur la façon dont il doit être géré et utilisé. Parfois, la législation fondatrice ou les accords légaux qui classent l'aire protégée mentionnent son importance ; plus souvent, elle ne sera mentionnée que vaguement, quand elle l'est.

Lorsque l'on fait une évaluation de n'importe quelle aire protégée, une partie essentielle consiste à définir les critères selon lesquels identifier et mesurer ses valeurs naturelles, culturelles et socio-économiques, maintenant et à l'avenir. Pourtant, de nombreux Plans de gestion n'identifient pas clairement les valeurs culturelles, sociales et économiques existantes et potentielles d'une aire protégée et tendent à limiter leur analyse aux aspects plus restreints d'une évaluation écologique. Il vaut mieux ne pas négliger les valeurs plus larges dans la mesure où ceci affectera l'attitude des populations locales envers l'aire protégée et pourrait sérieusement compromettre le processus de planification et l'efficacité de la gestion subséquente.

Les **Lignes directrices** de l'Encadré 8 listent les facteurs à prendre en compte pour identifier les « valeurs exceptionnelles » d'une aire protégée.

Par-dessus tout, la mise à disposition et l'évaluation de l'information sur l'aire protégée doivent être des processus ouverts, soumis à une large consultation. Des renseignements comme la localisation spécifique de plantes ou d'animaux rares ne doivent toutefois pas être trop précis.

Encadré 8. Lignes directrices sur les critères de « valeurs exceptionnelles »

En évaluant l'importance d'une aire protégée, le planificateur doit se demander si l'aire contient :

- Des exemples exceptionnels de valeurs naturelles, paysagères, géologiques, écologiques, florales, fauniques et récréatives (et si oui, pourquoi)
- Des qualités biologiques, des types de végétation et des reliefs uniques (et si oui, pourquoi)
- Des aires essentielles pour la protection de l'intégrité écologique de l'ensemble de l'aire protégée (y compris des aires critiques pour le maintien des flux d'eau et de leur qualité, et les raisons)
- Des aires et des ressources qui sont vitales (pour des raisons économiques, écologiques ou autres) pour les populations locales
- Des aires et des ressources qui offrent des services essentiels aux populations qui vivent à l'extérieur du parc, spécialement quand ceux-ci ont une valeur économique ou politique importante
- Des plantes et des animaux rares et endémiques
- Des plantes, des animaux et des habitats fragiles, menacés ou en danger
- Des ressources qui sont particulièrement sensibles à l'utilisation humaine
- Des exemples exceptionnels de paysages modifiés et la preuve d'utilisation durable de ressources naturelles
- Des sites archéologiques ou historiques majeurs
- Des sites culturels majeurs
- Des caractéristiques reconnues au niveau mondial (ex. Patrimoine mondial)

Étape 4. Identifier les contraintes, les opportunités, les menaces

Avant de définir des objectifs de gestion spécifiques pour l'aire protégée, il faut identifier les contraintes qui pèsent sur sa gestion, et aussi toute menace importante pour ses valeurs.

Certaines contraintes sont des fonctions de l'environnement naturel. Citons les processus écologiques qui existent dans l'aire, la présence de caractéristiques uniques et vulnérables, la rareté relative d'une ressource et d'autres aspects qu'il faut identifier.

Les contraintes peuvent prendre d'autres formes, telles que :

- des obligations légales ;
- des contraintes de nature foncière
- un usage antérieur (par exemple une pêcherie existante ou des opérations minières) ;
- des contraintes de gestion;
- des considérations sanitaires ou sécuritaires ;
- des activités et des usages prioritaires (qui doivent avoir la priorité dans le plan) ;
- des obligations envers des voisins, des visiteurs, etc. ; et
- d'autres considérations d'ordre politique.

Les menaces ou les pressions sur l'aire protégée peuvent être d'origine humaine ou naturelle, et elles peuvent trouver leur origine à l'intérieur ou à l'extérieur de l'aire protégée. Elles se manifesteront souvent sous forme de demandes économiques ou sociales adressées à l'aire protégée.

Comme la planification concerne le futur, Il faut identifier les facteurs qui peuvent affecter l'avenir de l'aire protégée et les évaluer. Si de telles prédictions sont pour le moins incertaines, il faut pourtant tenter d'identifier les tendances en matière de fréquentation des visiteurs, de pressions économiques et apparentées et de changements écologiques. Une bonne appréhension de l'environnement socio-économique est particulièrement importante. Les prédictions ne concernent pas seulement les menaces à venir, elles peuvent aussi aider à identifier des opportunités de changements, d'atténuation ou de restauration bénéfiques (ex. par la réduction du nombre de nuisibles).

Lorsqu'elles sont identifiées, les menaces (et les opportunités) doivent être clairement incluses dans le Plan de gestion. De nombreux professionnels incluent ces informations dans la description, tandis que d'autres ont pour cela une section spécifique « analyse » dans le plan.

Plusieurs techniques sont suggérées pour orienter l'équipe de planification dans l'évaluation et l'identification des problèmes. Par exemple, le projet de planification de gestion des TANAPA (*Tanzania National Parks*) a préparé des Plans de gestion pour les parcs nationaux en recourant à un « Processus stratégique de planification » (*Strategic Planning Process – SPP*). Le SPP utilise des ateliers interactifs pour garantir l'implication, l'input et le support les plus larges possibles de toute une gamme de professionnels et de membres de la société civile. Un « processus du groupe nominal » a servi à atteindre un consensus dans l'identification et la priorisation de problèmes et de questions, de valeurs ressources exceptionnelles et des objectifs de gestion (Young 1992).

Étape 5. Développer une vision et des objectifs de gestion

Une vision à long terme

Le processus de planification de gestion doit développer et articuler des conditions, un état ou un ordre d'échéance idéaux pour l'avenir de l'aire protégée. Dans certains plans, cet avenir est défini dans des buts fixés pour l'aire protégée ; dans d'autres, dans des objectifs à long terme. Dans certains plans plus récents, il prend la forme d'une « déclaration de vision ».

Les déclarations de vision décrivent les résultats souhaités et envisagés des politiques de conservation de l'aire protégée. Sans cette « vision », un plan risque d'avoir une direction peu cohérente. Sa raison d'être est de fournir un but ou une direction pour les objectifs de gestion. Il est important de remarquer qu'une déclaration de vision doit être ambitieuse.

Quelle que soit l'expression de la vision pour l'aire protégée, elle doit :

- décrire quel type d'aire protégée le plan cherche à réaliser à long terme. Ceci aidera les gens à comprendre à quoi, on l'espère, l'aire ressemblera à l'avenir, les raisons de ce choix et l'action nécessaire pour y arriver ;
- être une déclaration à long terme qui est peu susceptible de changer considérablement dans le temps. Elle doit donc inscrire la continuité du processus de gestion du parc dans la durabilité ; et
- inclure les aspects environnemental, récréatif, culturel et socio-économique de l'aire protégée.

Définition et rôle des « objectifs »

Les objectifs découlent de la vision de gestion. Ce sont des déclarations d'intention plus spécifiques, qui établissent les conditions que la gestion cherche à atteindre. Ce sont donc des déclarations de « résultats » plutôt que de moyens pour les atteindre.

Autant que possible, ces objectifs doivent être listés par ordre de priorité pour orienter les décisions suivantes. Les objectifs peuvent être controversés, et créer des difficultés au sein de l'organisme chargé de la gestion de l'aire protégée et dans la communauté des utilisateurs.

Si chaque groupe peut, par exemple, accepter la vision à long terme, il arrive souvent que les objectifs et les moyens de les atteindre soient perçus différemment, tout comme l'ordre des priorités. Par exemple, des groupes d'utilisateurs peuvent accepter que le maintien d'un site dans un état naturel soit une vision valide, pour autant que l'aire reste accessible pour leurs activités récréatives. D'autres peuvent souhaiter exclure les formes les plus excessives d'utilisation récréative, comme les excursions hors piste en 4x4, arguant qu'elles portent atteinte aux qualités naturelles de l'aire et de son atmosphère. Il faut donc réconcilier les différents objectifs par des réponses de gestion appropriées.

En développant les premiers objectifs de gestion, il faudrait utiliser une approche en trois étapes :

- concevoir des objectifs de gestion généraux ;
- développer des réponses de gestion spécifiques pour chaque sujet ; et
- préparer de premières options de gestion.

La description et la priorisation des objectifs de gestion peuvent être une part importante des processus de planification et de consultation. Dans des plans de gestion, les objectifs ont tendance à se relier soit à des « caractéristiques clés » de l'aire protégée (définir comment conserver celles-ci), soit à d'importants domaines de l'activité de gestion. Normalement, il faut formuler les objectifs de façon à couvrir ce qui suit :

- la gestion de l'habitat et des espèces ;
- la recherche, l'étude et le suivi ;
- les infrastructures, y compris les communications ;
- la fréquentation et les infrastructures pour les visiteurs ;
- l'éducation et la formation ;
- les caractéristiques sociales et culturelles ;
- la génération de revenus ;
- les services rendus par l'aire protégée ; et
- l'administration.

Les objectifs de gestion pour la catégorie appropriée de gestion des aires protégées de l'UICN (voir section 2.1 et UICN 1994) doivent être pris en compte lors de la formulation des objectifs de gestion spécifiques et de leur ordre de priorité.

Caractéristiques de « bons » (bien écrits/conçus) objectifs

Des objectifs bien établis sont essentiels pour déterminer si un Plan de gestion est efficace. S'ils sont mal exprimés, ou qu'ils ne donnent aux gestionnaires que des orientations vagues, le plan perd de sa crédibilité, et la gestion qui en résulte risque de ne pas transmettre la vision souhaitée pour l'aire protégée et de ne pas répondre aux attentes des parties prenantes.

Les **Lignes directrices** pour exprimer des objectifs sont résumées à l'Encadré 9 et développées plus bas.

Encadré 9. Lignes directrices pour la rédaction des objectifs

Les objectifs d'un plan de gestion doivent :

- être précis/spécifiques
- être réalistes et réalisables
- être inscrits dans un calendrier
- être mesurables
- refléter la raison d'être du parc, son importance et ses valeurs exceptionnelles
- expliquer les aboutissements souhaités, pas les moyens d'y arriver
- traiter correctement les problèmes
- s'accompagner de justifications
- s'inscrire par ordre de priorité.

- **Précis/spécifiques**

Une gestion efficace ne consiste pas seulement à atteindre des objectifs en général, mais aussi à atteindre individuellement chaque objectif. Sans objectifs précis et mesurables, il est difficile de déterminer ce qu'il faut faire et comment.

Une faiblesse typique de certains plans de gestion est due au fait qu'ils sont trop « ambitieux ». Si l'ambition est importante, sa place est dans la déclaration de vision. Les objectifs de gestion doivent être rédigés de façon à ce qu'il soit difficile de mal les interpréter.

- **Réalistes et réalisables**

Il doit être possible d'atteindre les objectifs de gestion pour l'aire protégée tout en reconnaissant les contraintes rencontrées par les gestionnaires. C'est pourquoi les aspirations exprimées dans la vision devront être traduites en termes plus pratiques et concerner les réalités pratiques du moment. Une fois encore, pas de « liste de vœux ».

- **Être inscrits dans un calendrier**

Dans la mesure du possible, les objectifs devraient s'inscrire dans un calendrier. Si cela est plus facile à réaliser dans un délai de 5–10 ans, le principe s'applique aussi à des échelles de temps plus longues. La responsabilité des gestionnaires face aux parties prenantes doit se mesurer par le timing des actions entreprises pour réaliser le plan.

- **Mesurables**

Les gestionnaires doivent pouvoir dire si les activités de gestion atteignent les résultats souhaités étant donné que c'est une importante mesure de leur réussite. Cela ne sera possible à identifier que si les objectifs sont quantifiés ou qu'ils ont trait à un résultat qui peut d'une certaine façon se mesurer. Les objectifs de gestion doivent être rédigés avec ceci à l'esprit.

Cela n'est pas facile, et souvent, on ne connaît pas assez bien les éléments écologiques, par exemple, pour pouvoir le faire. Mais il est important de faire les premiers pas vers une approche mesurable, qui peuvent servir à identifier les besoins en matière d'information et de recherche.

Une approche utilisée pour de nombreux sites de conservation de la nature au Royaume-Uni s'appelle *common standards monitoring* (le suivi des normes de base) ou CSM. Le CSM a été mis au point pour aider à normaliser le suivi de sites importants :

« Dans cette approche, seules les caractéristiques pour lesquelles le site a été classé sont suivies. Elles sont alors classées comme étant soit en état correct, soit en état défavorable. De cette façon, il est possible de catégoriser tout élément comme remplissant son objectif de conservation (état correct) ou pas (état défavorable) » (Alexander & Rowell 1999).

Cette approche peut bien marcher pour ce qui peut être facilement quantifié, mais elle ne s'adapte pas facilement à des notions plus intangibles comme la beauté naturelle ou l'expérience des visiteurs. Dans ces cas-là, on peut recourir à des enquêtes sur le comportement du public basées sur des indicateurs directs et indirects. Par exemple, une enquête menée auprès des visiteurs indiquera indirectement leur satisfaction vis-à-vis de la gestion d'une aire protégée et pourra servir d'indicateur de réussite. En recevant une réponse aux questions : « Visitez-vous encore le parc ? » ou « Quel aspect du parc préférez-vous ? », il est possible d'obtenir un aperçu des valeurs importantes mais intangibles du parc, d'évaluer les résultats et de s'en servir pour orienter la planification future.

- **Refléter la raison d'être du parc, son importance, ses valeurs exceptionnelles**

Les objectifs ne doivent pas répéter les raisons d'être de l'aire protégée mais dire les aspects importants qui accompliront cette raison d'être.

- **Expliquer les aboutissements souhaités, pas les moyens d'y arriver**

C'est un défaut fréquent, probablement parce qu'identifier une « fin » souhaitée est plus difficile que de dire comment elle sera atteinte. Les objectifs ne doivent pas décrire les programmes, actions et infrastructures de support nécessaires pour arriver à l'état souhaité, qui sont des tâches à aborder plus loin dans le processus. Par exemple, si un objectif est de protéger un habitat critique, il doit faire référence aux menaces qui **doivent** être traitées (feux, nuisibles) mais pas aux « moyens » de le faire.

- **Traiter correctement les problèmes**

Les objectifs doivent être une réponse aux problèmes identifiés lors des étapes précédentes du processus de planification. Tous les problèmes clés doivent être traités dans au moins un objectif ; cependant, les objectifs ne doivent pas traiter chaque problème séparément. Il est probable qu'il y ait certains objectifs de gestion qui ne correspondent pas spécifiquement à un problème mais qui décrivent néanmoins un état souhaité pour le parc.

- **S'accompagner de justifications**

Au cours du processus de planification, dans le corps du projet ou des plans finaux, il faut justifier le choix des objectifs. Ceci aidera à faire percevoir l'importance du plan de gestion et de ses objectifs.

- **S'inscrire par ordre de priorité.**

Les objectifs doivent être présentés par ordre de priorité afin de garantir que l'on comprend clairement les aspects les plus importants à inclure et à accomplir dans le cadre du Plan de gestion.

Limites des changements acceptables et seuils de soucis potentiels

De plus en plus, afin d'inclure plus de spécificité et de cibles dans les objectifs, l'on développe des « limites de changement acceptable » (*Limits of acceptable change* – LAC) pour des caractéristiques clés d'une aire protégée (et pour leurs qualités). Le premier recours à une approche LAC fut pour déterminer la capacité de charge récréative d'aires de nature sauvage, mais on reconnaît désormais l'intérêt de cette approche dans des processus de planification plus larges.

Les LAC sont conçus pour identifier le point où les changements d'une ressource induits par un autre objectif de gestion ont dépassé un niveau tolérable. Un LAC comprend des « normes » qui expriment les **conditions minimum acceptables** (mais pas les conditions souhaitées ou inacceptables). Cela signifie que l'on peut accepter que les conditions se dégradent jusqu'à ce que cette condition minimum acceptable risque d'être atteinte. A ce point, la gestion doit intervenir pour empêcher toute détérioration supplémentaire.

