



MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE



Plan d'Urgence PNNK
Rapport Annexe C

Analyse de la gestion du Parc National du Niokolo Koba

Jean-Pierre d'Huart
& Souleye Ndiaye
Novembre 2006



INTRODUCTION

Historique récent et évolution de la gouvernance des aires protégées par la DPN

Lors de la création du réseau des parcs nationaux, le Sénégal a opté pour la création d'une Direction des Parcs Nationaux en 1970 après que le premier parc national – le PNNK - avait été administré par la Direction des Eaux, Forêts et Chasse. Les deux administrations ont été d'ailleurs pendant quelques années rattachées à deux ministères différents. La différenciation se fait sentir davantage à partir de 1980, avec la militarisation du personnel des parcs nationaux. Depuis les années 1990, les deux directions sont sous la tutelle du même ministère en charge de la protection de la nature.

Cependant la différenciation de la tutelle administrative des aires protégées reste maintenue dans le Code Forestier (Loi n° 98/03 du 8 janvier 1998), article L.55, qui stipule que « le service des Eaux et Forêts est chargé de la gestion du domaine forestier de l'Etat, sous réserve des dispositions particulières au service des parcs nationaux ». Conformément au Code Forestier¹ les aires protégées confiées à la DPN appartiennent au domaine forestier national, et le Code de Chasse et de la Protection de la Faune² en donne la définition et le règlement.

Dans le cadre de la gouvernance des aires protégées par la DPN, on peut distinguer cinq catégories :

1. Les parcs nationaux de la première génération (PNNK, PNOD, PNDS, PNLB, PNIM, PNBC) pour lesquels l'Etat n'a pas concédé de pouvoir de décision aux autres acteurs. Il faut cependant relever que, en ce qui concerne les plans de gestion du PNOD et du PNDS, on a noté une réelle implication des populations locales dans leur mise en œuvre.
2. La réserve naturelle clôturée ; cas de la réserve naturelle de Popenguine qui a été créée pour réhabiliter un écosystème très dégradé et fortement humanisé, avec la participation volontaire des populations locales. Dans cette réserve, la DPN expérimente et met en œuvre le principe du partage juste et équitable des bénéfices venant de la conservation des ressources. C'est un groupement de femmes bénévoles qui exploite et gère l'écotourisme dans la réserve.
3. Les aires marines protégées et la Réserve de Faune du Ferlo-nord constituent pour la DPN des aires protégées avec une très forte participation des populations locales aux prises de décision.
4. Les aires protégées co-gérées avec les populations locales : cas des réserves naturelles communautaires de Somone et de Palmarin. La création de ces deux aires protégées est d'ailleurs très novatrice pour la DPN. En effet, ici, on a d'abord procédé à la délibération du Conseil rural ; vint ensuite l'arrêté du Ministre chargé des parcs nationaux, pour leur création.

¹ Décret n°98- 164 du 20 février 1998, article R.8

² Loi n° 86- 04 du 24 janvier 1986 et le Décret d'application n° 86-844 du 14 juillet 1986, article D.39

5. La DPN a également expérimenté et mis en œuvre un cinquième modèle avec la création, dans le Parc National du Delta du Saloum (PNDS), d'une concession de gestion d'une partie du parc (Fathala, île Leba, île aux Oiseaux) à un opérateur privé. A ce jour, une partie de la forêt de Fathala a été clôturée pour servir de modèle de conservation *ex situ* d'espèces de faune disparues de leur milieu naturel et pour réhabiliter un écosystème dégradé et très convoité pour l'extension des terres de culture et pour le pâturage par le bétail domestique.

Contexte de la création du parc

1926 : un premier noyau de 226.000 hectares est instauré pour servir de réserve partielle de chasse ;

1954 : date officielle de la création du premier noyau de 260.000 hectares du Parc National du Niokolo Koba par l'administration coloniale française ;

1968 et 1969 : agrandissements successifs de la superficie du parc la portant en 1969 à 913.000 hectares avec une zone tampon d'un kilomètre autour des limites. Déplacement des populations vivant dans l'aire protégée et leur relocalisation à la périphérie du parc.

On distingue différents modèles de gestion correspondant à 4 phases de la vie du parc :

1. la phase de création, d'aménagement et d'agrandissement avec les évacuations forcées des villages situés dans l'aire protégée et leur relocalisation dans la zone périphérique. Ces déménagements sont accompagnés de diverses compensations et concessions, mais ils engendrent des rapports d'hostilité entre le parc et les populations locales ;
2. la gestion du parc de 1969 jusqu'en 1992, avec la phase dite de protection stricte du parc (interdiction d'accès aux ressources, pas de dialogue avec les communautés locales, situation conflictuelle permanente) ;
3. 1992 à 2000 : gestion du parc avec la première ébauche d'ouverture et de dialogue avec les populations locales et les privés. Les idées de collaboration existent mais leur concrétisation reste timide. Quelques initiatives de support aux communautés périphériques sont concrétisées avec :
 - La première tentative de création de projet d'élevage de pintades avec le groupement féminin de Bira ;
 - l'appui pour le maraîchage des femmes de Diénoudiala,
 - l'organisation des jeunes guides des villages limitrophes et leur formation,
 - la formation des apiculteurs pour l'exploitation du miel avec l'introduction de la ruche kenyane ou les ruches en paille style Bassari.

Etant donné la perte inquiétante de la grande faune, la DPN et plusieurs partenaires organisent une large campagne de sensibilisation publique à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du PNNK et publie la « Déclaration de Simenti ». En 1995, le Gouvernement vend les structures hôtelières de Simenti et de Niokolo ainsi que le Campement du Lion à des privés ou des groupements locaux.

4. la phase actuelle (2001 – 2006), où ont eu lieu l'élaboration et la validation du plan de gestion du parc et durant laquelle la DPN a fait appel à un large éventail de partenaires pour concevoir un mode et une structure de gestion modernes (y compris la recommandation de créer une structure autonome de gestion du PNNK) focalisés sur des axes stratégiques. Ce Plan fut validé par le MEPN en 2002 mais il n'est pas mis en œuvre. C'est pendant lors de cette phase que la dégradation des ressources du parc s'est avérée la plus aiguë à cause du déficit de personnel, du changement progressif de mentalité des agents, de la dégradation des infrastructures de surveillance et du déficit budgétaire.

Le PNNK fait aujourd'hui partie intégrante d'un réseau national d'AP géré par la DPN. Avant de se pencher sur l'analyse de la gestion du PNNK, il convient d'examiner d'abord brièvement le contexte dans lequel opère la DPN au niveau national. Quel est le mandat officiel donné par la loi à la DPN ? Quels sont les relations de cette Direction avec son ministère de tutelle et leurs rôles respectifs dans le contexte de la conservation de la nature ? Quelles sont, dans ce contexte, les fonctions remplies par la DPN et celles dévolues au PNNK ?

Après cette revue introductive, ce rapport fournit une analyse plus détaillée du mode de gestion, ainsi que de la qualité des fonctions, des rôles et des méthodologies mises en œuvre aujourd'hui pour assurer la conservation du PNNK. Bien que cette revue ne constitue en aucun cas une évaluation formelle de la qualité de la gestion du parc, les éléments qu'elle fournit permettent de dégager les forces et les faiblesses des fonctions assumées par les agents de la DPN pour la protection du PNNK.

1. Les domaines d'intervention et les missions de la DPN

Le secteur de la conservation de la nature au Sénégal est orienté par la Stratégie Nationale de Conservation de la Biodiversité (1998), qui a été définie d'après les objectifs de la Convention (de Rio) sur la Diversité Biologique. Ce secteur recouvre les notions de conservation de la diversité génétique, spécifique et des écosystèmes, d'utilisation durable des ressources naturelles et de partage équitable des bénéfices de l'exploitation de ces ressources. Les fonctions et responsabilités afférentes sont placées sous la responsabilité du ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN). Elles sont définies dans le Plan National d'Action Environnemental (PNAE) et le Plan d'Action Forestier National. Les responsabilités de gestion des différents secteurs (eau, terre, air, habitats naturels, environnement urbain, etc.) y sont précisées.

Le schéma institutionnel actuel comporte une organisation plutôt spatiale des responsabilités confiées aux différentes Directions du MEPN, notamment en ce qui concerne la gestion des eaux, des forêts et de la chasse (DEF) et celle des réserves naturelles et des parcs nationaux (DPN). Cette répartition est donc prise en compte pour appréhender les fonctions de la DPN, tout en gardant à l'esprit une vision globale de la conservation de la nature.

Le MEPN assure la préparation et la mise en œuvre de la politique arrêtée par le Chef de l'Etat en matière de lutte contre les pollutions et de protection de la nature, de la faune et de la flore. A ce titre, il est responsable de la protection de l'environnement et lutte contre les pollutions de toute nature ; il veille à ce que les activités potentiellement polluantes ne mettent pas en cause le cadre de vie des populations et la qualité de l'environnement. Il est chargé de la préservation de la faune et de la flore et veille à la protection des espèces les plus menacées. Il protège les cours d'eau contre les invasions des plantes aquatiques. Il a autorité sur les parcs nationaux et les autres aires protégées. Il facilite l'accès à ces espaces tout en veillant à leur assurer un haut degré de protection. Il prépare et applique la législation et la réglementation en matière de chasse et assure que la pratique de la chasse ne porte pas atteinte à la survie des espèces.

Dans ce contexte, les fonctions de la DPN sont basées essentiellement sur : i) les textes législatifs et réglementaires en vigueur (Code de la Chasse et de la Protection de la Faune, Code Forestier et, à un degré moindre, Code de l'Environnement), et ii) les stratégies nationales et documents de politique tels que la Lettre de Mission du MEPN, qui définit dans le contexte de chaque législature les missions confiées par le Ministère à la DPN. Contrairement à la majorité des autres pays africains, la DPN n'a pas développé d'autres documents stratégiques propres ou de plan de gestion du réseau des AP au niveau national.

Sur cette base, et en schématisant, on peut dire que **la DPN est chargée des missions suivantes :**

- *Protéger et assurer la surveillance et la conservation des parcs et réserves,*
- *Susciter et encourager des initiatives en vue de multiplier des réserves en vue d'atteindre 12% de la couverture du territoire national,*
- *Elaborer et mettre en œuvre des programmes cohérents et participatifs de réhabilitation et de gestion des parcs et réserves et de leur périphérie,*
- *Reconstituer la diversité biologique tout en favorisant une plus grande implication des populations riveraines dans la gestion des parcs et réserves,*
- *Favoriser la promotion de la recherche et du tourisme,*
- *Appuyer la mise en œuvre de plusieurs conventions internationales,*
- *Engager des réformes institutionnelles permettant la mise en place de structures de gestion autonomes appliquant des plans de gestion cohérents,*
- *Promouvoir l'implication du secteur privé.*

La gestion des autres AP et les missions afférentes sont gérées par la Direction des Eaux, Forêts, Chasse et Conservation des sols (DEFCCS) du MEPN et recouvrent notamment la gestion de la biodiversité dans les espaces forestiers (incluant les forêts classées et les forêts de production), la gestion de la chasse dans les Zones d'Intérêt Cynégétique, les zones amodiées et autres espaces non gérés par la DPN. La gestion de la zone périphérique dans les Réserves de la Biosphère est du ressort des collectivités locales.