Il est évident qu'un suivi est nécessaire pour mesurer la condition et déclencher une intervention si les limites sont dépassées ou en voie de l'être.

Une approche LAC aide à ajouter de la spécificité aux objectifs en :

- prescrivant des limites quantifiables pour des paramètres écologiques sélectionnés comme une alternative, par exemple, à un « état naturel » (dont l'interprétation reste très ouverte) ; et
- fournissant une base pour mesurer certains aspects de la réussite de la gestion et des capacités du personnel.

Les LAC ne sont utiles que s'il y a dissension entre deux objectifs ou plus **et** qu'un compromis est possible. C'est pourquoi ils marchent bien dans des cas de capacités de charge récréative. Par exemple, l'Objectif 1 peut être de permettre l'accès à un circuit ; l'Objectif 2 peut être de donner la possibilité de loisirs paisibles. On a identifié un nombre limite (seuil) de visiteurs sur le circuit comme le maximum possible avant que les loisirs paisibles ne soient menacés (le LAC). Dans le cas de ce circuit, les gestionnaires décident que l'Objectif 2 est prioritaire. Si, pour atteindre l'Objectif 1, il y a tellement de personnes sur le circuit que les normes définissant des « loisirs paisibles » sont dépassées, l'Objectif 2 est clairement compromis. Comme ce dernier est prioritaire, il faut prendre des mesures pour restreindre l'accès au circuit.

Les **Lignes directrices** sur l'utilisation des LAC (à part un état naturel) se trouvent dans l'Encadré 10. Mais les planificateurs doivent bien comprendre l'approche LAC et sa pertinence par rapport à leurs besoins de gestion avant de se lancer dans un processus qui peut se révéler très complexe. Ce n'est pas toujours une technique facile ou adéquate à appliquer. Elle ne marchera certainement pas dans des domaines où les conditions futures souhaitables ou acceptables sont difficiles à déterminer et pourraient changer avec le temps.

Encadré 10. Lignes directrices sur l'application des LAC en dehors des loisirs en zone de nature sauvage

Il est possible d'appliquer des LAC dans des conditions où :

1. des buts sont conflictuels ;
2. il y a une hiérarchie des buts, de sorte que l'on peut dire qu'un ou plusieurs buts priment sur les autres ; ou
3. il est possible de développer des normes mesurables.

Les LAC n'aident pas beaucoup si :

1. il n'y a pas de conflits entre les buts. Dans ce cas, les gestionnaires vont s'efforcer d'atteindre les conditions souhaitées plutôt que des conditions acceptables ;
2. les gestionnaires ne veulent pas compromettre un des buts (quand cela arrive, il vaut mieux rechercher les conditions souhaitées du but incontestable) ; ou si
3. les deux buts sont jugés aussi importants l'un que l'autre.

Source : Cole & Stankey (1997).

Les Parcs Nationaux sud-africains ont mis au point une méthode similaire pour déterminer quand la gestion doit intervenir dans certaines situations. Ce système se base sur des «Thresholds for Potential Concern » (seuils d'inquiétude potentielle) ou TPC et a servi la première fois à orienter la gestion des systèmes riverains du Parc National Kruger. Le système des TPC s'est élargi pour couvrir toutes les caractéristiques écologiques terrestres dans le parc, et il constitue une part importante du Plan de gestion actuel du Kruger (SANP 1997).

Les TPC définissent l'« état souhaité » d'une caractéristique en identifiant un seuil supérieur et inférieur le long d'un continuum de changement. Ils sont conçus de façon à agir comme des « feux orange », de sorte que lorsqu'un seuil est atteint, ou lorsque la modélisation prédit qu'il va l'être, les gestionnaires sont priés de mener une évaluation des causes et de l'étendue du changement. L'évaluation sert alors à décider si une mesure est nécessaire pour corriger le changement ou s'il faut recalibrer le TPC. Le recalibrage offre aux gestionnaires et aux scientifiques l'occasion d'employer de nouvelles connaissances au sujet d'un système ou d'un élément écologique pour modifier le TPC s'il a été fixé à un niveau inapproprié.

Et les LAC et les TPC doivent être inscrits dans un plan opérationnel (plan de travail, d'action ou de mise en œuvre) qui décrit les mesures de gestion nécessaires, le calendrier et les responsabilités. Les informations financières illustrant le coût de la mise en œuvre du plan de travail peuvent aussi être jointes.

Étape 6. Identifier et évaluer des options, y compris le zonage

Les objectifs de gestion étant établis, l'étape suivante consiste à décider comment les objectifs seront atteints. Comme il y a souvent plusieurs façons possibles de le faire, il faut identifier toute la gamme d'options de mesures de gestion et choisir celles qui sont les plus appropriées. On peut passer par des zones de gestion pour répondre à des objectifs de gestion multiples.

Les **Lignes directrices** pour identifier et évaluer les options se trouvent dans l'Encadré 11.

Encadré 11. Lignes directrices pour identifier et évaluer des options de gestion

D'abord :

Poser ces questions :

- de quelles différentes façons peut-on réaliser les objectifs ?
- quelles sont les options possibles ?
- quelle combinaison d'options est à même de former des plans cohérents ?

En répondant à ces questions, le planificateur doit :

- toujours se référer et vérifier les options face aux objectifs, pour s'assurer que toute option contribue à atteindre ce que l'on voulait faire au départ ; et regarder vers l'avant et déterminer l'interaction entre les options – et les implications de la conception et de la gestion des diverses solutions possibles ;
- être conscient des contraintes et évaluer chaque option pour voir si elle est réaliste (ici, inspiration, intuition, façon de penser novatrice et originale ont une place spéciale) ; et
- développer des options jusqu'au stade où elles trouvent une expression spatiale et que les implications de gestion de chacune sont claires (mais il est inutile de développer chaque option dans les moindres détails).

Ensuite :

Poser ces questions :

- quelles options sont les plus économiques ?
- quel est le « meilleur » ensemble d'options ?
- quelles options répondent aux critères agréés ?

En répondant à ces questions, le planificateur peut souhaiter étudier :

- quelle alternative répond le mieux aux objectifs ;
- si cette alternative va marcher ;
- si chaque plan est financièrement réalisable ;
- si les options sont acceptables pour des politiciens et pour le public ;
- qui sont les gagnants et les perdants – c.à.d. quels groupes de la société bénéficieront du plan et lesquels subiront des désagréments.

À partir du processus présenté à l'Encadré 11, il devrait être possible d'identifier les mesures précises qui seront requises pour remplir chaque objectif de gestion de la façon la plus adéquate.

Zonage – et ses avantages

Les plans de gestion pour des aires protégées doivent identifier différentes « zones de gestion », des aires géographiques où des intensités de gestion similaires sont appliquées, où des niveaux d'utilisation semblables sont permis et où des usages différents sont séparés. Le zonage est une méthode largement employée depuis longtemps pour organiser les informations sur les ressources et orienter de façon structurée les diverses tâches de gestion.

« Le zonage définit ce qui peut et ce qui ne peut pas se faire dans différentes zones du parc en termes de gestion des ressources naturelles et culturelles, d'utilisation et de bénéfices humains, d'utilisation et d'expérience des visiteurs, d'infrastructures et de développement du parc, de maintenance et d'opérations. Grâce au zonage de la gestion, les limites d'utilisation et de développement acceptables dans le parc sont fixées » (Young & Young 1993).

Les zones définissent **où** les différentes stratégies de gestion et d'utilisation rempliront le mieux les objectifs de gestion pour assurer l'avenir souhaité pour l'aire protégée. Dans chaque zone, les prescriptions de la gestion doivent être raisonnablement uniformes mais elles peuvent varier en type ou en intensité de celles d'autres zones afin de satisfaire des objectifs multiples.

Normalement, on utilisera le zonage pour :

- apporter une protection à des habitats, des écosystèmes et des processus écologiques critiques ou représentatifs ;
- isoler des activités humaines conflictuelles ;
- protéger les qualités naturelles et/ou culturelles tout en autorisant plusieurs utilisations humaines raisonnables ; et
- permettre à des zones endommagées d'être isolées pour se rétablir ou être restaurées.

On peut aussi invoquer un zonage sur une base temporelle, quand une aire est gérée selon l'heure du jour, le jour de la semaine, ou le mois de l'année, pour permettre le déroulement d'événements culturels, reconnaître les changements saisonniers, ou en référence à tout autre événement déclencheur ou causal (ex. saisons de reproduction).

En donnant un contrôle sur des aires choisies pour remplir d'autres objectifs de conservation et d'utilisation, le zonage est un outil utile largement utilisé, mais le zonage d'une aire protégée n'est pas toujours nécessaire. Il doit simplifier et non compliquer la gestion.

Types de zones de gestion dans les Catégories I–IV d'aires protégées de l'UICN

On utilise beaucoup de sortes et de noms de zones de gestion dans la planification des aires protégées. Cependant, il est possible d'identifier plusieurs types de zones fréquents dans les catégories d'aires les plus strictement protégées (I à IV) :

- **Zone de valeurs spéciales et/ou uniques**

Cette zone doit contenir des valeurs exceptionnelles spéciales ou uniques – ex. des sites historiques, des espaces naturels importants comme des zones humides, des marais salants, des estuaires ou des zones marines clés comme celles des agrégations de frai, qui devraient se voir accorder la priorité en matière de protection. Les portions d'aires protégées qui sont habitées par des populations autochtones, ou qui sont importantes en tant que niches anthropologiques ou culturelles uniques, devraient aussi être protégées par un zonage qui reconnaît ces valeurs spéciales et limite ou exclut toute visite non désirée.

- **Zone primitive/ de nature sauvage**

Dans cette zone, il faut exclure tout développement de routes ou d'infrastructures et, normalement, interdire les techniques de gestion invasives. Les processus naturels dominent. Dans des circonstances normales, des pistes et peut-être quelques camps rudimentaires sont autorisés, mais leur nature, leur nombre et leur étendue doivent être strictement contrôlés. Ces aires sont parfois nommées « zones centrales », parce qu'elles sont susceptibles de contenir les valeurs naturelles les mieux préservées.

- **Zone de développement limité**

Un développement limité sera autorisé dans cette zone, mais il ne doit pas se faire au détriment des valeurs uniques ou spéciales du parc. Une raison d'être importante de cette zone sera de s'ouvrir à certains types d'utilisations récréatives, soulageant ainsi la pression sur les aires primitives ou de nature sauvage. Dans tous les cas, le développement doit y avoir seulement un impact minimal et ne servir qu'aux utilisateurs immédiats de l'aire classée.

- **Zone de développement intensif/de service³**

Dans de nombreuses aires plus strictement protégées, cette zone n'a pas sa place. Sa raison d'être est d'accueillir des routes importantes, des hôtels, des logements et des infrastructures de service. Le but est d'éviter de créer des zones de cette sorte dans ou près d'aires qui contiennent des valeurs spéciales ou uniques ou qui sont des exemples d'un type d'écosystème, etc. Dans de nombreuses aires protégées, la tendance actuelle consiste à déplacer les développements plus intensifs vers la périphérie des aires. Même si cela peut augmenter le coût des services dans l'aire protégée, l'expérience montre que cela :

3 Pour plus de détails, voir les chapitres 5 et 7 d'Eagles *et al.* (2002).

- libère du temps et des ressources pour la gestion ;
- est normalement moins néfaste pour les valeurs naturelles de l'aire ; et
- évite la création et l'installation d'industries ou d'activités de services à l'intérieur de l'aire protégée.

Les arguments en faveur de l'autorisation d'un développement plus intensif au sein d'une aire protégée peuvent aussi être fondés, particulièrement quand les aires protégées sont vastes. En voici certains :

- il y a un meilleur contrôle sur la conception, l'utilisation et l'emplacement des infrastructures et sur leurs impacts ;
- cela permet aux visiteurs d'optimiser le temps passé dans l'aire protégée ;
- cela permet une meilleure dispersion des visiteurs et des activités récréatives ; et
- des bénéfices sont tirés des droits payés par les utilisateurs et les visiteurs.

• **Zonage pour des utilisateurs traditionnels et autochtones**

De nombreuses aires protégées laissent des zones à la disposition d'utilisateurs autochtones et traditionnels. De nombreuses autres aires protégées autour du globe, tels le Parc National de Kakadu et le Parc marin de la Grande Barrière de corail, ont des dispositions spéciales concernant des zones allouées à cet usage. Lorsque c'est approprié, on peut procéder à un développement limité pour fournir des commodités de base aux utilisateurs traditionnels.

Types de zones de gestion dans les catégories V et VI d'aires protégées de l'UICN

Dans des paysages ou des aires à usages multiples protégés, il est probable qu'il faudra avoir recours à un zonage pour satisfaire les diverses utilisations de ressources économiques et culturelles qui y ont lieu. Le zonage d'aires de catégorie V se fera normalement en utilisant les plans d'aménagement du territoire qui reflètent des politiques fondées sur la géographie des différentes parties du paysage terrestre ou marin. Une partie de l'aire peut donc être désignée pour des activités économiques et d'autres préservées pour protéger des valeurs naturelles. Un facteur critique pour la réussite des plans de zonage est de s'assurer que l'on a correctement consulté le public au sujet de leur préparation et que les résultats seront acceptés par les parties touchées. Pour définir des zones, il faut tenir compte des processus pour étudier les demandes de développement et les dispositions de contrôle qui s'appliquent, et de ce qu'il est, ou pas, permis d'y faire.⁴

Le zonage est un outil de planification fondamental pour les aires protégées à usages multiples de catégorie VI. Le zonage établit les limites des activités permises dans l'aire protégée et, ce faisant, il détermine le schéma des différents usages. Les zones et les politiques qui s'y appliquent doivent être décrites en détail dans le Plan de gestion. Dans de vastes aires protégées à utilisations multiples, tel le Parc marin de la Grande Barrière de corail, cette partie du Plan de gestion est d'une importance critique parce qu'elle reflète les activités que l'on peut pratiquer, ex. la pêche commerciale, le tourisme et les activités connexes, et la recherche.

Sous-zones

Lorsqu'elles ne sont pas traitées d'une autre manière, des situations uniques peuvent exiger une attention spéciale, comme l'usage de sous-zones ou de modificateurs, c.à.d. un zonage « en temps et en lieu ». Ceci peut comprendre l'accès de véhicules ou de bateaux, des heures de visites et des restrictions saisonnières.

Identifier des zones et préparer un plan de zonage

Il n'existe pas de formule toute faite pour identifier des zones de gestion. Le planificateur et l'équipe de planification doivent commencer avec les objectifs de gestion pertinents. Puis il faut s'entendre sur les critères de désignation des zones, en se fondant sur les objectifs de l'aire et en restant dans le cadre des options développées. Les zones sont identifiées en étudiant la meilleure information disponible et en faisant appel au jugement professionnel de l'équipe interdisciplinaire de planification.

Les facteurs à prendre en compte peuvent inclure :

⁴ Pour une description plus complète, voir Phillips (2002).

- la protection de ressources d'une valeur exceptionnelle ;
- les contraintes imposées par le paysage et par d'autres éléments écologiques comme des pentes, un type de sol, l'hydrologie locale, des valeurs du paysage ;
- une gamme diverse d'utilisations expérimentées par des visiteurs appropriés ;
- l'élimination ou la réduction d'utilisations et d'activités qui, soit endommagent les ressources du parc, soit engendrent une pression excessive sur sa gestion ;
- la capacité de l'aire protégée de supporter les différents types d'utilisation et de développement souhaités ;
- les résultats de la participation ou de la consultation du public – avant la préparation du plan ;
- la politique et les décisions du gouvernement concernant l'aménagement du territoire ; et
- les usages établis chez les populations et les communautés locales.

On peut souvent obtenir des représentations spatiales informatisées lorsque les informations nécessaires sont disponibles (et sont détaillées à la même échelle). On peut y intégrer différentes couches d'information pour aider le planificateur à atteindre l'équilibre optimal entre conservation et utilisation, et donc à rencontrer les objectifs fixés pour l'aire.