2. Les fonctions sont à assurer pour la conservation de la nature dans les parcs nationaux et autres RN

Pour atteindre les objectifs de conservation de la nature dans les espaces sous la gestion de la DPN (parcs nationaux, réserves de faune, aires marines protégées, réserves communautaires), plusieurs séries de fonctions sont à assurer. On peut sommairement les regrouper en **3 grands groupes** que cette analyse va successivement passer en revue, et dont **la séquence constitue la structure de ce rapport** :

- **Fonctions partagées au niveau national :**
 - Pilotage sectoriel
 - Point Focal et gestion de Conventions internationales
- **Fonctions propres à la DPN au niveau central**
 - Fonctions d'appui et de suivi
 - Fonctions de coordination et management
 - Gestion des ressources humaines, financières et matérielles
 - Financement de la conservation de la nature
 - Création et classement des AP
- **Fonctions de la DPN au niveau du PNNK**
 - Planification – suivi – gestion de l'information
 - Fonctions opérationnelles
 - Protection
 - Aménagement
 - Conservation communautaire et IEC
 - Gestion et suivi des partenariats
 - Recherche et appui scientifique
 - Valorisation touristique
 - Suivi du personnel
 - Exécution du budget
 - Relations transfrontalières

➤ *Fonctions partagées au niveau national*

1. Pilotage sectoriel :

Ces fonctions comprennent les domaines suivants :

- *conception et suivi des politiques et stratégies,*
- *planification et suivi des actions au plan national,*
- *élaboration et suivi du cadre juridique,*
- *système d'information, concertation, coordination, communication au plan national et international,*
- *recherche de partenariats, négociation de contrats, sélection d'opérateurs privés, suivi des contrats, accords et délégations de gestion, etc.*

Ces attributions relèvent avant tout de la responsabilité des services du Ministère. Celui-ci implique ses Directions spécialisées au cas par cas, selon la pertinence du sujet.

2. Point Focal et gestion de Conventions internationales :

La DPN assure actuellement la fonction de Point Focal pour les Conventions suivantes : Berne, Biodiversité, Espèces Migratrices (CMS, y compris l'Accord sur les Oiseaux d'eau d'Afrique et d'Eurasie - AWEA), Ramsar, Patrimoine mondial, tandis que la DEFCCS du MEPN gère la CITES. Cette fonction de la DPN est assumée au niveau central, et des concertations ponctuelles sont organisées avec les conservateurs des AP concernées pour débattre de la mise en œuvre pratique de ces accords. Quelques conservateurs sont les points focaux sénégalais pour certaines conventions, mais cette fonction peut être reprise par la DPN/Dakar à tout moment. En ce qui concerne la Convention sur le Patrimoine mondial (UNESCO), le Directeur de la DPN est le point focal, mais le conservateur du PNNK n'est pas toujours tenu au courant des développements pertinents concernant la gestion du Site. **Dans le cadre d'une reprise de la gestion du PNNK par APF, il est important de définir exactement les rôles et responsabilités respectifs concernant les engagements de l'Etat vis-à-vis de la mise en œuvre de la Convention sur le Patrimoine mondial.**

➤ *Fonctions propres à la DPN au niveau central*

3. Fonctions d'appui et de suivi du niveau central :

Validation des plans de gestion des AP :

Il n'existe pas de plan de gestion du réseau national des AP au Sénégal. Il n'y a donc pas de document stratégique affectant une vocation particulière à chacune des AP existantes et identifiant des zones prioritaires pour la création de nouvelles AP. La vision relative à l'extension du réseau est basée sur la Stratégie Nationale sur la Biodiversité.

Seules quelques AP (PNNK, RBDS, PNOD) ont développé un plan de gestion. Celui du PNNK a été validé par la DPN en 2002 mais n'a pas été mis en œuvre « par manque de moyens ». La DPN n'a pas demandé au PNNK de mettre en œuvre toutes les activités prévues dans le plan de gestion qui ne requièrent pas de financement particulier ou qui peuvent être réalisées en collaboration avec- ou par des partenaires extérieurs. Malgré la dégradation progressive du parc et le fait que le Plan de Gestion du PNNK fut développé en 2001 au cours d'un processus très participatif, la DPN n'a pas requis de financement spécifique auprès de bailleurs pour la mise en œuvre des activités prioritaires qui y sont identifiées (voir Annexe 1 pour la structure synthétique du Plan de Gestion du PNNK).

Validation / arbitrage / consolidation des plans d'opérations (PTA)

En théorie, la DPN examine et commente les Plans de Travail Annuels (PTA) qui sont soumis à la fin de l'année fiscale par chacun des sites. C'est sur la base de ces PTA et des budgets qui y sont annexés que la DPN prépare sa requête budgétaire annuelle au MEPN. Celui-ci décide de la répartition financière entre les AP, et la DPN exécute ce budget. En réalité, les PTA des parcs n'ont plus été soumis à la DPN depuis 2003, et celle-ci fait sa requête budgétaire au MEPN de façon opportuniste. Le suivi de la mise en œuvre des PTA est théoriquement fait par la DPN sur la base des rapports mensuels et annuels des conservateurs. Le Directeur confie la revue de ces rapports à ses Chefs de Division qui, chacun en ce qui le concerne, fournissent des avis et commentaires qui sont envoyés aux conservateurs. Depuis quelques années, il n'y a plus de suivi des PTA ni de réunions régulières du Directeur avec ses Chefs de Division, et plus aucun commentaire sur les rapports des conservateurs ne leur est envoyé.

Suivi - évaluation

Le système actuel qui est d'application à la DPN n'intègre pas d'évaluation formelle de réalisations ou de performances. En l'absence de planification régulière, il n'y a donc pas d'objectifs fixés de commun accord entre la DPN et le PNNK ou entre le conservateur et ses collaborateurs. Il n'y a dès lors aucun mécanisme institutionnalisé de promotion ou d'injonction qui soit basé sur des critères clairs et des indicateurs mesurables.

Appuis à la mise en œuvre des plans de gestion des AP (information, formations, appuis techniques, appuis à la planification et à la gestion, ...)

L'appui fourni par la DPN au PNNK l'est en réponse à des requêtes spécifiques. Il n'existe aucun système formel de gestion et de distribution de l'information à la DPN, et l'information est glanée individuellement par chaque site. La base de données préparée en 2005 par la firme Image Consult (Projet d'appui de la Région Wallonne) pour la DPN et son réseau n'est pas fonctionnelle et donc inutilisée.

En ce qui concerne les formations au niveau national, la DPN n'a pas encore finalisé sa politique ni son plan de formation. Chaque formation au bénéfice du personnel doit être requise par le Conservateur, et aucun critère technique de sélection n'existe, ce qui peut laisser une large place au clientélisme. La sélection finale des candidats à des formations

à l'étranger est faite par une Commission au sein du MEPN. Les futurs conservateurs sont le plus souvent des Ingénieurs des Travaux des Eaux et Forêts qui sortent de l'Ecole de Bambey, et certains ont poursuivi en outre le Cycle B ou C à l'Ecole de Faune de Garoua.

Les appuis techniques sollicités par les sites à la DPN sont traités par les Chefs de Division, mais leur capacité de répondre aux demandes est souvent limitée et dépend de l'intérêt, du bon vouloir et de la motivation de la personne en charge. Les réponses dépendent aussi des capacités financières de la DPN et de sa volonté à formuler une demande spécifique de financement pour obtenir l'appui demandé. A nouveau, en l'absence de plans de gestion, ces demandes se font sur une base *ad hoc*. En ce qui concerne l'appui de la DPN à la gestion des sites et au renforcement des capacités des cadres, il n'existe pas de Division fournissant un appui à la planification qui puisse épauler ceux-ci – et en particulier les nouveaux conservateurs inexpérimentés - dans l'apprentissage de leur fonction de gestionnaire.

4. Fonctions de coordination et management au niveau central : *coordination nationale des sites, coordination locale et management des sites et stations, etc.*

En l'absence d'une stratégie nationale propre à la DPN qui donnerait une direction globale au travail de gestion de la conservation dans les AP, il n'existe pas de référence fédératrice autre que les textes de lois sur la base desquels la DPN organise une coordination des activités dans les sites. La coordination nationale est dès lors limitée à la gestion du personnel et à la défense des intérêts de l'institution auprès des ministères et autres instances concernés. Bien qu'une large autonomie de gestion soit dévolue par la DPN aux conservateurs, il semble que de nombreuses décisions administratives (particulièrement en matière de gestion du personnel) soient prises « par Dakar » sans consultation préalable avec ceux-ci. Le Centre de Formation de Dalaba, pourtant situé dans le PNNK, est considéré comme une entité distincte de celui-ci et dispose d'un personnel et d'un budget propre. On note l'existence d'échanges fréquents d'informations et d'effectifs entre la DEF et la DPN, mais celle-ci déplore dans le même temps une divergence importante d'approche et de « philosophie » quant à la gestion des ressources naturelles.

5. Gestion des ressources au niveau central et dans les sites :

Gestion des ressources humaines

Cette fonction est exercée par la DPN suivant une tradition administrative bien établie. Le personnel est recruté après appel à candidatures et sélectionné par une Commission présidée par un représentant du MEPN sur la base de critères standards inscrits dans le **Décret sur le Statut des Agents des Parcs Nationaux**. Parmi les agents des Parcs (DPN exclue), on distingue **4 catégories de grades** correspondant à des niveaux d'éducation et de formation différents :

Conservateurs : Bac+5ans, soit un niveau d'études correspondant à Dr Vétérinaire, Ingénieur des Eaux et Forêts ou Ingénieur Agricole, etc.

Ingénieurs des Travaux des Parcs Nationaux (ITPN) : Bac+3ans, soit niveau équivalent à Diplôme d'Ingénieur des Travaux, des Eaux et Forêts, de l'Agriculture ou de l'Elevage, de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée, Cycle B (cours supérieur) de l'Ecole de Faune de Garoua.

Agents Techniques des Parcs Nationaux (ATPN) : BEPC+4ans ; niveau Technicien supérieur de l'Ecole des Eaux, Forêts, Chasse, Parcs Nationaux, ou d'Agents Techniques d'Agriculture ou d'Elevage, ou le Cycle C de l'Ecole de Faune de Garoua. Condition : stage de formation à l'Ecole Militaire des Sous-Officiers.

Gardes des Parcs Nationaux (GPN) : Certificat d'Etudes Elémentaires ; Condition : Service militaire obligatoire.

L'organisation du personnel est faite selon le principe militaire qui veut que les hommes se mettent intégralement à la disposition de leurs supérieurs hiérarchiques. Il va de soi que dans un tel système, la qualité de la troupe et de ses performances dépend directement de la qualité de ses dirigeants à tous les niveaux de commandement. Les questions relatives à la gestion technique du parc ou à la gestion du personnel se discutent si le supérieur hiérarchique le souhaite, mais aucun forum formel de discussion n'existe sur ces sujets.

Le système des grades constitue une grille d'avancement reflétant l'expérience et l'ancienneté, et chaque catégorie de grades correspond à des fonctions et responsabilités qui peuvent varier largement au travers du réseau. Contrairement à de nombreux autres pays africains, ce système entretient une tradition d'origine coloniale, profondément ancrée, de lien entre la responsabilité de la gestion des ressources naturelles (eaux, forêts, chasse, protection de la nature) et une corporation militaire hiérarchisée. Sa force est de considérer cette responsabilité comme une mission stratégique et un service public discipliné ; sa faiblesse est d'en exclure toute personne ou corporation étrangère à la DPN.