Il faut faire attention à ne pas créer un schéma de zonage trop complexe. L'adoption de zones qui n'ont que de légères différences entre elles peut être déroutante pour le public comme pour la gestion. Le but est d'arriver au nombre de zones minimum pour atteindre les objectifs de l'aire. Lorsqu'il y a zonage, les zones doivent pouvoir être identifiées facilement par les visiteurs et leur permettre de savoir dans laquelle ils se trouvent et les contraintes qui s'y appliquent. Ceci est particulièrement important dans le zonage des eaux libres des réserves marines.

Étape 7. Intégration dans un projet de plan

L'intégration de tous les éléments de planification cités plus haut dans un seul document donnera un avant-projet de Plan de gestion.

Il existe de nombreuses manières de présenter un Plan de gestion, et l'on peut voir de nombreuses variantes de contenu, de séquence et de niveau de détail. La forme du plan sera fonction du budget, de la philosophie de gestion, des attributions de l'organe de gestion, et des buts du Plan de gestion. Mais s'il n'existe donc pas de format standard pour un Plan de gestion ni d'approche « correcte » et « incorrecte », le contenu et la structure d'un plan doivent toujours refléter les besoins du site, ses raisons d'être, les demandes de ses gestionnaires et la disponibilité des ressources.

Pour un parc national important, on peut s'attendre à ce que le plan soit un document plus volumineux, plus complexe que pour des aires protégées plus petites et moins importantes où il sera souvent judicieux de ne produire qu'un document plus simple. Il peut être difficile de décider quelles informations il faut donner. Ici aussi, pour un parc plus grand, ceci peut être plus long et constituer une plus grande partie du plan, encore que les pratiques actuelles consistent à publier ce matériel en annexe, dans un document séparé, en gardant le plan proprement dit axé sur les matières qui concernent la gestion et l'utilisation de l'aire. Les sujets d'une importance modérée ne doivent être abordés que brièvement – il faut toujours placer l'accent sur les questions importantes qui ont un rapport avec les objectifs de gestion et l'atteinte des résultats.

Éléments fondamentaux d'un Plan de gestion

Même s'il n'existe pas de format standard pour un Plan de gestion, les plans ont quand même tendance à contenir certains éléments standards. Ceux-ci sont indiqués dans l'Encadré 12. L'orientation suppose que le contenu du plan reflète la façon de réfléchir qui a mené à sa préparation. La planification doit être un processus logique et, lorsqu'ils sont préparés de cette façon, la plupart des plans se déroulent logiquement du début à la fin. Ils commencent par une introduction à l'aire protégée et une discussion sur son importance et les facteurs qui l'affectent, entraînent le lecteur vers la formulation d'une « vision » de sa gestion future et finissent par des prescriptions sur la façon d'atteindre cette vision et sur la façon dont les gestionnaires, entre autres, vont évaluer l'efficacité du plan lorsqu'il arrivera à échéance.

Encadré 12. Lignes directrices sur le contenu d'un Plan de gestion

Les éléments **les plus souvent trouvés** dans des plans de gestion sont présentés ci-dessous. Ce ne sont pas forcément des « têtes de chapitre » dans les plans, mais ils peuvent l'être. Ils peuvent être des têtes de chapitre, être regroupés ou au contraire morcelés en sections plus petites, selon la complexité et les caractéristiques de l'aire, le processus de planification utilisé et les besoins du gestionnaire. Certains de ces éléments peuvent être absents, d'autres venir en sus. Ils reflètent assez exactement les étapes du processus utilisé.

Résumé	Celui-ci résume les questions essentielles du plan et les décisions pertinentes. Il est très important parce beaucoup de décideurs finaux n'ont pas le temps de lire et d'intégrer les détails justificatifs.
Introduction	Celle-ci donne la raison d'être et la portée du plan, et une explication de la raison pour laquelle l'aire protégée fut créée (y compris toutes les bases législatives) et l'autorité en charge du développement du plan. Elle peut aussi contenir de brèves informations sur l'aire protégée, comme son emplacement, sa taille, les ressources et les valeurs premières.
Description de l'aire protégée	Celle-ci résume les informations descriptives pertinentes sur l'aire protégée. Elle inclut normalement un dénombrement résumé des ressources de l'aire (caractéristiques naturelles, culturelles, historiques et socio-économiques), comment elles sont utilisées, ainsi que le cadre légal et celui de la gestion. Il est tout aussi important de dire ce que le plan ne couvre pas.
Évaluation de l'aire protégée	Elle évalue pourquoi l'aire protégée est importante et explique les valeurs qui y sont attachées. Elle prend souvent la forme d'une déclaration d'importance, donnant les éléments clés de l'aire.
Analyse des questions et des problèmes	Cette section contient une analyse des contraintes et des opportunités affectant l'aire et dit les principales menaces pour sa conservation, sa gestion et sa maintenance. Il faut aussi donner tout impact (interne ou externe) sur les importantes caractéristiques de l'aire, de même que toute autre réflexion en matière de gestion.
Vision et objectifs	Ceci donne la vision large et à long terme pour l'aire protégée, qui peut prendre la forme de buts, et une « déclaration de vision ». On peut inclure ici toute politique d'orientation pour la gestion. Un ensemble d'objectifs est fourni ici. Ce sont des déclarations spécifiques qui décrivent ce que la gestion doit réaliser dans le calendrier du plan. On inclut souvent l'exposé logique des objectifs et une justification précieuse des décisions prises lors de la planification. Des « limites de changement acceptable » (LAC) sont aussi données pour les objectifs.
Plan de zonage	S'il faut délimiter différentes zones de gestion, on peut préparer un plan de zonage pour en illustrer les limites, la classification et la gestion, ainsi que toute activité autorisée ou interdite pour chaque zone. On peut aussi donner les sous-objectifs de chaque zone. On peut inclure le schéma de zonage dans le Plan de gestion ou le présenter séparément. Souvent, le plan de zonage sera préparé pour étayer le plan de gestion, ou il existe déjà. Ses conclusions sont alors résumées dans le plan de gestion. Il faut décrire clairement les contraintes et les conditions spécifiques s'appliquant à chaque zone.
Mesures de gestion (prescriptions)	<p>Ici paraissent les mesures spécifiques à appliquer afin d'atteindre les objectifs. Elles incluent souvent :</p> <ul style="list-style-type: none">• une liste de mesures/activités de gestion requises (souvent appelées prescriptions) ;• un programme ou un plan de travail qui identifie quand chaque action sera réalisée et par qui (ceci peut être un document à part) ;• des activités prioritaires identifiées ;• le personnel et les fonds nécessaires pour les réaliser (établissement des coûts). <p>Si cette section du plan doit être très détaillée, elle peut alors scinder les prescriptions en « projets », dont chacun est une action détaillée. On peut aussi décrire la façon dont ils doivent être menés. Plus souvent, l'information de cette section n'est pas détaillée, mais on lui joint des plans opérationnels ou de travail annuels qui, eux, vont contenir les coûts et les instructions détaillés.</p>
Suivi et analyse	Cette section expose brièvement comment la mise en œuvre du plan sera suivie, et quand et comment il sera procédé à un examen du plan. Elle inclut des indicateurs permettant de mesurer les performances de l'aire protégée.

Variantes

Il arrive régulièrement qu'un plan de gestion reprenne les titres ci-dessus et que le plan reflète les étapes du processus de planification. Cependant, de nombreux planificateurs trouvent plus efficace, spécialement dans les sites complexes et multi-usages, d'adopter des titres qui décrivent de plus près les grandes **raisons d'être** de l'aire (et/ou de son organisation gestionnaire). Ceci est particulièrement le cas pour la partie du plan qui traite des politiques, des objectifs, des zones et des mesures de gestion. Dans ces cas-là, le plan peut établir un ensemble de programmes de gestion qui traitent de :

- gestion pour conserver la diversité biologique ;
- gestion de l'environnement physique ;
- gestion des composantes biologiques ;
- programmes de conservation communautaire ;
- infrastructures pour les visiteurs et développement de l'aire protégée ;
- administration de l'aire protégée ;
- recherche et information ;
- évaluation et révision.

Une telle structure aide à la communication et montre exactement au lecteur comment des fonctions spécifiques (par exemple, la conservation ou les raisons de l'accès du public dans un parc national) seront remplies.

C'est une telle approche qu'a adoptée le Mexique, où le contenu et le format des plans de gestion sont décrétés par la législation. Dans ce cas-ci, il existe sept « programmes de gestion » qui couvrent :

- (i) la conservation ;
- (ii) un développement social durable ;
- (iii) la recherche scientifique et le suivi environnemental ;
- (iv) le cadre légal ;
- (v) l'administration ;
- (vi) la direction et la coordination ; et
- (vii) les opérations.

Chaque programme de gestion contient des objectifs, les problèmes et les stratégies, les mesures et les activités à développer, ainsi que des détails sur les infrastructures, l'équipement et les ressources humaines nécessaires.

Des plans de gestion pour des parcs nationaux en Angleterre et au Pays de Galles sont aussi rédigés sous ce format, où les têtes de chapitres principales se font l'écho des vastes raisons d'être des parcs (voir Encadré 13).

Encadré 13. Table des matières d'un Plan pour un parc national (Angleterre et Pays de Galles)

1. Introduction
2. Vision pour le parc
3. Conservation
 - a. Environnement naturel
 - b. Conservation du patrimoine culturel
4. Promotion de la compréhension et des loisirs
 - a. Gestion des loisirs
 - b. Promotion de la connaissance de l'aire protégée
5. Bien-être économique et social des communautés locales
6. Planification et contrôle du développement
7. Thèmes/politiques liés au parc pour des zones géographiques particulières
8. Mise en œuvre : appliquer les politiques dans des zones spécifiques du parc : gestion, administration, ressources
9. Suivi et révision

Source : Countryside Commission (1997).

En Tanzanie aussi, des « plans d'action » pour des aires protégées sont présentés avec des titres qui se rapportent globalement aux raisons d'être de l'aire protégée (voir Encadré 14).

Encadré 14. Table des matières d'un Plan de gestion (général) Tanzanie

1. Déclaration de valeurs et de la raison d'être du parc
2. Analyse des questions et des problèmes
3. Description des ressources et des valeurs exceptionnelles
4. Liste des objectifs de gestion décrivant l'avenir souhaité pour le parc
5. Plan d'action, qui inclut : un schéma de zonage avec mesures spécifiques et détermination des limites d'utilisation acceptables et du développement pour chaque zone : actions interdépendantes pour :
 - Protection et gestion des ressources
 - Fréquentation des visiteurs et développement
 - Protection du territoire et changements de limites
 - Coopération avec les intérêts associés locaux et du district
 - Expérience, utilisation et interprétation des visiteurs
 - Accessibilité pour les visiteurs handicapés
 - Opérations du parc et évaluation environnementale du plan
 - Liste des priorités du plan d'exécution et ensemble des financements

Source : Young & Young (1993).

Une approche légèrement différente, adoptée par le *National Trust for Scotland* et par le *Countryside Council for Wales* (CCW), consiste à fournir un programme de gestion pour chaque **élément clé** de l'aire (voir Alexander 1996). Ces éléments peuvent être un habitat (ex. une forêt), une espèce particulière, des sites ou des constructions archéologiques. Pour chacun d'eux (ou pour des groupes d'éléments qui ont des caractéristiques et de besoins de gestion semblables), sont fournis une justification, des objectifs et des prescriptions de gestion. Le CCW identifie aussi des « traits » pour chaque élément clé et s'en sert pour établir des limites de changement acceptable. Dans ce type de plan de gestion, ce sont donc les éléments clés qui dictent les titres.

Chaque variante de format a été développée et conçue pour répondre aux besoins de l'organisation de gestion en question et spécialement pour fournir un document qui communique **le plus clairement possible** l'intention de la gestion à tous ceux qui sont impliqués. Ces variantes sont la preuve que les planificateurs cherchent souvent celle qui répond à leur besoin. Lorsqu'elle est développée, cependant, il arrive souvent que des organisations adoptent leur propre « approche normalisée » parce qu'elle peut être enregistrée comme modèle sur un disque informatique et servir alors de *checklist* pour tous les plans. Un format normalisé peut aussi aider le personnel à se familiariser avec un plan et à trouver rapidement et facilement les informations dont il a besoin. Il aide aussi à assurer une certaine cohérence dans toute l'organisation et sert lors de la rédaction de rapports à l'échelle de l'organisation.

Quelle que soit la forme choisie, il est conseillé d'être pratique plutôt que de viser la « perfection ». La sophistication et les détails peuvent être ajoutés graduellement à un plan lors des mises à jour et des révisions ultérieures. L'Encadré 15 donne certaines **Lignes directrices** supplémentaires sur la forme d'un plan de gestion.

Encadré 15. Lignes directrices sur les bonnes pratiques en matière de rédaction d'un Plan de gestion

- Utiliser un style clair et simple, dans un langage familier
- Placer l'aire protégée dans son contexte régional, national et international
- Identifier et se centrer sur les valeurs et les questions essentielles
- Identifier les critères adoptés en établissant la vision, les objectifs de gestion, les problèmes, les options et le zonage, afin de garantir que le public et le personnel les comprennent parfaitement
- Identifier les critères permettant d'évaluer les performances de la gestion avec le plan
- Prendre bien conscience des suggestions et du résultat des consultations du public

Révision interne de l'agence

Lorsque le projet de plan prend forme, il est utile de faire circuler le texte en interne, dans l'agence de gestion, pour commentaire. Cela donne au personnel intéressé par les prescriptions de la gestion l'occasion d'exprimer ses commentaires avant toute consultation du public. Cela permet aussi de repérer des incohérences et de susciter des suggestions pour améliorer la présentation et le contenu.

Étape 8. Consultation du public, y compris une présentation publique du projet de plan

La possibilité donnée au public et aux parties prenantes d'examiner le projet de plan de gestion est une étape vitale du processus de planification. Le chapitre 5 traitera de cette question.

La façon d'interroger le public varie d'agence en agence et de pays en pays. Chaque situation est différente. Mais il y aura en général deux scénarios :

- Le processus de consultation du public est déterminé à l'avance ; et
- L'agence est libre de déterminer sa propre progression.

Lorsqu'un processus formel de consultation est imposé, l'agence doit évidemment le respecter. Cela implique d'habitude de publier des avis pour informer les parties intéressées que le projet de plan est disponible pour consultation et de l'endroit où en trouver des copies. L'avis donnera aussi un délai pour faire connaître les commentaires et indiquera l'endroit où les envoyer. Il donnera aussi en général le nom d'une personne de contact et un numéro de téléphone.

Ce qui précède n'est cependant qu'un minimum. Cela devra normalement s'accompagner de réunions publiques, d'interviews dans les médias, d'expositions sur la place publique et de communications sur Internet. Il est important que le public et les parties prenantes aient l'occasion de comprendre ce que l'on propose et de donner un avis réfléchi. Il faut aussi noter les commentaires oraux et les attribuer autant que possible à leurs auteurs. Il faut aussi solliciter des commentaires écrits dans le cadre du processus. L'effort fait pour communiquer avec les parties intéressées devrait identifier le niveau probable d'intérêt pour le plan.

La question de savoir s'il faut demander un paiement pour des projets de plan doit se décider en accord avec la politique de l'agence. Mais le public répondra probablement plus volontiers si le projet peut leur être présenté gratuitement, et c'est ce que l'on recommande pour atteindre le taux de réponses le plus élevé possible.

Lorsque le processus de consultation publique n'est pas imposé, l'agence ou l'autorité de gestion peut décider de sa propre façon de faire. Si ce qui est décrit plus haut est considéré comme un minimum, il peut y avoir d'autres étapes :

- Faciliter des réunions de groupes d'intérêt spécial pour résoudre des requêtes conflictuelles ;
- Faciliter des consultations directes entre planificateurs et particuliers/ organisations ;
- Transmettre les soumissions publiques à des groupes de conseil externes, ex. des comités consultatifs comprenant des chefs/ représentants de communautés, pour obtenir leur avis ;
- Impliquer formellement des comités consultatifs statutaires dans l'évaluation des plans et des soumissions publiques ; et
- Accepter les inputs venant par des processus politiques, spécialement pour des questions plus difficiles.

Le temps requis pour s'assurer les commentaires publics varie. Un délai de trois mois sera souvent un minimum, mais on peut prolonger si c'est nécessaire au public qui veut donner son avis. Pour être réaliste, disons que six mois peut être un minimum si l'on a affaire à une grande aire protégée ou que les problèmes sont complexes. Les groupes communautaires et des ONG demandent souvent plus de temps pour examiner le projet et apporter leurs commentaires. Il revient alors à l'agence de gestion d'apprécier s'il vaut mieux patienter pour recevoir des commentaires tardifs ou faire avancer le plan vers la phase suivante. Le point clé est que le plan de gestion doit être discuté lorsqu'il est encore au stade de projet pour que le document final reflète les valeurs et les questions soulevées par le programme de participation et qu'il crée un sentiment d'appropriation. Pour y arriver, il faut adopter une approche flexible du temps accordé à cette étape.

L'Encadré 16 suggère des **Lignes directrices** sur la façon de mener ce processus de consultation : il est adapté de l'orientation au sujet des aires protégées de catégorie V, mais ce conseil convient aussi à d'autres catégories d'aires protégées.

Encadré 16. Lignes directrices pour la consultation au sujet du Plan de gestion

Il est essentiel que le processus de consultation suscite la confiance chez toutes les parties prenantes. Ceci exige que l'agence :

- identifie toutes les parties prenantes ;
- les approche toutes sur une base d'égalité et de transparence ;
- produise du matériel informatif, clair et facile à comprendre ;
- utilise une variété de moyens culturellement appropriés pour demander des avis ;
- insiste sur l'aspect *projet* des propositions ;
- soit prête à reconsidérer toutes les propositions ;
- conserve un rapport complet et documenté de tous les commentaires et note tous les contacts ;
- s'assure que toutes les demandes de réunions, de matériel, etc. soient satisfaites rapidement ;
- garantisse que chaque point de vue est pris en compte, qu'il soit adopté ou pas ;
- donne assez de temps pour que les gens ne se sentent pas pressés par le processus, mais pas trop pour qu'ils ne se désintéressent pas ;
- commence de nouvelles consultations si l'on envisage d'apporter au plan des modifications qui affecteront d'autres parties prenantes que celles qui demandent ces changements ;
- rapporte le résultat des consultations à tous ceux qui ont fait des commentaires ; et surtout,
- traite toutes les parties prenantes comme des partenaires essentiels dans la conservation des aires protégées, pas comme des adversaires.

Source : adapté de Phillips (2002).

Étape 9. Révision du projet et production d'un plan final

Cette étape du processus implique la révision du projet et la prise en compte des commentaires reçus des parties prenantes et du public. La bonne pratique exige que tous les commentaires écrits reçus, tous ceux qui ont été notés lors de réunions publiques, etc. soient rapportés et étudiés. Même s'ils ne sont pas repris dans la version finale, il serait bien que l'équipe de planification résume chaque commentaire reçu et les inclue en annexe au Plan de gestion publié, ou en fasse un document séparé.

L'équipe de planification devra faire preuve de jugement extrême pour voir quels commentaires accepter. Les commentaires de groupes d'utilisateurs et de parties prenantes auront tendance à se focaliser sur des problèmes d'un seul ordre plutôt que sur l'ensemble du plan. Les points de vue d'un groupe particulier, si bien défendus soient-ils, ne doivent pas pouvoir mettre en danger d'autres éléments du plan.

Il peut être pratique de préparer un rapport sur les consultations pour le joindre au document final. Ce rapport détaillera comment on a pris en compte les commentaires reçus et pourquoi certains n'ont pas été utilisés. Cela permettra au public et aux parties prenantes de comprendre la version finale du plan et de voir comment on en est arrivé aux mesures de gestion qui y sont incluses.

La version finale d'un plan de gestion peut prendre plusieurs formes. D'habitude, ce sera un document papier relié, disponible à la vente pour le public. Le tirage sera évidemment déterminé par l'importance du public. Il est souvent utile de produire un résumé sous forme de fascicule, éventuellement gratuit, pour une distribution plus large. Le plan doit aussi être placé sur le site Internet de l'agence et téléchargeable. Il peut être intéressant de produire aussi des versions du Plan de gestion en feuilles volantes pour le personnel de l'agence, pour qu'il ait un accès rapide aux sections les plus consultées.

Étape 10. Approbation du plan

C'est une étape procédurale qui implique la soumission du plan à l'approbation de l'autorité compétente. Les procédures varient de pays en pays, mais dans la plupart des cas, il y aura un processus formel d'adoption ou d'approbation qui donnera au plan son autorité, souvent inscrite dans la législation et clairement documentée.

Par exemple, en Australie, les plans de gestion fédéraux pour les parcs nationaux doivent être soumis au ministre de l'Environnement et du Patrimoine pour approbation. Le plan est aussi soumis aux deux chambres du Parlement pour une période légale de 15 jours ouverts durant laquelle les membres peuvent soulever des objections ou demander des clarifications concernant le document.

Étape 11. Mise en œuvre du Plan de gestion

Le Plan de gestion établit les actions à entreprendre. Elles doivent être réalistes et nécessaires à la bonne gestion de l'aire protégée. Elles ne doivent pas être une liste de vœux ou contenir des points qui n'ont pas de lien avec les objectifs de la gestion. Ce processus donne une autorité légale très claire au Plan et constitue une base solide pour les mesures de conformité et d'application.

Deux approches sont en général utilisées :

- soit les plans ne donnent pas le détail des ressources et des fonds pour chaque année ;
- soit les plans donnent les informations de cette sorte.

Les raisons d'adopter la première approche sont la complexité et l'étendue des tâches, et le fait qu'il est difficile de prévoir des coûts avec précision plus d'un ou deux ans à l'avance. De plus, sur la période de 5–10 ans couverte par le Plan de gestion, il est possible qu'il faille faire d'importants ajustements en raison de changements touchant l'aire protégée elle-même, ses environs, sa situation financière ou celle du personnel de l'organisation gestionnaire, ou encore suite à des réussites ou des échecs importants. C'est pourquoi de nombreuses organisations utilisent le Plan de gestion pour identifier la gamme d'actions nécessaires et, de là, produisent des plans opérationnels plus détaillés et plus précis (comme des plans de travail) (voir Section 2.7).

Même lorsque l'on adopte cette approche, des Plans de gestion peuvent quand même servir de documents budgétaires essentiels, étant donné que des gouvernements et des donateurs ne sont pas susceptibles de financer des actions qui ne seraient pas indiquées dans le plan. De plus, une série de plans de gestion pour toutes les aires protégées qui se trouvent sous la responsabilité d'une agence constitue le fondement de son plan d'affaires, avec des indications claires de la raison pour laquelle le financement est demandé et les priorités fixées pour la gestion, et de la façon dont les ressources seront attribuées.

Les agences qui travaillent sur la base décrite ci-dessus comprennent le *Kwa Zulu Natal Nature Conservation Service* et le *Kenya Wildlife Service*. Tous deux utilisent des plans de gestion comme points de départ de la préparation des plans de travail annuels. Tous les changements requis pour garantir que le plan de travail est pertinent et actualisé sont étudiés et ajustés chaque année.

La seconde approche est adoptée lorsque des pays ou des agences décident d'exposer le détail des informations financières et opérationnelles dans le cadre du plan de gestion.

Dans ce cas, quand l'information est incluse, ce sera sous la forme d'un *plan de travail* qui doit couvrir les activités à réaliser, avec une estimation du coût pour la durée **totale** du Plan de gestion. Ce plan de travail peut être établi comme un résumé présenté sous la forme d'une feuille de calcul. Il doit comprendre : le calendrier impliqué, les ressources humaines et financières nécessaires, la priorité à accorder au travail, et des critères de succès ou d'échecs à utiliser pour mesurer les progrès. Selon la façon dont l'organisation réalise sa planification financière/de ressources, il peut être intéressant de scinder le travail en deux parties :

- tâches récurrentes et en cours (programme de maintenance)
- projets de développement ou d'investissement, ou actions uniques.

Il faudrait aussi préparer des *plans opérationnels annuels* de roulement. Ils doivent être liés aux budgets annuels et donner une projection exacte du travail à réaliser chaque année dans une aire protégée selon le plan de gestion. Comme le plan de travail, un plan opérationnel peut aider à distinguer les tâches répétitives ou celles qui sont en cours des projets de développement ou d'investissement. *Les plans opérationnels ne font normalement pas partie du Plan de gestion, mais ils servent d'outils de gestion établissant comment il sera exécuté.*

Variations dans la présentation

Il existe plusieurs façons de regrouper les informations relatives à la mise en œuvre dans le Plan de gestion ou tout autre document d'appui :

Par zone

Si l'on a identifié des zones de gestion, les actions, délais et coûts pour l'aire protégée peuvent être groupés ainsi :

- actions requises pour chaque zone ;
- actions dont l'application est plus large et touche plus d'une zone ; et
- actions qui s'étendent à l'extérieur de l'aire protégée.

Par objectif

Dans certains cas, des actions – accompagnées de leur calendrier et des coûts – sont regroupées en « stratégies de gestion » pour chaque objectif.

Division en projets

Dans d'autres cas, les actions de gestion (parfois appelées prescriptions) sont scindées en unités de travail appelées « projets ». Ceci peut en faciliter l'exécution dans la mesure où chaque projet peut être décrit clairement, budgétisé individuellement et fixé au calendrier. On peut se servir de la documentation relative au projet pour orienter des membres du personnel, ou des contractants, chargés de réaliser le travail.

Dans cette approche, chaque projet se voit attribuer une **priorité**. L'ordre de priorité sert à orienter l'allocation annuelle des ressources. Une façon de l'organiser est la suivante :

- **Priorité 1** : les projets qui doivent être terminés dans l'année. Ils peuvent inclure des projets essentiels pour sauvegarder des caractéristiques clés du site, ceux relatifs aux implications légales du régime foncier du site et ceux qui ont des implications dans les domaines de la santé et de la sécurité, ainsi que de la responsabilité civile.
- **Priorité 2** : des projets importants pour la gestion de routine de l'aire protégée. Ils doivent être finis après une durée déterminée, mais avec une certaine notion de flexibilité.
- **Priorité 3** : des projets qui, quoique souhaitables, ne peuvent être entrepris que lorsque le temps et d'autres ressources sont disponibles, et après que les projets des Priorités 1 et 2 ont été menés à bien.

Étape 12. Suivi et évaluation

La raison d'être du suivi et évaluation

Lorsqu'un Plan de gestion est prêt et approuvé, et que les plans opérationnels sont en place pour guider sa mise en œuvre, le personnel de terrain peut alors mettre le plan en pratique. Lorsque la réalisation est en cours, le suivi et l'évaluation assurent la rétro-information. Les raisons d'être de cette étape sont : identifier si le plan est réellement exécuté et si ses objectifs sont atteints ; tirer les leçons de l'observation des impacts de la gestion ; et adapter les actions de la gestion en conséquence. Lorsque la mise en œuvre se heurte à des problèmes, le suivi et l'évaluation peuvent servir à redéployer différemment ressources et efforts pour améliorer la réalisation.

Le cadre de l'UICN pour évaluer l'efficacité de la gestion traite de toute la question du suivi-évaluation de la gestion des aires protégées et donne des orientations détaillées sur la façon dont un processus de suivi-évaluation doit être conçu et réalisé (Hockings *et al.* 2000⁵). Il se focalise sur deux aspects :

- *L'adéquation des systèmes et des processus de gestion* : mesurée en évaluant les intrants requis pour la gestion et les processus utilisés ; et
- *L'atteinte des objectifs de l'aire protégée* : mesurée en identifiant les extrants et les résultats de la gestion.

Dans ce vaste chapitre, l'UICN identifie six éléments des processus de gestion que l'on peut évaluer pour identifier le niveau de progression et le point où le cycle de gestion a connu succès ou échec :

- Où en sommes-nous ? (contexte)
- Où voulons-nous aller et comment y arriver ? (planification)
- De quoi avons-nous besoin ? (intrants)
- Comment organisons-nous la gestion ? (processus)
- Quels sont les résultats ? (extrants – c.à.d. les activités ou services produits)
- Qu'avons-nous réalisé ? (résultats – c.à.d. les réalisations réelles de la gestion).

Pour évaluer l'efficacité d'une gestion, l'évaluation des résultats face aux objectifs est le test le plus pertinent. Cependant, elle peut exiger un effort de suivi conséquent dans des situations où l'on a fait très peu attention à l'évaluation des résultats dans le passé. De nombreux objectifs et cibles de gestion ne sont pas inscrits de façon assez spécifique pour suggérer des résultats visibles qui indiqueraient une réussite. De plus, même quand ils sont écrits clairement, notre compréhension des processus écologiques sous-jacents est souvent une base insuffisante pour pouvoir revendiquer un succès. Il est généralement plus facile de conclure qu'une mesure a échoué que de conclure qu'elle a réussi.

Types de suivi

Dans le passé, de nombreuses organisations limitaient leur suivi à un « suivi de la mise en œuvre », c.à.d. voir si le travail avait été fait comme spécifié dans le plan. On dit parfois que c'est une « évaluation de l'efficacité », et c'est une tâche assez simple. Par exemple, un rapport annuel du gestionnaire indiquant les activités réalisées dans l'année permettra de faire une évaluation de ce qui a été fait dans le programme prévu. Cette information permettra alors à documenter l'examen des projets et les programmes de travail de l'année suivante.

Le problème est que cette information ne dit pas au gestionnaire si les **objectifs** sont atteints. Elle peut dire si le gestionnaire a été occupé – pas s'il a été efficace. Elle donne donc peu d'information sur les extrants de la gestion, et moins encore sur ses résultats ; ce n'est pas une approche informative. Ce qu'il faut, c'est un examen critique pour savoir si les objectifs sont atteints, ou si ce sont de bons objectifs pour le site. Sans cela, il y a un grand risque de problèmes de « responsabilité ». Comme l'explique Lipscombe :

« Sans cela, les gestionnaires n'ont aucune preuve pour étayer ou réfuter l'utilité de la façon dont eux, et leur personnel, passent leurs journées : ils n'ont aucun moyen de se défendre lorsque leurs supérieurs administratifs ou politiques, voire le simple contribuable, leur demandent des comptes » (Lipscombe 1987).

5 NdT : Voir aussi en français : Hockings *et al.* (2008).

Cependant, la responsabilité et l'évaluation de l'efficacité de gestion sont aussi difficiles à faire si l'on ne dispose pas d'objectifs spécifiques et mesurables dans le Plan de gestion lui-même, comme nous l'avons déjà dit plus haut.

En plus du travail de Hockings *et al.*, d'autres exemples de programmes d'évaluation de gestion se sont développés pour informer la gestion d'aires protégées. Par exemple, le concept de « Suivi des normes communes » (*Common Standards Monitoring*) a été développé au Royaume-Uni pour des sites de conservation de la nature couverts par des classements statutaires (pour plus d'explications, voir p.31). *Parks Canada* est officiellement obligé de protéger l'intégrité des parcs et de rendre compte publiquement de la mesure dans laquelle cela a été fait.

Étape 13. Décision de réviser et de mettre à jour le Plan de gestion

La dernière étape du processus de planification consiste à décider de réviser ou de mettre à jour le Plan de gestion. Dans de nombreux cas, le plan aura légalement une durée limitée, souvent de cinq, sept ou dix ans. La décision d'entreprendre sa révision doit être prise suffisamment tôt pour que le nouveau plan puisse être en place avant l'expiration de l'ancien. Dans le cas d'un plan complexe qui nécessite une longue consultation publique, il peut être nécessaire de penser à se lancer dans une révision deux ans avant que le nouveau plan soit opérationnel. Dans des situations moins complexes, le processus doit commencer au moins 12 mois avant que le nouveau plan soit d'application.