Les agents des PN ont donc très longtemps été « éduqués » dans une logique corporatiste et essentiellement répressive de leur mission et ils sont toujours perçus localement comme des « policiers » de la nature. La volonté actuelle de la DPN de modifier cette approche et de s'ouvrir à diverses formules de collaboration et de gestion participative avec les communautés locales ne peut, dans ces conditions, rencontrer de leur part que méfiance et suspicion. Le fait que les agents des PN proviennent (comme tout agent de l'Etat) de tous les coins du pays, n'est pas propice à faciliter une compréhension mutuelle et à développer des liens privilégiés entre un parc et ses communautés riveraines.

Le « *turn over* » rapide des conservateurs (*au PNNK, il y a eu 7 conservateurs différents depuis 1996*) n'est pas non plus propice à construire des relations durables avec les populations, les autorités et le secteur privé de la place. Des fluctuations importantes de l'effectif du PNNK ont eu lieu au cours de 15 dernières années (cf. Annexe 2A, où l'on observe que *le personnel est passé de 145 à 76 agents de 1993 à 2003, avant de remonter à 175 trois ans plus tard*). De telles fluctuations n'illustrent ni la manifestation d'un souci de doter le site d'un effectif stable et adéquat, ni une vision cohérente de la gestion du personnel.

Au cours des années récentes, la DPN a considérablement renforcé l'effectif du PNNK en le dotant notamment de jeunes agents techniques (ATPN, ITPN) fraîchement diplômés d'écoles supérieures, qui sont venus renforcer le cadre. Si certains se sont bien intégrés dans les équipes de terrain, d'autres considèrent que leur rôle d'intellectuels doit les maintenir dans les bureaux et non sur le terrain, ce qui engendre au sein du personnel pas mal de problèmes et de frustration.

Toutes les décisions concernant l'engagement du personnel sont proposées par la DPN et entérinées par le MEPN en fonction des ressources budgétaires. Toutes les mesures de promotion ou de formation concernant l'effectif sont proposées par le Conservateur et décidées par la DPN. Seules les mesures concernant l'affectation du personnel à l'intérieur du parc sont prises par le Conservateur. Il existe cependant des pressions certaines de la part de la DPN ou d'autres sources concernant les décisions affectant le personnel.

Gestion des ressources financières :

Elle se fait par l'affectation des budgets annuels aux sites. Le budget est constitué de lignes budgétaires standards couvrant les domaines de dépenses classiques de fonctionnement, mais il ne comprend pas les salaires et primes qui sont payés directement aux agents par le Trésor Public. Ce budget a connu des variations importantes au cours du temps, qui ont eu un impact certain sur la capacité du PNNK à fonctionner normalement (voir Annexe 2 : Evolution du budget 1990-2006 et allocations semestrielles). Ces irrégularités sont non seulement dues à la conjoncture économique du pays mais aussi à la capacité de la DPN à exposer ses besoins auprès du MEPN. L'appui du gouvernement s'est accru significativement puisque *depuis 2001, le budget de fonctionnement a été multiplié par 8, et il a été doublé entre 2005 et 2006*. Si l'on ajoute le montant des salaires du personnel (179.835.000 FCFA en 2006) au budget de fonctionnement (58.650.000 FCFA), on obtient un investissement annuel de 476.970 USD (364.000 €), soit 52,24 USD/km².

Gestion des ressources matérielles :

Elle est confiée aux Conservateurs. L'inventaire et l'état des ressources principales font l'objet d'un rapport mensuel, semestriel et annuel, mais leur acquisition relève de la responsabilité de la DPN. L'entretien des infrastructures, véhicules et matériel ne fait pas l'objet d'un plan et dépend entièrement des financements mobilisés à cet effet dans le budget annuel. Les projets Niokolo-Badiar (1994-1997), FAC/FFEM (1997-2002) et AGIR (2001-2005) ont contribué significativement à la construction d'infrastructures et à l'acquisition de matériel au profit de la DPN et du PNNK. L'actuel manque de planification budgétaire ne permet pas l'entretien correct de ces équipements, et les visites de terrain ont révélé leur dégradation rapide.

6. Financement de la conservation de la nature (national et international) :

Recherche et mobilisation de financements pour la conservation de la nature :

Sauf rares exceptions, cette fonction ne fait pas l'objet de démarches proactives de la part de la DPN. Les financements obtenus récemment pour la conservation de la nature dans les parcs l'ont été en raison de projets développés à l'initiative d'autres acteurs (Friends of Animals, Fondation Brigitte Bardot, AGIR/UE, FAC/FFEM, etc.). C'est généralement le MEPN qui prend des initiatives et des contacts en vue de mobiliser des financements et autres appuis pour les sites. Certains offrent une flexibilité maximale, tel l'appui budgétaire des Pays-Bas dont le MEPN convient annuellement de l'affectation avec le bailleur. D'autres projets, soumis au MEPN par des bailleurs de fonds extérieurs, font l'objet d'une formulation conjointe ; ce fut le cas notamment du PGIES/PNUD-FEM, du PROGEDE/BM et de Wula Nafa/USAID.

Maîtrise d'ouvrage des projets et programmes :

Dans les cas où la DPN était le bénéficiaire principal des projets, elle fut largement impliquée dans la gestion et la direction de ceux-ci. Cependant, sa dépendance totale vis-à-vis de certains financements vitaux pour le développement du PNNK (Niokolo-Badiar, AGIR/UE, FAC/FFEM – cf. Annexe 6 pour un résumé de leurs activités et budget) et le manque de planification ont fait que leur arrêt n'a pas permis la préparation d'une stratégie de reprise progressive des activités. En ce qui concerne les importants financements sécurisés par les autres projets aujourd'hui actifs en périphérie du PNNK (PGIES/PNUD-FEM, PROGEDE/BM, Wula Nafa/ USAID – voir Rapport Annexe B pour un résumé de leurs activités et budgets), leur maîtrise d'ouvrage sort complètement de la sphère d'influence de la DPN, même si la raison d'être et l'objectif principal de ces projets incluent l'utilisation durable des ressources naturelles locales et la conservation de la biodiversité, notamment du PNNK. **Une coordination orchestrée par le MEPN et la DPN devrait avoir lieu afin 1) d'obtenir la programmation d'une approche concertée de ces 3 projets en périphérie du PNNK et 2) d'assurer un rôle actif de la DPN dans les appuis directs de ces projets au parc.**

7. Création et classement des AP :

1. *identification des zones de conservation prioritaires,*
2. *initiation, animation et arbitrage d'un processus de négociation locale,*
3. *préparation de la décision et du décret de classement,*
4. *délimitation, mise en place d'une autorité de gestion, etc.*

Ces diverses fonctions sont partagées entre les directions du MEPN appuyées par divers partenaires avec lesquels ces projets de création sont initiés (UICN, WWF, Wetlands International, CSE, etc.). Le rôle précis de la DPN (et de la DEFCCS) dans ce processus relève de la volonté politique d'atteindre 12% du territoire national en aires protégées. L'identification des futures AP, les inventaires, études, délimitation, concertations, etc. sont pilotés par la DPN et ont mené récemment à la création de nouvelles réserves communautaires et d'aires protégées marines. La prétention de certaines AP au titre de Site du Patrimoine mondial ou de Site Ramsar requiert le développement d'un dossier

technique dans lequel les services de la DPN sont activement impliqués. Certaines forêts classées gérées par la DEF ont été reclassées en réserves et placées sous la responsabilité de la DPN (ex : Popenguine, Fathala), et la gestion de la Réserve de Faune de Ferlo a été transférée à la DPN.

La loi sur la décentralisation prévoit la possibilité, pour les autorités décentralisées et les communautés rurales, de créer et de gérer des réserves naturelles et d'autres aires protégées. Cette faculté n'a pas encore été largement appropriée, mais elle est encouragée et facilitée par des partenaires extérieurs. C'est le cas du projet PGIES/PNUD-FEM qui promeut la création de « réserves naturelles communautaires » (RNC) légalement constituées en périphérie du PNNK. Dans chaque cas, des règles de bonne gestion sont signées, un plan de gestion est validé, des « écogardes » sont nommés et formés, et des mesures d'accompagnement économiques sont accordées. Huit RNC seraient opérationnelles, mais aucun accord formel de collaboration avec la DPN n'a encore été signé.

➤ *Fonctions de la DPN au niveau du PNNK*

8. Planification – suivi – système d'information sur sites :

Plan de gestion :

Le Plan de Gestion actuel du PNNK a été élaboré en 2001 à la suite d'une série d'événements (Livre Blanc sur l'avenir du PNNK, Table Ronde de Gorée) marquant l'inquiétude générale suscitée par la pression croissante exercée sur le parc et par l'érosion constante de ses ressources. Piloté par la DPN, cet exercice aboutit à l'élaboration d'un document décrivant la biodiversité du PNNK et une série d'axes d'interventions stratégiques (cf. Annexe 1) à suivre pour sa gestion durant 5 ans. Il ne fut malheureusement pas suivi d'une exécution systématique et, malgré la présence des projets d'appui durant cette période, ses recommandations restèrent lettre morte.

Le contenu de ce Plan de Gestion est considéré comme très pertinent, mais il n'est pas assorti d'un plan d'action et d'engagements clairs des intervenants qui y sont pressentis. Les divers comités d'orientation et de concertation, ainsi que les forums de dialogue avec les communautés locales n'ont pas été opérationnalisés, ce qui a accru encore la défiance des parties prenantes vis-à-vis de la DPN et du parc. Bien qu'une série d'actions ponctuelles prévues dans le Plan aient été réalisées en tout ou en partie, elles ne l'ont pas été de manière systématique et en référence à celui-ci. La DPN invoque le manque de moyens comme obstacle à la mise en œuvre du Plan mais n'a pas soumis de demande d'appui spécifique à cet effet, pour laquelle elle aurait cependant obtenu le support de nombreux partenaires.

Comme la période de validité de ce Plan est officiellement terminée, et vu que la situation s'est encore aggravée au cours de cette période, il est impératif de réactualiser rapidement les axes stratégiques de gestion du parc.

Dans le cadre d'une reprise de la gestion du PNNK, il sera donc nécessaire de procéder aux actions suivantes :

- **Formulation d'un plan d'urgence (le présent document) ;**
- **Evaluation conjointe du PNNK en tant que SPM (UNESCO, AfP, DPN) ;**
- **Evaluation de la pertinence du Plan de Gestion 2001 (diverses parties prenantes) ;**
- **Développement d'un Plan de Gestion actualisé (méthodologie et axes stratégiques à long terme suggérés dans la seconde partie de cette annexe) ;**
- **Validation du nouveau Plan et recherche de l'appui technique et financier pour le mettre en œuvre.**

Plan de Travail Annuel :

Comme il est mentionné plus haut, le PTA du PNNK n'a plus été soumis depuis plusieurs années. C'est regrettable car il responsabilise l'équipe de gestion de l'AP dans la planification et permet à la Direction d'avoir une vue d'ensemble des besoins du parc. L'absence de référence à un Plan de Gestion pour l'élaboration du PTA a pour conséquence que le parc « navigue sans pilote ». Ceci est d'autant plus dommageable que la constitution du Plan de Gestion avait impliqué de nombreux partenaires et que ce manque de suivi pratique a contribué à aggraver leur manque de confiance dans les engagements de la DPN. Cette réalité est particulièrement dangereuse en ce qui concerne le potentiel pour la DPN de tisser des relations de confiance avec les bailleurs de fonds, dans la mesure où le succès de ces relations dépend essentiellement de la rigueur professionnelle des opérations et de la transparence technique et financière. L'absence de PTA constitue en effet un obstacle à la conduite (tant par la DPN/Dakar que par les bailleurs éventuels) d'évaluations de la planification financière et technique du PNNK, et par conséquent, à un appui ciblé pour les améliorer.