Une partie intégrante de cette étape finale, c'est de s'assurer que les rétro-informations du cycle de suivi soient disponibles pour orienter la préparation du nouveau document. Il peut être indiqué de demander une étude d'évaluation pour collecter des informations de suivi là où elles manquent, ou de demander de nouvelles études pour disposer d'informations approfondies sur des questions qui n'ont pas été suffisamment couvertes par le suivi. Le temps nécessaire pour ces travaux doit être factorisé dans la décision de mettre à jour le Plan de gestion, pour qu'il n'entraîne pas de retard et, en fait, c'est l'intention-même d'entreprendre une évaluation qui doit faire partie du Plan de gestion.

Il y aura des cas où un Plan de gestion approuvé n'aura aucune date d'échéance définie. Même si, légalement, le document de base reste valable, il est peu probable que les prescriptions de gestion restent valides à perpétuité. Les agences de gestion doivent accepter le fait qu'il est nécessaire de réviser les plans à intervalles réguliers et ne pas essayer de travailler avec des plans obsolètes. Il est recommandé de réviser les Plans de gestion au moins tous les dix ans.

5 Impliquer les populations

5.1 Pourquoi impliquer des populations ?

« A l'ère des ombudsmen, de la liberté de l'information et de la responsabilité bureaucratique généralement accrue d'un 'gouvernement ouvert' – l'époque où des décisions concernant la gestion des parcs pouvaient se prendre 'à huis clos', en toute impunité est probablement révolue » (Lipscombe 1987).

Ce qui était « probablement » vrai il y a plus de 20 ans est vrai à coup sûr aujourd'hui. C'est désormais une bonne pratique normale d'inclure les populations intéressées ou « en jeu » dans une aire protégée dans le processus de planification de gestion. Ces populations peuvent être des communautés locales, des groupes d'utilisateurs, des particuliers intéressés, des fonctionnaires de gouvernements locaux, des représentants d'ONG, des intérêts commerciaux, nombre d'autres groupes et – bien sûr – le personnel de l'aire protégée elle-même. L'implication des communautés locales a reçu un écho tout particulier et il est vrai que le besoin, pour la gestion des aires protégées, de s'ouvrir à l'extérieur était une recommandation clé du IV^{ème} Congrès mondial des Parcs qui s'est tenu à Caracas en 1992.

Impliquer une grande variété de personnes dans le processus de planification peut prendre du temps. De plus, cette consultation entraîne de nombreux risques : par exemple, elle peut « piéger des gestionnaires entre les aspirations 'irréalistes' de certains groupes, une législation 'rigide', des superviseurs 'lointains' et les demandes impossibles de donateurs et de groupes de pression » (Scholte 2000). Mais l'implication d'intérêts divers est essentielle si l'on veut arriver à un consensus autour des buts du Plan de gestion. En effet, même si l'inclusion de personnes dans le processus de planification peut être un vrai défi, elle est aussi et surtout porteuse d'avantages – voir l'Encadré 17.

Encadré 17. Avantages de l'implication de gens dans la planification de gestion

- Un sentiment plus grand d'**appropriation**. Les communautés qui vivent dans ou près d'une aire protégée, les visiteurs et autres utilisateurs de parcs se sentiront plus engagés envers les objectifs et les pratiques de la gestion du parc s'ils ont eu la possibilité d'être impliqués dans l'identification de ces fins et moyens.
- Un plus grand support de l'aire protégée. La réussite d'un plan va dépendre du soutien public et politique. Il est essentiel de garder des communications régulières avec le public au sujet de décisions qui le touchent, et de la protection et de la fréquentation de l'aire protégée.
- Une meilleure **implication** dans la prise de décisions, qui aide les gens à être conscients (et à sentir qu'ils peuvent influencer) des changements dans la direction de la gestion.
- Des liens entre planification de la conservation et planification du **développement**. Ne pas tenir compte des besoins des populations en termes de développement social et économique signifie qu'un Plan de gestion a peu de chances d'atteindre ses objectifs.
- Un **mécanisme de communication**. Les points de vue, les préoccupations et les avis sur la gestion de l'aire peuvent être partagés entre gestionnaires et parties prenantes. Ceci peut mener à l'identification et à la résolution de problèmes et à une meilleure compréhension, à un plus grand support de l'aire protégée.

Gestionnaires d'aire protégée et organisations doivent être conscients du fait que tout le monde ne partage pas leurs préoccupations pour l'aire protégée. Il y a des conflits d'intérêts et de valeurs entre les nombreuses personnes et communautés affectées par l'aire protégée ; si l'on veut trouver un consensus sur un déroulement de gestion acceptable à l'avenir, il faut le construire. Le personnel de l'aire protégée devra travailler dur pour gagner le soutien et le consentement de ces nombreux groupes d'intérêt. Si bon que soit un plan de gestion, il ne sera pas accepté par ces nombreux groupes s'ils ne s'impliquent pas. L'implication seule peut entraîner l'appropriation ; et ce n'est que grâce à l'appropriation que viendront compréhension et support.

5.2 Qui impliquer ?

Une des questions fondamentales à se poser lorsque l'on se lance dans un processus de planification de gestion, c'est de déterminer qui sont les principales « parties prenantes ».

« Il existe de nombreuses sortes de 'publics', et la première étape consiste à identifier qui ils sont en ce qui vous concerne. Des touristes, des chercheurs, des chasseurs locaux, des fermiers ou des pêcheurs, des fonctionnaires, qui ? » (Thorsell 1995).

Si des populations vivent dans ou autour des aires protégées, il est important de les impliquer dans le processus. Concernant les aires protégées de catégorie V, où vit toujours une population humaine résidente, l'UICN donne un avis détaillé sur la nécessité de faire participer la communauté à chaque étape des processus de planification et de gestion (Phillips 2002). Mais il est important d'identifier dans chaque cas qui est la « communauté locale ». Ce terme s'applique-t-il uniquement aux personnes qui vivent dans un certain rayon autour de l'aire ? Comment détermine-t-on qui doit être impliqué ? Comment tous les intérêts légitimes seront-ils représentés ? Les **Lignes directrices** de l'Encadré 18 posent un certain nombre de questions utiles pour identifier les parties prenantes clés d'une aire protégée.

Encadré 18. Lignes directrices pour l'identification des parties prenantes

Les **particuliers** clés qui ont une influence sur l'aire protégée peuvent être :

- des ministres et des directeurs d'autres autorités de gestion du territoire et des ressources
- les chefs de la communauté locale, de groupes d'action ou d'associations de progrès
- des propriétaires terriens ou immobiliers voisins
- des occupants, y compris des fermiers en exercice et ceux qui louent des propriétés, ceux qui ont une licence ou un bail tout près de l'aire protégée
- des gestionnaires d'entreprise, leur personnel et leurs représentants impliqués dans des activités économiques telles que la fourniture d'eau, la foresterie, l'extraction de minerais, la pêche et le tourisme
- des planificateurs, des gestionnaires d'aire protégée et leur personnel
- des représentants de ceux qui organisent ou conseillent les visiteurs d'une aire dans le domaine des loisirs
- des chercheurs qui travaillent sur un site ou dans des projets dans ou près d'une aire

Les **questions** suivantes peuvent aider à identifier les parties prenantes :

1. Quelles sont les relations des populations avec l'aire – comment l'utilisent-elles et l'apprécient-elles ?
2. Quels sont leur rôle et leurs responsabilités ?
3. Comment sont-elles susceptibles d'être affectées par toute initiative de gestion ?
4. Quel est l'impact actuel de leurs activités sur les valeurs de l'aire protégée ?

5.3 Types d'implication

La **participation** est le terme général utilisé pour décrire l'implication de groupes et de particuliers dans le processus de prise de décisions. Il y a de nombreuses interprétations de ce terme et beaucoup de niveaux de participation possibles ; ils sont résumés plus bas. Avec le temps, les approches de planification de gestion ont évolué depuis des niveaux très faibles de participation jusqu'à des niveaux beaucoup plus complets. Cependant, le type d'implication choisi va beaucoup dépendre de ce que l'agence de gestion espère réaliser et du « prix à payer » pour impliquer des autres dans le processus de prise de décisions. De nombreuses organisations sont liées par leur mandat législatif ou politique et n'ont pas le droit d'en dévier. Cependant, il y aura presque toujours des questions de détail et de décisions sur la « façon » de remplir ce mandat qui pourront, et devront, donner une place à la participation de parties prenantes.

Lipscombe (1987) conseille :

« Il est possible de trouver ce que veut le public. Cependant, c'est un processus coûteux et difficile – dans lequel on n'est jamais vraiment sûr de connaître la vérité. Une totale participation à la planification ne doit donc jamais être prise à la légère. Lorsque l'on sait qu'il y a des divergences de vue, c'est probablement intéressant parce que cela met en lumière des matières importantes que le planificateur pourrait ignorer. L'aspect le plus important peut être simplement le fait qu'ils sentent qu'ils ont eu une véritable opportunité de présenter leur point de vue – et que celui-ci a été examiné sérieusement. »

Les niveaux de participation sont définis comme suit :

Informé. C'est le niveau le plus faible de participation. Les groupes et les particuliers reçoivent l'information sur les actions proposées mais ils n'ont pas la possibilité de les changer. La raison d'être de cette information est d'habitude de persuader les autres du point de vue du chef de projet. La communication est à sens unique et représente une approche *top-down* de la prise de décisions en conservation.

Consulter. C'est un pas plus loin que la simple information. Des communautés locales, d'autres parties prenantes et des organisations reçoivent des informations sur un projet ou un plan, et on demande leur avis. Les points de vue des personnes consultées sont en général pris en compte, mais pas forcément repris tels quels lorsque le plan final est esquissé, reconnu ou analysé.

Décider ensemble. Cela arrive lorsque ceux qui sont affectés par un problème sont invités à en prendre connaissance, le discuter et prendre part au processus final de prise de décision. Bien qu'ils prennent part au processus, ceux qui ont lancé la discussion constatent d'habitude des limites à l'influence que les autres parties prenantes ont dans la discussion finale.

Agir ensemble. C'est quand le processus de prise de décision est partagé ainsi que la responsabilité de mettre en œuvre les décisions.

Supporter des intérêts communautaires indépendants. C'est le niveau le plus élevé de participation. Les communautés deviennent responsables de l'établissement de leur propre calendrier et de l'exécution des décisions qu'elles prennent. Le rôle des experts et d'autres agents ou investisseurs est d'aider la communauté par leurs informations et leur expertise, peut-être aussi par leurs ressources, pour qu'elle prenne des décisions informées. Ceci représente une approche totalement *bottom-up* de la conservation.

5.4 Consultation

Il y a plusieurs **Lignes directrices** à suivre lorsque l'on implique des populations dans le processus de planification (voir Encadré 19).

Encadré 19. Lignes directrices sur la consultation

Impliquer les gens tôt : plus les populations sont impliquées tôt, plus elles ont la possibilité d'influencer les résultats. Idéalement, ceci comprend le premier exercice de cadrage lorsque la planification commence.

Communiquer : ceci doit se faire dans les deux sens. Les opinions des autres doivent être entendues, valorisées, et il faut demander le sens qu'elles ont pour tous. Un des résultats de la communication est une meilleure connaissance d'un problème et souvent, une convergence d'opinion à son sujet. Lorsqu'il y a désaccord, les raisons en sont connues.

Fournir information et éducation : le fait d'apporter des informations et une éducation sous une forme appropriée aide les gens à prendre des décisions fondées sur une appréhension correcte des problèmes en question.

Donner le temps nécessaire : il est important d'accorder assez de temps au début pour nouer des relations, comprendre et explorer les problèmes, se mettre d'accord sur, et récolter les données dont les populations ont besoin, communiquer régulièrement et échanger des informations et des idées et envisager des solutions possibles et leurs implications.

Assurer une certaine flexibilité : les plans doivent pouvoir évoluer au fur et à mesure que les populations comprennent mieux une situation et que des informations deviennent disponibles. Il faut prévoir d'avance des révisions périodiques.

Comme le disent aussi ces lignes directrices, l'expérience montre qu'il est important de fournir des **incitants appropriés** aux communautés locales qui vivent autour des aires protégées pour les impliquer dans la planification et la gestion. Par exemple, dans une étude sur la planification de gestion dans des aires protégées côtières indonésiennes, on a trouvé que, si les communautés côtières ne constataient pas une amélioration réelle de leurs conditions socio-économiques, elles ne voyaient pas l'intérêt de participer à la planification et à la gestion d'une aire marine protégée (Alder *et al.* 1994). L'UICN Pakistan souligne aussi l'importance du fait d'aider les populations à satisfaire leurs besoins de développement, avant d'espérer qu'elles participent à et supportent la gestion d'une aire protégée :

« Les populations locales peuvent ne pas avoir d'options viables pour soutenir la gestion de l'aire tant qu'elles n'obtiennent pas une productivité accrue de leurs activités économiques de base et qu'elles ne suffisent pas à leurs besoins. »

« Le souhait de gagner l'implication publique et locale à la planification d'une aire protégée doit encore être renforcé en procurant des avantages économiques directs des projets d'aires protégées aux communautés locales. Les gens doivent avoir un intérêt dans le résultat et, même si cela ne doit pas toujours être un bénéfice économique, ces avantages sont souvent souhaités dans des communautés rurales pauvres [ex. la conservation par l'utilisation.] » (UICN Pakistan 1984).

Si l'on veut que les parties prenantes jouent pleinement leur rôle, elles doivent savoir qui sont les décideurs et comment fonctionne le processus de gestion des aires protégées. Il faut encourager les populations locales à former des groupes d'intérêt ; ceux-ci doivent être assistés par une **formation** et du **développement** concernant le processus de planification de gestion, et aidés à développer leurs compétences en communications et négociations. Cela permettra aux parties prenantes d'être mieux informées, plus efficaces lors des premières étapes de la planification, plus articulées quant à leurs préoccupations et aux résultats qu'elles souhaitent pour le processus de planification, mieux placées pour participer à des programmes de développement communautaires, et plus à même de comprendre et d'accepter des décisions avec lesquelles elles pourraient ne pas être d'accord.

Le personnel local ne doit pas être oublié dans le renforcement des capacités. Il joue souvent un rôle clé dans la communication avec les parties prenantes locales, parce qu'il parle la langue locale et qu'il connaît les traditions et les préoccupations de la communauté. Il en résulte que la sélection et la formation du personnel local d'une aire protégée sont critiques pour l'implication de la communauté et qu'il faut développer des compétences dans des domaines tels que la consultation des communautés.

Peu de points de vue des populations locales sont immuables dans le temps. Lorsque les communautés locales changent et adoptent de nouveaux points de vue et d'autres priorités, les planificateurs peuvent devoir réviser leur travail. Ces derniers doivent entretenir des relations de travail étroites et solides avec les communautés locales, tout en conservant leur réceptivité pour d'autres facteurs concernant ce travail.

5.5 Méthodes

« Généralement, les communautés locales n'ont pas l'habitude d'être consultées et certaines peuvent avoir des difficultés à suivre même le plus clair et le plus lisible des documents. Dans de nombreuses parties du monde, le faible taux d'alphabétisme ou l'usage de langues autochtones vont exiger d'autres approches de consultation. Il incombe alors à l'agence d'entrer en contact avec la communauté, mais en même temps, elle devra faire preuve de jugement pour comprendre dans quelle mesure les groupes de parties prenantes sont réellement représentatifs » (Phillips 2000).