Coordination et suivi des appuis des « partenaires »

Hormis un financement annuel de la Fondation Brigitte Bardot pour l'achat de viande destinée à nourrir un léopard en captivité au Gué de Damantan et le don récent d'un pick-up neuf par Friends of Animals, le PNNK ne bénéficie plus formellement d'appui permanent de partenaires. Les diverses interventions ponctuelles d'opérateurs extérieurs à la DPN qui ont lieu dans le PNNK ou dans sa périphérie immédiate sont les suivantes :

- recherches et inventaires divers par le Centre de Suivi Ecologique de l'Institut des Sciences de l'Environnement (UCAD) et par l'Institut Tropical et Sub-tropical de Prague (IST) ;
- projets de recherche et/ou d'appui aux communautés périphériques par le PGIES/PNUD-FEM, le PROGEDE/BM, et Wula Nafa/USAID, en vue d'améliorer le bien-être, de promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et de contribuer à la diminution des pressions sur le PNNK ;

Ces activités et projets ne font pas l'objet d'une coordination ou d'un suivi par le gestionnaire. En l'absence de mise en œuvre d'un Plan de Gestion, ces interventions ne

s'inscrivent donc pas dans un cadre stratégique et sont essentiellement le produit d'initiatives extérieures au parc.

Cette fonction importante de coordination et de suivi pourrait s'étendre, comme le recommande le Plan de Gestion 2001, à des formules de partenariats que la DPN n'a pas encore développés avec les opérateurs privés qui sont présents dans et autour du parc, et dont les activités peuvent être positives ou dommageables pour l'environnement : les hôteliers, les amodiataires de chasse, les sociétés d'exploitation (or, coton, banane, élevage, etc.).

Le manque de leadership dans ce domaine entraîne inévitablement une dispersion certaine des efforts et maintient la DPN dans une position réactive et non proactive. Une démarche très volontariste d'AP dans une perspective de reprise de la gestion du PNNK devra commencer par la réouverture du dialogue avec toutes les parties prenantes, la mise en œuvre d'un plan de communication, l'actualisation du Plan de Gestion et la création de forums sectoriels de coordination.

Gestion de l'information

L'information résultant du travail des agents du PNNK est consignée dans les Bulletins d'Activités Journalières tenus dans les Postes de Garde, les rapports de patrouilles, les messages radios et les rapports réguliers du Conservateur à la DPN. En raison des déplacements très limités des agents sur le terrain, il n'existe pas de récolte systématisée d'information sur l'état de la faune ou des milieux naturels, ni sur l'évolution du braconnage et des autres pressions sur le parc. L'information disponible est consolidée de manière standardisée dans les rapports du parc mais, en raison du faible retour de données provenant du terrain, aucune analyse systématique des tendances n'est faite. Ces données ne contribuent donc pas à l'amélioration du mode de gestion ou à l'adaptation de stratégies de surveillance ou de suivi. En dehors de démarches vers le Parquet en cas de poursuite d'infractions, l'information disponible n'est pas utilisée localement, et aucun plan de communication interne ou externe n'existe.

9. Fonctions opérationnelles sur sites :

a. Protection des AP

Surveillance des espaces :

Le système de surveillance appliqué par la DPN est basé sur le positionnement de 117 agents dans le parc. Ceux-ci sont répartis dans 18 Postes de Gardes distribués dans - et en limite du PNNK (cf. Annexe 3 : Localisation de l'effectif en poste dans le parc). En outre, une équipe mobile est basée à Tambacounda et opère périodiquement sur le terrain dans le cadre de patrouilles conjointes avec les équipes des Postes de Gardes. On constate que le personnel n'est pas présent de manière permanente dans les postes clés de Malapa, Banghare, Lingue Koto et Wouroli dont l'accès est impossible durant les six mois d'hivernage en raison de l'état des pistes. Ces postes, situés sur la « Corniche » longeant

le fleuve Gambie, sont censés contrôler l'accès à la zone centrale du parc où l'on a montré que l'essentiel de la faune sauvage est désormais réfugiée.

Comme il est rapporté ci-dessous, on a noté que les agents stationnés dans ces Postes de Garde ne patrouillent qu'exceptionnellement hors du périmètre immédiat de leur poste. En outre, le système actuel de rotation des gardes fait que l'effectif complet d'un poste n'y est présent que 10 jours par mois, dans la mesure où la moitié des hommes bénéficient en alternance de 10 jours de repos après une période de 20 jours au poste. Comme l'effectif des postes compte de 4 à 10 hommes, il est considéré comme impossible que la moitié de cet effectif assure à la fois des patrouilles et la garde du poste. Dans ces circonstances, on peut donc considérer que les gardes ne contribuent pas valablement à la surveillance de leur secteur et que l'accès des braconniers à tous les secteurs du parc n'en est que plus aisé.

Des patrouilles fluviales sont occasionnellement organisées sur le fleuve Gambie en fonction de la disponibilité de carburant et de l'état du moteur hors-bord. En raison du coût impliqué et du manque de planification, aucune patrouille de surveillance aérienne systématique n'est organisée malgré la disponibilité du Cessna 182 de la DPN opéré par l'armée sénégalaise.