De nombreuses méthodes peuvent servir à impliquer les populations dans le processus de planification. La liste suivante vient du *New South Wales National Parks and Wildlife Service*. Il en ressort que les méthodes de cette liste tombent surtout dans les catégories « informer », « consulter » et « décider ensemble » :

- communiqués et annonces dans la presse invitant les soumissions
- passages à la radio/TV pour discuter de problèmes de planification
- publication de tracts/brochures spécialisés pré-planification, qui présentent une discussion détaillée de questions spécifiques
- publication de projets de plans de gestion
- réunions publiques ouvertes pour présenter et discuter les documents de planification

- réunions préparées de groupes d'intérêts particuliers, programmées pour résoudre des demandes conflictuelles
- consultations entre planificateurs et particuliers/organisations
- analyse de soumissions publiques écrites par des agences ou par des tiers
- renvoi de soumissions publiques vers des groupes consultatifs externes, ex. comités consultatifs comprenant des chefs/représentants des communautés
- implication formelle de comités consultatifs statutaires indépendants dans l'évaluation de plans et de soumissions publiques
- intrant par des processus politiques, particulièrement concernant les questions plus difficiles

On peut recourir ailleurs à des techniques moins conventionnelles. Par exemple, à côté de séminaires et de discussions informelles, ont lieu des « théâtres au village », des jeux scolaires, des « tournées de promotion » au choix, pour impliquer les populations. Ce sont les anciens de l'endroit, les directeurs d'école et autres chefs de communautés qui vont conseiller à l'organisme la façon la plus adéquate pour éveiller l'intérêt public.

Quatre exemples d'application pratique de la participation publique figurent dans les Encadrés 20–23, illustrant la gamme des méthodes possibles et comment les mettre en pratique.

Encadré 20. Participation publique sur le Site du patrimoine mondial de Huascarán, au Pérou

Le processus utilisé ici fut très « participatif » et pourrait être classé parmi les « décider ensemble », la population étant impliquée tout au long du processus et contribuant activement à la prise de décisions. Il comptait six étapes principales :

1. *Présentation d'une proposition de Plan de gestion par lettre.* Celle-ci fut distribuée aux populations urbaines et rurales et aux institutions d'une ville voisine.
2. *Discussions avec des utilisateurs du parc* (y compris des communautés locales et des intérêts électriques/miniers).
3. *Identification des problèmes de base.* Par exemple, la nécessité d'établir des accords de pâturage avec des communautés et le manque de processus agréé pour choisir des projets à réaliser dans le parc.
4. *Circulation d'une enquête* (basée sur des problèmes identifiés en 3). Celle-ci fut distribuée dans les zones rurales et urbaines. Des boîtes de récolte furent fournies et des annonces passaient à la radio pour expliquer les buts de l'étude et l'importance de la participation du public. Cette enquête a identifié un besoin de plus d'information de meilleure qualité sur les objectifs du Plan de gestion. Elle a aussi montré que les communautés rurales avaient une bonne compréhension pratique des questions d'environnement et de conservation et qu'elles souhaitaient arriver à des accords avec les autorités du parc si elles en retiraient réellement un bénéfice accru. Ceci a rassuré le personnel chargé de la planification et a accéléré le processus.
5. *Organisation d'équipes de travail interinstitutionnelles pour analyser les résultats de l'enquête.* Elles ont analysé les opinions de groupes d'intérêts et du personnel et fourni la base d'un premier avant-projet.
6. *Ateliers communautaires.* Douze ateliers ont été organisés pour informer les communautés locales des objectifs du Plan de gestion et pour solliciter leur input. Chaque atelier avait deux parties :
 - Discussion sur des problèmes sérieux du parc (en recourant à des techniques telles que des jeux de rôle pour faire passer certaines idées clés lors de réunions publiques ; et
 - Présentation du plan proposé.

Les commentaires ont alors servi à reformuler les propositions originales, y compris le zonage.

Source : Angeles (1992).

Encadré 21. Participation publique au Fitzgerald River NP, en Australie

On a utilisé une combinaison des techniques suivantes pour la préparation du plan et pour informer les gens, demander leurs avis et les impliquer dans des prises de décisions directes :

- comités consultatifs (dont les membres nommés avaient des affiliations dans un ou plusieurs groupes communautaires) ;
- circulation de brochures (localisation, explication du fait qu'un Plan de gestion était en préparation, et invitation adressée aux gens pour qu'ils fassent connaître par écrit leurs préoccupations et les problèmes de gestion) ;
- ateliers thématiques – ils ont eu lieu tôt dans le processus de planification pour identifier les demandes et les attentes des communautés ;
- questionnaires pour les visiteurs ; et
- réunions et forums.

Source : Smith & Moore (1990) in Gulez (1992) ; Watson & Sanders (1997).

Encadré 22. Participation publique au Plan de gestion de Riding Mountain, au Canada

Cet exercice de participation comptait trois étapes :

1. Le personnel chargé de la planification a rencontré le public de nombreuses fois pour présenter et discuter toutes les informations disponibles sur le parc et ses ressources ; tout le public a soumis ses opinions/commentaires/suggestions pour le développement du parc et pour des concepts de planification alternatifs.
2. Trois concepts différents ont été préparés pour la planification du parc et proposés à l'examen et aux commentaires du public.
3. Étape finale – celle-ci avait pour objectif de travailler ensemble (lors de réunions publiques) pour sélectionner les meilleures idées conceptuelles qui serviraient d'approche pour le futur Plan de gestion.

Encadré 23. Participation publique au Peak District National Park, Angleterre

Une approche « consultative » en trois étapes fut utilisée pour demander les différents points de vue avant que l'organisation de gestion ne prenne les décisions finales :

1. Des options pour les différentes activités du parc (conservation, loisirs, transports, etc.) ont été prises en compte et on a présenté au public différentes options pour chaque activité de gestion pour qu'il fasse des commentaires.
2. Des stratégies générales pour le parc furent alors exposées pour commentaires.
3. À la lumière des commentaires publics, une stratégie fut choisie par l'autorité des parcs nationaux.

5.6 Vers une planification communautaire

Même si ce n'est pas encore communément adopté, certaines autorités d'aires protégées et des parties prenantes partagent déjà la responsabilité des décisions prises. Certains vont même plus loin et reconnaissent que ce sont les communautés qui deviennent responsables de fixer leur propre calendrier et de mettre en œuvre les décisions qu'elles prennent. Ce processus est parfois appelé « planification communautaire », « planification en collaboration » ou « cogestion ». Deux exemples sont donnés ici (Encadrés 24 et 25) pour illustrer comment cette approche des plus audacieuses peut marcher. La cogestion répond à de nombreuses demandes des parties prenantes qui veulent plus de responsabilités dans les prises de décisions, mais elle les oblige aussi à partager la responsabilité de réaliser le plan qu'elles ont accepté.

Encadré 24. Participation publique au Central Karakoram National Park, Site du patrimoine mondial, au Pakistan

En 1994 s'est tenu un atelier pour essayer de développer un processus de planification communautaire pour ce site du Patrimoine mondial. Les participants de cet atelier (dont des officiels du parc, des ONG et des représentants de la communauté locale) ont voulu inscrire le processus de planification dans le contexte plus vaste du développement durable de l'aire locale, et inclure la pleine implication des populations locales dans la prise de décisions.

L'atelier a adapté un processus de planification de gestion générique pour répondre aux besoins de l'aire, aux caractéristiques de ses communautés rurales et aux questions sociales et économiques. Le résultat fut un ensemble de lignes directrices pour personnaliser le processus de planification :

1. Entreprendre des activités de planification dans le contexte d'une stratégie de développement durable à l'échelle du district. Cela élargit le mandat, prend plus de temps et coûte plus cher – mais le résultat final peut profiter à plus de monde.
2. Commencer le processus en formant un comité de direction pour l'ensemble du programme, qui se concentrera sur des activités appropriées de développement durable dans le parc et dans la zone environnante. Permettre à cet organe de **définir lui-même** ses priorités de planification – pour définir les tâches et engager l'équipe technique.
3. S'assurer que les intérêts légitimes sont représentés au comité de direction, ex. représentants des villages, commissions syndicales, autorités religieuses et agences de voyages-aventure.
4. Créer une série de sous-groupes pour analyser en détail les besoins de chaque vallée. S'il peut y avoir de nombreux problèmes communs, il existe des différences culturelles, des variations environnementales, des différences politiques et, éventuellement, des solutions différentes pour chaque sous-groupe.
5. Établir des sous-groupes pour travailler sur différents thèmes dans et hors du parc, ex. des outils pour la gestion du tourisme et l'amélioration des infrastructures.
6. Sélectionner l'équipe de support technique autant que possible parmi des professionnels **locaux**. Offrir des stages et des possibilités de formations quand c'est possible. Le développement des capacités au sein de la communauté devrait être un objectif majeur pendant tout le processus de planification et de développement.
7. Travailler avec les conseils existants et avec les structures/organisations villageoises et les renforcer. Ceci peut exiger une formation pour les questions de planification technique, mais c'est rentable à long terme.
8. Baser le processus de planification *dans* l'aire. Le personnel régional/national doit pouvoir se déplacer vers l'aire.
9. Accorder des ressources adéquates pour faciliter la participation et l'implication des représentants locaux (ex. frais de déplacement). L'importance de leur participation doit être publiquement reconnue.
10. Impliquer autant que possible le secteur privé, y compris des sociétés d'éco-tourisme et des agences de voyages-aventure locales, nationales et internationales.
11. Vendre le processus. Dès qu'il y a consensus sur les principes de base des objectifs de la gestion régionale et de la gestion du parc, s'assurer que l'industrie des voyages, les organisations internationales et les ONG les comprennent et accordent leur soutien.
12. Utiliser le processus de planification pour formuler certaines activités d'exécution (ex. réhabilitation du site).
13. Utiliser le processus de planification pour aider à former des conservateurs, des gardes de parc et des gestionnaires d'aire protégée venant d'autres régions du pays.

Source : UICN Pakistan (1994)

Encadré 25. Participation publique dans la Bwindi Impenetrable Forest, en Ouganda

Dans ce cas d'étude, les auteurs documentent un processus de « gestion collaborative ». Ils le définissent comme « le processus de collaboration entre des communautés locales et les agences de l'État pour l'utilisation et la gestion de ressources naturelles et d'autres valeurs, propriétés de l'État ou privées, grâce à un processus de négociation qui inclut toutes les parties prenantes, reconnaît la contribution de chacun et aboutit à un accord mutuellement acceptable et adaptable. »

Il fut mené à bien comme suit :

1. L'utilisation des ressources forestières par les populations locales fut discutée avec des membres de la communauté pendant la rédaction du Plan de gestion pour Bwindi en 1993–1994 ;
2. De petites équipes de planification et de personnel du projet furent constituées pour produire le plan. Les équipes ont choisi le format de base du plan et conçu un programme d'ateliers de planification impliquant la participation de la communauté ; et
3. Les décisions de planification clés ont d'abord été prises au niveau local et ensuite national. À Bwindi, les approches par ateliers empruntées à d'autres plans furent adaptées, et des petits groupes ont travaillé sur des sections du plan, prenant les décisions et préparant le texte.

Même si c'est un exercice long et difficile, on a trouvé que ce processus facilitait une participation communautaire sincère et constructive à la gestion de l'aire protégée et qu'il augmentait significativement les interactions du parc avec les communautés et l'administration. Wild & Mutebi citent ses avantages et y incluent :

1. On a discuté des solutions pour des conflits urgents et produit des plans d'action ;
2. On a lancé une planification de consensus entre toutes les parties prenantes majeures ;
3. On a encouragé un sentiment d'appartenance chez le personnel du parc vis-à-vis du processus de planification ;
4. Les chefs de communauté ont été convaincus que le classement du parc pouvait avoir des avantages ;
5. On a créé un contexte de planification pour des négociations au niveau des paroisses au sujet de l'utilisation et de la gestion des ressources ;
6. On a établi des mécanismes pour l'implication de la communauté dans la gestion du parc ; et
7. Des connaissances locales importantes ont été documentées et utilisées.

Dans cette approche, le processus de planification fut aussi, si pas plus, important que le document lui-même, avec des retombées positives considérables :

« Il contrastait avec les premiers plans des parcs nationaux ougandais, produits par un expert externe et fondé principalement sur des discussions avec le personnel du parc. L'extrait final de la planification participative fut moins raffiné et il a certes fallu le peaufiner. Mais à long terme, l'implication de membres de la communauté a eu des conséquences positives inattendues. Certaines personnes sont allées représenter la communauté devant des organismes de conservation locaux et nationaux et sont devenues des avocats rigoureux de la conservation dans leur propre communauté ».

Source : Wild & Mutebi (1997).

6. La dimension internationale de la planification de gestion

La planification de gestion prend souvent une dimension internationale. Cela ajoute du « clinquant » au processus décrit dans les chapitres précédents, mais ne change fondamentalement rien au processus. Les orientations supplémentaires qui suivent sont données pour les Aires du Patrimoine mondial, les sites Ramsar, les réserves de biosphère de l'UNESCO, pour des accords régionaux et transfrontaliers.

6.1 La gestion de sites du patrimoine mondial¹

La raison d'être de la gestion d'un bien du patrimoine mondial est de garantir la protection de sa « valeur exceptionnelle universelle » au profit de la génération présente et sa transmission, intacte, aux générations futures.

Les biens du patrimoine mondial peuvent soutenir différentes utilisations, présentes ou futures. L'État partie et ses partenaires doivent s'assurer qu'une telle utilisation durable n'a pas d'effet négatif sur la valeur universelle exceptionnelle, l'intégrité et/ou l'authenticité d'un bien. De plus, toute utilisation doit y être écologiquement et culturellement durable. Pour certains biens, l'utilisation humaine n'est pas appropriée.

Chaque bien doit avoir un plan de gestion, ou tout autre système de gestion documenté adéquat. Le système de gestion doit présenter des mécanismes effectifs de gestion administrative, contractuelle et/ou traditionnelle, des systèmes de protection et/ou des contrôles de la planification. L'État partie doit aussi fournir au moment du dépôt de la candidature une explication de la façon dont fonctionnent ces mécanismes de gestion, ces systèmes de protection et ces contrôles de planification.

Dans certaines circonstances, il se peut qu'il n'y ait pas de plan de gestion ni d'autre système de gestion en place lorsqu'un bien est proposé au Comité du patrimoine mondial pour inscription. L'État partie concerné devrait alors indiquer quand sera mis en place un tel plan ou système de gestion et comment il propose de mobiliser les ressources nécessaires à l'élaboration ou à la mise en œuvre de ce nouveau plan ou système de gestion. L'État partie devrait également fournir d'autres documents (par exemple des plans d'action) qui pourraient orienter la gestion du site jusqu'à ce que le plan de gestion soit finalisé.

Une gestion efficace doit comprendre un cycle de mesures à long terme mais aussi quotidiennes pour protéger, conserver et mettre en valeur le bien proposé pour inscription. Parmi les éléments fréquents de l'approche de gestion recommandée pour les sites du patrimoine mondial, citons :

- Un cycle de planification, mise en œuvre, suivi, évaluation et réaction ;
- Une planification basée sur une compréhension parfaite du bien ;
- L'implication complète des partenaires et parties prenantes ;
- Un renforcement des capacités pour tous ceux qui sont impliqués dans la planification ;
- L'application du principe de précaution.

Il faut accorder une grande attention au développement d'approches de planification de gestion, conçues selon les capacités du bien du patrimoine mondial et son contexte culturel et naturel. Les approches peuvent varier selon les perspectives culturelles, le type de bien, les ressources disponibles et d'autres facteurs. Elles peuvent intégrer des pratiques traditionnelles, des instruments de

¹ Voir aussi *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, UNESCO (2002). Une nouvelle version a été publiée en juin 2003.

NdT : Voir aussi *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial UNESCO* (2008) pp.39-40. <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-fr.pdf#annex5>

planification existants, urbains ou régionaux, et d'autres mécanismes de contrôle de la planification, formels ou informels selon les circonstances.

Il est essentiel de disposer d'un système responsable et transparent qui montre comment un bien va être suivi. L'approche de la gestion devrait aussi inclure un mécanisme pour la soumission de rapports périodiques, selon un cycle de six années, dans le cadre de l'effort de planification.

6.2 Sites Ramsar²

Les zones humides sont des milieux dynamiques, ouverts à l'influence de facteurs naturels et humains. Afin de préserver leur diversité biologique et leur productivité, et pour permettre l'utilisation raisonnable de leurs ressources par les hommes, il faut que les divers propriétaires, les occupants et les parties intéressées concluent l'une ou l'autre forme d'accord. Le processus de planification de gestion se charge de cet accord général.

Lorsque l'on prépare une planification de gestion qui va s'appliquer non seulement à des réserves mais aussi à toutes les zones humides, il faut tenir compte des considérations suivantes :

- La planification de gestion est une façon de réfléchir qui implique des rapports, des évaluations et des planifications. C'est un processus qui subit des examens et des révisions constantes. Les plans de gestion devraient donc être des documents flexibles et dynamiques.
- Il est essentiel d'insister sur le fait que, par essence, le processus décrit plus bas est très simple. Il implique trois actions de base : décrire, définir des objectifs et prendre toute mesure nécessaire. La préparation d'un plan élaboré ne doit jamais être une excuse pour l'inaction ou un retard. Il peut être utile de produire un résumé très court pour les décideurs afin de leur permettre de prendre rapidement des décisions de principe et de financement.
- L'examen du plan peut entraîner la révision de la description et des objectifs du site (particulièrement les objectifs opérationnels).

Le format du Plan de gestion pour des sites Ramsar, comme le décrivent ces lignes directrices, devrait comprendre les éléments suivants :

Préambule

1. Description

2. Évaluation et objectifs (*c.à.d. que faire*)

- 2.1 Évaluation
- 2.2 Objectifs à long terme
- 2.3 Facteurs influençant l'atteinte des objectifs à long terme
- 2.4 Objectifs opérationnels

Plan d'action

- 3.1 Plan de travail
- 3.2 Projets
- 3.3 Programme de travail
- 3.4 Révision annuelle
- 3.5 Révision majeure ou audit

Pour plus de détails concernant la Planification de gestion Ramsar, le lecteur est invité à consulter le *Ramsar Handbook*.

2 Extraits de Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, N°8 Frameworks for Managing Wetlands of International Importance and other Wetlands.

NdT: voir aussi le N°16: http://www.ramsar.org/pdf/lib/lib_handbooks2006_e16.pdf

6.3 Réserves de biosphère de l'UNESCO

Les Réserves de biosphère n'ont pas de format pré-indiqué pour préparer des plans de gestion. Par nature, les Réserves de biosphère vont presque toujours inclure une combinaison de terres publiques et privées. C'est pourquoi le développement des prescriptions de gestion à inclure dans un Plan de gestion n'est possible qu'au niveau le plus large. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas développer de plans de gestion pour les différentes composantes. En effet, il arrive souvent que des aires de protection centrales possèdent des plans de gestion détaillés alors que les zones restantes adhèrent à des objectifs moins prescriptifs mais plus largement appliqués, par exemple des politiques d'aménagement du territoire. D'autres objectifs, fixés pour des zones tampons et des zones de transition, ont trait à des pratiques durables, par exemple pour encourager la production de fruits « bio » ou recourir à des pratiques durables en matière d'utilisation de l'eau.

Il est vital de mener une large consultation sur le développement de politiques et de pratiques pertinentes lors de la préparation de Plans de gestion pour des Réserves de biosphère. Sans une telle participation à leur développement et à leur adoption, il est peu probable que le cadre souhaité soit accepté ou reconnu et que les objectifs soient atteints. Une planification de gestion consultative est, en ce sens, une condition essentielle pour les Réserves de biosphère.

6.4 Aires protégées sujettes à des accords internationaux ou régionaux

Les aires protégées classées dans un système national peuvent aussi être soumises à des accords internationaux ou régionaux dont certains – comme Natura 2000 en Europe – sont très contraignants dans leurs exigences de gestion. D'autres accords, comme ceux qui sont pris sous les auspices du Programme régional du PNUE pour les mers, du Programme environnemental régional du Pacifique-sud ou de l'accord de l'ANASE (ASEAN) sont plus discrétionnaires, mais eux aussi peuvent influencer le contenu des politiques dans le Plan de gestion. Il est donc évident que les planificateurs doivent être au courant de toutes les exigences spécifiques de tels accords.

6.5 Accords transfrontaliers

De nombreuses aires protégées partagent des frontières nationales ou provinciales et sont contiguës à d'autres aires protégées de l'autre côté de la frontière. L'UICN rapportait 666 cas de ce genre en 1997 (Zbicz, D. in Sandwith *et al.* 2001). Il est évident qu'une planification insuffisante peut aboutir à des activités incompatibles dans des aires situées de part et d'autre de la frontière. Par exemple, le zonage d'une zone de nature sauvage d'un côté de la frontière risque d'être compromise par le développement d'infrastructures de l'autre côté. Une planification coordonnée peut réduire ce risque et garantir que les partenaires développent une appréciation correcte de leurs contextes biophysiques, politiques, sociaux et économiques relatifs. C'est pourquoi, dans ces cas-là, l'UICN encourage une étroite coopération entre administrations voisines (voir Sandwith *et al.* 2001).

Une planification coordonnée est en effet essentielle si la raison d'être des aires protégées concernées doit se traduire en programmes effectifs de gestion et de développement. La planification intégrée garantit que tous les intérêts des provinces ou des pays voisins sont pris en compte et que les conséquences de décisions pour des programmes sectoriels sont pleinement évaluées. Le processus de planification, s'il est mené de façon participative, peut favoriser l'engagement et la responsabilisation des parties prenantes de chaque côté de la frontière, ainsi que le renforcement des capacités là où, sans cela, il y aurait une inégalité des expériences ou des compétences.

Idéalement, des Plans de gestion devraient être préparés conjointement pour garantir la cohérence de la planification et de la gestion. Ils devraient se fonder sur les mêmes vision et objectifs, et être mis en œuvre par des plans d'action compatibles avec les procédures de gestion en vigueur dans chaque pays.

7. Approches de planification abrégées

S'il n'est pas nécessaire d'avoir un Plan de gestion complet, ou qu'il n'est pas possible de le préparer parce que le temps ou les ressources manquent, on peut mener une forme abrégée de processus de planification de gestion qui aboutit à un plan provisoire.

Une telle orientation peut être simplement une déclaration des valeurs à protéger et des mesures les plus élémentaires à prendre pour préserver ces valeurs. Pourtant, une approche plus utile consiste à préparer un document plus étoffé qui inclut un ensemble de politiques qui traitent des problèmes de gestion, des types d'utilisation et des principes de développement d'infrastructures spécifiques. Dans ce cas, le processus :

- identifie les caractéristiques clés et des objectifs de gestion ;
- peut inclure un schéma de zonage de la gestion qui identifie ce qui peut et ne peut pas être fait, en insistant spécialement sur le développement et l'utilisation ;
- évalue brièvement les problèmes environnementaux ; et
- procure un plan d'exécution temporaire.

En Amérique centrale, une approche légèrement différente a été utilisée pour donner une orientation de gestion en l'absence de Plan de gestion. Certaines organisations d'aires protégées ont préparé des plans opérationnels détaillés (à court terme et habituellement annuels) pour tout le système d'aires protégées et pour tous les bureaux centraux des départements techniques et administratifs de certaines agences de gestion. Ceux-ci ont alors été combinés pour former un plan opérationnel général pour l'ensemble de l'organisation. Dans la plupart des cas, ces planifications se sont faites plusieurs fois, les plans étaient mis en œuvre et les premières évaluations étaient finalisées. À ce jour, les résultats sont encourageants. Au niveau stratégique, ils semblent avoir conduit à une gestion significativement meilleure de l'organisation concernée, et de ses départements techniques et administratifs ; au niveau de chaque aire protégée, cela a aidé à établir les priorités et à assurer un important niveau de protection.

L'expérience récente en Amérique latine suggère aussi l'adoption d'une forme simplifiée de Plan de gestion même si, en fait, elle exige nombre des éléments recommandés dans ces Lignes directrices. Elle suggère que les Plans de gestion incluent :

- un « compendium descriptif » (information géographique, biophysique, socio-économique concernant l'aire protégée) ;
- un compendium des lois, normes et accords, pour servir de base à toutes les matières légales relatives aux aires protégées ;
- un plan stratégique priorisant les activités de gestion, répondant dans les grandes lignes aux questions « que faire, où et comment ? » ; et
- un plan de zonage régulant l'utilisation de l'aire et des ses ressources, définissant avec précision où et comment il y a moyen de faire des choses (Amend *et al.* 2003).

Annexe : Rôles, responsabilités et compétences

L'équipe de planification

Comme nous l'avons noté plus haut (section 4.2, étape 1), il faut former une équipe de planification pour guider la préparation du plan dès le début du processus. Le rôle de l'équipe sera de comprendre et de décrire les raisons d'être du parc et de formuler des lignes directrices pour la protection, l'utilisation, le développement et l'interprétation de ses ressources.

Pour réussir, l'équipe de planification devrait :

1. être interdisciplinaire et compter des experts qui ont différents parcours professionnels, ex. des écologistes, des architectes paysagers, des planificateurs de parc, des scientifiques dans le domaine social (comme des sociologues et des anthropologues), des gestionnaires de ressources, des ingénieurs et des experts techniques. L'expertise requise dépendra des conditions de l'aire protégée, de son état socio-économique, ainsi que des problèmes de gestion et des prescriptions à développer ;
2. impliquer la gestion et le personnel de l'aire protégée en question. Comme Parr l'indique :

« Ce sont en grande partie ces personnes qui vont exécuter le plan. Tout aussi important, ce sont probablement elles qui perçoivent le mieux ce qui peut être fait, avec un budget donné, et sur une période donnée » (Parr 1998) ;

3. inclure d'autres membres du personnel de l'organisation (personnel du district, régional ou du bureau central) pour donner des orientations sur la politique et sur le contexte régional et national ;
4. avoir de l'intuition et de l'imagination. Ses membres devraient avoir la capacité de réfléchir de façon créative et de résoudre des problèmes. Les membres de l'équipe devraient aussi avoir les compétences nécessaires pour faire connaître leurs idées et leurs valeurs aux autres et aux personnes extérieures intéressées :

« Le processus de planification est orienté vers les gens. Il traite de ce que les gens, qu'ils appartiennent ou non à l'organisation de planification, veulent voir fait et de la façon dont ils pensent que cela doit être fait. La planification est un processus pour structurer les réflexions sur ces questions et pour les communiquer, par écrit ou sous toute autre forme.

Les compétences en communication, que ce soit en écrivant ou en tenant des négociations lors de réunions petites ou grandes, sont maintenant des composantes indispensables de la liste des compétences qui devraient caractériser toute équipe de planification de gestion d'un parc. De plus en plus, la planification est une question d'être capable plutôt de gérer des hommes que de remplir des feuilles de papier » (Lipscombe 1987) ;

5. inclure des personnes locales dans l'équipe quand c'est possible et approprié. Elles pourront contribuer à faire connaître les conditions locales, et leur implication devrait encourager les communautés locales à accepter le plan. Si elles ne sont pas directement impliquées dans l'équipe de planification elle-même, elles devraient certainement l'être dans le processus préparatoire et les étapes suivantes.

Le gestionnaire de projet, le planificateur et l'auteur

Il faut assigner trois responsabilités clés à des membres de l'équipe de planification :

1. Quelqu'un doit coordonner et organiser la production du plan, c.à.d. un gestionnaire de projet ;
2. Quelqu'un doit conseiller pour le processus de planification, l'approche à adopter, les méthodes à utiliser, c.à.d. un planificateur/conseiller en planification ;
3. Quelqu'un doit préparer le plan ou avoir un contrôle éditorial si les différentes sections sont préparées par différentes personnes, c.à.d. un auteur/éditeur.

Ces rôles peuvent être assumés par la même personne ou par des personnes différentes. Souvent, un planificateur professionnel siège dans une équipe de planification et remplit les rôles de conseiller en planification et d'auteur. Un autre membre du personnel peut alors agir comme gestionnaire de projet. Ou encore, le gestionnaire de l'aire protégée peut être l'auteur du plan avec l'aide du planificateur. Le planificateur viendra probablement d'un bureau régional ou national de l'organisation. Cette approche a les faveurs de beaucoup, qui pensent que l'implication totale du (des) gestionnaire(s) va améliorer les chances de mise en œuvre (Alexander 1995 ; Sandwith 1997). La présence du planificateur de la région/du QG en tant que conseiller favorise une approche cohérente dans tous les domaines qui sont dans les attributions de l'organisation et apporte un élément de « contrôle de qualité » et de cohérence de l'approche pour l'autorité de gestion.

Ces trois rôles, et les compétences requises, sont esquissés plus bas :

Gestionnaire de projet

La première responsabilité d'un gestionnaire de projet est de s'assurer que le plan est préparé en fonction du programme et du budget. Cela signifie qu'il faut identifier les tâches impliquées, préparer un plan de travail, allouer les responsabilités, garantir les délais, etc.

Les qualités idéales d'un gestionnaire de projet ont été définies par Scott :

« Un mode de pensée généralement ouvert à de larges perspectives ; un esprit bien rangé qui peut intégrer un grand nombre de facteurs en un tout harmonieux, la capacité de communiquer de façon lucide et concise ; la capacité d'obtenir une rapide exécution des choses ; la capacité de résoudre des conflits, de mener une réunion avec efficacité puisque les réunions seront les principaux forums de communications et de prises de décisions » (Scott in Kelleher & Kenchington 1991).

L'Encadré 25 résume toute une série de « leçons » en gestion de projets qui peuvent utilement s'appliquer au processus de planification de gestion.

Encadré 25. Leçons apprises de la gestion de projets

Les participants travaillent mieux lorsqu'ils ont une large appréhension de l'ensemble du tableau. Le temps passé en discussions des problèmes par groupe aidera à atteindre cette bonne compréhension et à construire une équipe :

- Le nombre de participants clés doit être tenu à un minimum réaliste, leur qualité à un maximum ;
- Les participants devraient être choisis soigneusement et rationnellement après une analyse détaillée des aires protégées et des compétences requises ;
- Les personnes qui plus tard vont gérer le système d'aires protégées ou des sites doivent être des membres clés de l'équipe ;
- La fonction de gestionnaire de projet est celle d'un intégrateur, d'un coordinateur, d'un centre de communications, d'un tacticien et d'un bâtisseur de consensus ;
- Le projet doit être organisé de façon organique et adaptative. Tous les aspects devraient être orchestrés de façon à ce que les décisions se suivent en progression ordonnée et qu'un maximum de flexibilité persiste ;
- La programmation devrait se concentrer sur les aspects les plus larges des éléments clés du projet plutôt que de se laisser enliser dans des détails ; et
- Le contrôle des coûts devrait se fonder sur le développement préventif de tactiques correctives pour rester dans les limites du budget.

Sources : Kelleher (1999).

Planificateur

Le rôle du planificateur dans l'équipe est d'abord celui d'un coordinateur, d'un communicateur et d'un facilitateur. « Il est de sa responsabilité de mettre ensemble toute une diversité d'opinions et de données factuelles pour créer un tout composé de myriades de parties » (Eidsvik 1977). Le planificateur est aussi là pour contribuer à la connaissance du processus de planification lui-même et pour « apporter les compétences créatives nécessaires pour formuler et évaluer d'éventuelles politiques alternatives et pour aider à choisir la meilleure solution » (Forster 1973). Le planificateur est aussi souvent le collecteur, l'organisateur et le processeur des informations techniques (Driver 1970).

Le planificateur n'est normalement pas un expert dans des sujets techniques particuliers et ce n'est donc pas lui qui prend directement des décisions lorsqu'il faut décider la direction de la politique et de la gestion. Son rôle consiste à faciliter le processus de prise de décisions. Cependant, les planificateurs prennent en fait souvent les décisions concernant les informations à inclure dans le processus et à la façon de les utiliser, et ils peuvent donc ainsi avoir une influence sur les décisions prises (Driver 1970). Le planificateur doit avoir conscience de cette responsabilité et faire preuve d'intégrité et d'objectivité lorsqu'il trie et présente les informations au reste de l'équipe.

Le planificateur doit pouvoir réfléchir de façon systématique. Il ou elle doit savoir poser les bonnes questions, peser les preuves fournies à l'équipe par les experts scientifiques et travailler avec eux pour déterminer des alternatives de gestion et leurs effets à relativement long terme sur les valeurs auxquelles tiennent divers intérêts (Forster 1973). Écrivant au sujet de la planification pour des parcs nationaux d'Amérique du Nord dans les années 1970 (quand l'accent était mis sur la conservation des paysages et la fourniture de possibilités récréatives), Forster a aussi donné une liste de qualités souhaitables : « conscience et appréciation esthétique du paysage et des valeurs et fonctions des formes environnementales » et « une bonne appréhension de l'interprétation des besoins humains et de la construction d'infrastructures liées au contexte des valeurs du parc et aux principes écologiques » (Forster 1973).

Les compétences peut-être les plus importantes que peut avoir un planificateur sont la capacité de réfléchir clairement, d'analyser et d'être créatif pour résoudre des problèmes. La planification de gestion est un mélange d'analyse et de créativité, et le planificateur doit être compétent dans les deux domaines :

« Le processus d'évaluation est un processus analytique où le planificateur doit évaluer d'un œil critique les données disponibles. Il ou elle doit découvrir les faiblesses comme les forces. Pour ce faire, il ou elle doit démonter les choses et examiner les pièces. La partie créative d'un processus de planification commence avec la définition du problème » (Eidsvik 1977).

Lorsque le planificateur est aussi l'auteur du plan, sa capacité de penser et de communiquer clairement devient encore plus importante :

« Peut-être le processus de planification peut-il s'expliquer au mieux comme une suite de conversations subconscientes que le planificateur a avec lui-même – la question est posée, les facteurs soupesés et ensuite la conclusion est notée. Plus la réflexion est lucide, plus seront cohérents les pouvoirs de communiquer les idées, ... et meilleur sera le plan » (Simonds 1961 in Eidsvik 1977).

« Quels que soient les processus et les parties impliqués dans la préparation d'un plan [de conservation], c'est finalement le praticien qui doit façonner et prendre la responsabilité de son contenu. S'il a été abordé sans agenda préétabli, qu'il a évolué avec compétences, qu'il a acquis des connaissances contextuelles et de l'intégrité et qu'il a été préparé avec précision et clarté, le plan sera une contribution positive à l'avenir de l'endroit » (Kerr 1996).

Auteur

La capacité de communiquer par écrit est la compétence la plus importante que puisse posséder l'auteur ou l'éditeur du plan. Rédiger un Plan de gestion est une tâche difficile qui exige des compétences considérables – quelque chose qu'il ne faut pas sous-estimer lorsque l'on assigne cette responsabilité au sein d'une équipe de planification. C'est pourquoi certaines organisations fournissent un « texte établi » (quand c'est possible) pour certaines sections de plans, ou une orientation détaillée sur le contenu obligatoire et le style de chaque section. Le *Kwa Zulu Natal Nature Conservation Service* donne de l'aide dans ce domaine, avec une orientation détaillée aussi bien dans un manuel de planification que dans un modèle informatique, pour le Plan de gestion (Sandwith 2000 comm. pers.). Ceci peut beaucoup aider les auteurs qui sont souvent des gestionnaires de parc et qui peuvent ne pas avoir beaucoup d'expérience en rédaction de documents complexes.

Bibliographie

- Alder, J., Sloan, N.A. and Uktolseya, H. (1994). A comparison of management planning and implementation in three Indonesian protected areas. *Ocean and Coastal Management* **24**.
- Alexander, M. (1996). *A guide for the production of Management Plans for nature reserves and protected areas*. Countryside Council for Wales, Bangor, UK.
- Alexander, M. (1995). Management planning in Relation to Protected Areas. *PARKS* **8(1)**.
- Alexander, M. and Rowell, T.A. (1999). Recent Developments in Management Planning and Monitoring on Protected Sites in the UK. *PARKS* **9(2)**.
- Amend, S., Giraldo, A., Oltermari, J., Sánchez, R., Valarezo, V. and Yerena, E. (2000). *Management Plans: Concepts and Proposals*. IUCN, San José, Costa Rica and Quito, Ecuador [en anglais et espagnol].
- Angeles, M.T. (1992). Public Involvement in Huascarán World Heritage Site, Peru. *PARKS* **3(3)**.
- Anon. (a) (undated). Developing a Management Plan. Unpublished paper, IUCN.
- Anon. (b) (undated). Plans of Management: procedures for the development of Plans of Management for Protected Areas. Draft report for consideration of CONCOM Working Group on Management of National Parks (Australia) (unpublished).
- ANZECC Working Group on National Parks and Protected Areas (2000). *Best Practice in Protected Area Management Planning*.
- Beltrán, J. (ed). *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, guidelines and case studies*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Budowski, G. and Macfarland, C. (1982). Keynote address: The Neotropical Realm. In McNeely and Miller (1982). *National Parks, Conservation and development. Proceedings of the World Congress on National Parks and Protected Areas*. Smithsonian Institution Press, Washington DC, USA.
- Chettamart, S. (1985). Preparing a Management Plan for Khao Yai Park: the process involved and the lessons learned. In Thorsell, J (ed). *Conserving Asia's Natural Heritage*. IUCN, Gland, Switzerland.
- Child, G. (1994). An Evaluation of the Tanzania National Parks Management Planning Project (IUCN, Gland Switzerland, unpublished).
- Claridge, G. (1999). Protected Area Management Planning. *Tiger Paper* **26(2)**:15–17.
- Clarke, J.E. (2000). Protected Area Management Planning. *Oryx* **34(2)**:85–89.
- Clarke, J.E. (1997). *Manual for Protected Area Management Planning version 2.1*. Punjab Wildlife Research Institute/Punjab Wildlife and Parks Department.
- Clarke, P. (1999). Park Management Planning in Africa – Opinion. *Oryx* **33(4)**.
- Clarke, R. and Mount, D. (1998). *Management Plans and Planning: a guide*. Countryside Commission, Cheltenham, UK
- Cole, D.N. and Stankey, G.H. (1997). Historical development of Limits of Acceptable Change: conceptual clarifications and possible extensions. In *Proceedings: Limits of Acceptable Change and Related Planning processes: Progress and Future Directions. General Technical Report*. US Department of Agriculture Forest Service.
- Colt, A.B. (1994). The First Step in Comparatively Evaluating Implementation of an Integrated Estuarine Management Plan. *Ocean and Coastal Management* **24**.
- Countryside Commission (1997). *National Park Management Plans Guidance*. Countryside Commission, Cheltenham, UK.
- Countryside Commission for Scotland (1989). *Management Plans for Country Parks: a guide to their preparation*. Countryside Commission for Scotland, Perth, UK.
- Cullen, P. (1999). The Turbulent Boundary Between Water Science and Management. *Freshwater Biology* **24**:201–209.
- Davey, A.G. (1998). *National System Planning for Protected Areas*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 1. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Davey, A. (1985). Issues in Management Planning for Australia's Alpine Areas: examples from the ACT's Namadgi National Park. Paper presented at a conference on Australia's alpine areas: management for conservation (unpublished).
- Driver, B.L. (1970). *Some thoughts on Planning, the planning process and related decision processes*. (Publisher not known).
- Dudley, N. (Editeur) (2008). *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland, Suisse : IUCN.
- Eagles, P.F.J. (1984). *The Planning and Management of Environmentally Sensitive Areas*. Longman Group Limited, London, UK.
- Eagles, P.F.J., McCool S.F., Haynes, C.D. (2002). *Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 8. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- EC/IUCN (1999). *Parks for Biodiversity: policy guidance based on experience in ACP countries*. IUCN, Cambridge, UK.
- Eidsvik, H.K. (1977). The Park Planning Process. *PARKS* **2(3)**: 8–12.

- Eurosite (1999). *Toolkit: Management Planning*. Eurosite, Lille, France.
- Forster, R.R. (1973). *Planning for Man and Nature in National Parks: reconciling perpetuation and use*. IUCN, Morges, Switzerland.
- Glick, D. (1984). Management Planning in the Platano River Biosphere Reserve, Honduras. In *Conservation, Science and Society. Proceedings of the First Biosphere Reserves Congress, Minsk, USSR 1983*. UNESCO/UNEP.
- Grobler, J.H. (1984). Management Planning: the Natal Parks Board (RSA) Approach. *PARKS* 9(1).
- Gunderson, L.H., Holling, C.S. and Light, S.S. (eds). 1995. *Barriers and Bridges to Renewal of Ecosystems and Institutions*. Columbia University Press, New York, USA.
- Hockings, M. (1996). Integrating Planning and Evaluation: designing an evaluation strategy for management of the Fraser Island World Heritage Area. In *Papers and Proceedings of World Heritage Managers Workshop 1996*. Wet Tropics Management Authority, Canberra, Australia.
- Harmon, D. (ed.) 1994. *Co-ordinating Research and Management to Enhance Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Hockings, M. (1998). Evaluating Management of Protected Areas: Integrating Planning and Evaluation. *Environmental Management* 22(3).
- Hockings, M., Stolton, S. and Dudley, N. (2000). *Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Hockings, M., Stolton, S., Leverington, F., Dudley, N. et Courrau, J. (2008). *Evaluation de l'efficacité : Un cadre pour l'évaluation de la gestion des aires protégées 2^{ème} édition*. Gland, Suisse : IUCN.
- Howard, A.H. and Francis, J.J. (1992). National Park Management in Australia: the New South Wales Approach. Paper presented at the IVth World Congress on National Parks, Caracas (unpublished).
- Idle, E.T. (1980). *Management Plans for Nature Conservation*. NCC Discussion Paper, Nature Conservancy Council, Edinburgh, UK.
- IUCN (2000a). *Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- IUCN (2000b). *Towards Sustainable Management of Sahelian Floodplains* (leaflet). IUCN, Africa.
- IUCN (1994). *Guidelines for Protected Area Management Categories*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- IUCN (1992). *Caracas Action Plan*. IUCN, Gland, Switzerland.
- IUCN Pakistan Programme (1994). *Proceedings of Karakoram Workshop*. IUCN, Gland, Switzerland.
- Jensen, M.O. (1989). Critical Elements of General Management Plans for National Parks. *International Workshop on the Management Planning of Khunjerab National Park. Proceedings*, IUCN, Gland, Switzerland.
- Kelleher, G. (1999). *Guidelines for Marine Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Kelleher, G. and Kenchington, R. (1991). *Guidelines for Establishing Marine Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Kenya Wildlife Service (1990). *A policy framework and development programme 1991–96*. Annex 4: National Park and Reserve Planning (prepared by J.E. Clarke). Kenya Wildlife Service.
- Kerr, J.S. (1996). *The Conservation Plan: a guide to the preparation of conservation plans for places of European cultural significance*. The National Trust, Australia.
- Linn, R.M. (1977). Introduction to Master Planning. *PARKS* 1(1).
- Lipscombe, N.R. (1987). *Park Management Planning: A guide to the writing of Management Plans*. Johnstone Centres of Parks and Recreation, Australia.
- Lucas, P.H.C. (1992). *Protected Landscapes: A guide for policy-makers and planners*. Chapman and Hall, London, UK.
- MacKinnon, J., MacKinnon, K., Child, G. and Thorsell, J. (1986). *Managing Protected Areas in the Tropics*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- McCool, S.F. Planning for Tourism in National Parks and Protected Areas: principles and concepts. In *Tourism in National Parks and Protected Areas* (in prep.).
- Melamari, L (1993). Planning for Development in National Parks. Paper presented at the Wildlife Division Annual Meeting, Tanzania 1993 (unpublished).
- National Parks and Wildlife Service, New South Wales (1985). Internal memos on the subject of Plans for Management (unpublished).
- National Trust for England, Wales and N.Ireland (1995). *Linking People and Place*. The National Trust, Cirencester, UK.
- National Trust for Scotland (2000). Management planning Manual (working draft). Unpublished.
- Ndosi, O.M. (1992). Preparing Management Plans for Protected Areas. In W.J. Lusigi. *Management Protected Areas in Africa: report from a workshop on protected area management in Africa, Mweka, Tanzania*. Pp.117–124.
- Noss, R. (1995). *Maintaining Ecological Integrity in Representative Reserve Networks*. WWF Canada/WWF USA Discussion Paper.
- Ortega-Rubia, A. and Arguelles-Mendez, C. (1999). Management Plans for Natural Protected Areas in Mexico: La Sierra de la Laguna Case Study. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology* 6:68–75.

- Parks Canada (1978). *Planning Process for National Parks*. Parks Canada, Ottawa, Canada.
- Parr, J. (1998). Discussion paper for Protected Area Managers Writing a Management Plan. *Tiger Paper* **25(2)**:9–13.
- Phillips, A. (2002). *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas Protected Landscapes/seascapes*. IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.
- Phillips, A. [in print] *Turning Ideas on their Head: The New Paradigm for Protected Areas*. Conservation Study Institute paper, CSI, Woodstock, VT, USA.
- Prosser, L. (1977). A model for Planning and Managing National Parks. Ph.D. thesis, Ballarat College of Advanced Education (unpublished).
- Ramsar Convention Bureau, 2000. *Ramsar handbooks for the wise use of wetlands*. Gland, Switzerland.
- Ritter, D. (1997). Limits of Acceptable Change Planning in the Selway-Bitterroot Wilderness 1985–97. In *Proceedings – Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes: progress and future directions*. US Dept of Agriculture Forest Service. General Technical Report.
- Rogers, K. (1998). Managing Science/Management Partnerships: A challenge of Adaptive Management. *Conservation Ecology* [online] **2(2)** R1. www.consecol.org/vol2/iss2/resp1.
- Rogers, K. and Bestbier, R. (1997). *Development of a Protocol for the Definition of the Desired State of Riverine Systems of South Africa*. South African Wetlands Conservation Programme, Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria, South Africa.
- Rogers, K., Roux, D. and Biggs, H. (2000). Challenges for Catchment Management Agencies: lessons from bureaucracies, business and resource management. *Water SA* **26(4)**:505–11. Available on line www.wrc.org.za.
- RSPB (1999). *Management Plan Guidance Notes, Version 5*. RSPB, Sandy, UK.
- Salaksy, N., Margoluis, R. and Redford, K. (2001). *Adaptive Management: a tool for conservation practitioners*. Biodiversity Support Program/WWF-US. Available online www.BSPonline.org.
- Salm, R.V. and Clark, J.R. (1989). *Marine and Coastal Protected Areas: a guide for planners and managers*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Sandwith, T.S. (1997). *Protected Area Management Plan Format*. Natal Parks Board, Pietermaritzburg, South Africa.
- Sandwith, T., Shine, C., Hamilton, L. and Sheppard, D. (2001). *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Scholte, P. (2000). Towards Consensual Park Management Planning in Africa. Opinion in *Oryx* **34(2)**:87–9.
- South African National Parks (1997). *Management Plan for Kruger National Park. Volume VII: An objectives hierarchy for the management of Kruger National Park*. Available online www.parks-sa.co.za.
- Thorsell, J. (1995). A Practical Approach to the Preparation of Management Plans for Natural Heritage Sites. Background paper prepared for Arab Region Training Course, Egypt 1995 (unpublished).
- UNESCO (2002) Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention.
- UNESCO (2008) Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial. <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-fr.pdf#annex5>.
- US National Parks Service (1998). *Director's Order #2: Park Planning*. Available online: www.nps.gov/refdesk/Dorders/Dorder2.html.
- Vollbon, T. (no date). Management Planning – present and future trends. Queensland National Parks Service (unpublished).
- Wild, R.G. and Mutebi, J. (1997). Bwindi Impenetrable Forest, Uganda: Conservation through Collaborative Management. *Nature and Resources* **33**:3–4, UNESCO.
- Wood, J.B. and Warren, A. (1978). A Handbook for the Preparation of Management Plans. University College London, Discussion Papers in Conservation, No. 18.
- Young, E.B. (1992). Tanzania National Parks Management Planning project. Strategic Planning Process Kilimanjaro National Park. Paper Presented at the IVth World Congress on National Parks, Caracas. 1992 (unpublished).
- Young, C. and Young, B. (1993). *Park Planning: A training manual (Instructors Guide)*. College of African Wildlife Management, Mweka, Tanzania.



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

SIEGE MONDIAL
Rue Mauverney 28
1196 Gland, Suisse
mail@iucn.org
Tel + 41 22 999 0000
Fax + 41 22 999 0015
www.iucn.org