On relève également que *33% du personnel du parc (57 agents sur 171) est stationné à la Base de Tambacounda, à 80 km de celui-ci, ce qui ne contribue certainement pas à une concentration optimale de l'effectif sur l'objectif principal du PNNK.*

Malgré son effectif relativement important et l'augmentation du budget accordé depuis deux ans par le gouvernement, on peut affirmer que les moyens humains et matériels mis à la disposition du PNNK ne sont pas organisés de manière à assurer un minimum de surveillance du parc.

Communication interne :

La communication se fait essentiellement via deux canaux : la radio et les informations données lors des rotations de personnel passant à Tambacounda. Le système de communication radio entre les bases et les postes du PNNK est très efficace et permet une transmission rapide des informations. Le réseau radio HF actuel couvre la totalité du parc et est constitué de 18 postes de 100W dotés de panneaux solaires, batteries et antenne à large bande (2 Yaesu FT80, 9 Kenwood TK80 et 7 ICOM). Certains de ces postes sont toutefois anciens et défectueux, et des remplacements s'imposent.

Ne disposant pas de postes radio mobiles, le parc envisage de solliciter l'autorisation de la SONATEL pour placer des relais sur les 4 pylônes (H = ~25m) situés dans le PNNK à Niokolo, Diénoudiala, Simenti et Dalaba. Ces relais permettraient de doubler le réseau HF d'un réseau VHF (ou de remplacer l'un par l'autre) afin de doter les patrouilles et certains véhicules de postes mobiles. Le manque de postes de radio mobiles est l'un des facteurs limitants invoqués pour justifier l'absence de patrouilles dans le parc.

Lutte anti-braconnage (LAB) :

Les activités de LAB dans le PNNK sont extrêmement limitées, et les performances de la DPN dans ce domaine sont inversement proportionnelles à la très forte pression et aux menaces identifiées lors de l'inventaire de faune réalisé dans le cadre de cette mission.

Les raisons principales de cette faiblesse sont nombreuses et comprennent entre autres³:

- l'extrême immobilité des agents,
- leur peu d'ancienneté (56% des agents, tous grades confondus, ont moins de deux ans d'ancienneté : cf. Annexe 4B),
- le manque de leadership dans l'organisation des opérations,
- l'absence d'exemples stimulants dans la hiérarchie,
- le faible encadrement et le manque de suivi des équipes,
- leur absence de formation au métier de garde et à la LAB,
- l'inexpérience de la vie en brousse et de la méconnaissance de la nature,
- le manque de motivation personnelle et de compréhension de leur rôle pour la conservation du PNNK,
- le manque d'équipement (radios, GPS, tentes, munitions, etc.)
- l'absence de surveillance aérienne,
- l'absence de réseau d'informateurs villageois (« *intelligence network* »)
- etc.

Comme indiqué ci-dessus, les patrouilles sont rarement organisées hors des Postes de Garde. Il n'existe aucune instruction imposant aux agents de patrouiller un minimum de temps dans le parc, et les sorties sont surtout motivées par des coups de feu entendus ou par la présence du renfort d'une brigade mobile. En l'absence de toute forme d'évaluation ou d'indicateur de performance, il n'existe dans le système actuel aucune mesure incitant les agents à fournir des efforts, ni aucune pénalité en cas de prestations médiocres.

Malgré la répartition des 22 Postes de Gardes et l'activité de la brigade mobile, les occurrences de braconnage et autres délits relevés au cours de l'inventaire de mai 2006 montrent qu'aucun secteur du PNNK n'est épargné et que certains secteurs sont littéralement envahis de bétail ou de coupeurs de rôniers. La stratégie de protection du parc n'est clairement pas adaptée à la nature et au niveau des pressions. De plus, de nombreux rapports (non confirmés) font état de l'implication personnelle de certains agents dans la facilitation monnayée de délits, l'inaction suite à la transmission d'information sur des délits, ou même dans du braconnage actif.

Les rapports du conservateur font état des délinquants appréhendés et des armes saisies (cf. Annexe 5 : évolution des effectifs, du budget, des délinquants et des armes saisies 1990 -2006), mais l'on ne perçoit aucune corrélation évidente entre ces facteurs.

Le faible effectif opérationnel dans les Postes de Gardes et la routine des rotations à dates fixes sont sans aucun doute bien connus des braconniers. Le risque encouru par ceux-ci est donc extrêmement limité sans un changement radical de stratégie et une amélioration drastique de l'efficacité des agents.

³ Plusieurs des raisons identifiées sont à l'origine d'autres raisons.

Répression des infractions, amendes et transactions, poursuites judiciaires, suivi du contentieux, ...

Le Code de la Chasse et de la Protection de la Faune ainsi que le Code Forestier décrivent avec précision les conditions légales, les mesures de répression et les procédures administratives et pénales à respecter par les agents de la DPN. Les relations tendues avec les communautés périphériques et la crainte d'un « retour de flamme » d'origine politique, administrative ou religieuse sont régulièrement invoquées pour expliquer le manque de fermeté dans la recherche et la poursuite des infractions. Selon les circonstances du délit et la personnalité des agents et du conservateur, les infractions sont poursuivies avec plus ou moins de sévérité. L'iniquité de traitement en fonction des délinquants est rapportée comme un élément décrédibilisant la DPN.

b. Aménagement et équipement des AP

Réalisation et entretien des infrastructures :

Au cours des dernières années, la réalisation d'infrastructures dans le parc a été assurée essentiellement grâce au financement des projets d'appui (Niokolo-Badiar, FAC/FFEM, AGIR), ou aux investissements privés (Simenti, Camp du Lion). L'absence de budget d'investissement limite la capacité de la DPN à réaliser des infrastructures nouvelles, et le niveau limité du budget de fonctionnement ne permet pas d'entretenir correctement l'infrastructure existante. Si l'état général des bâtiments récents est correct, l'état de délabrement de certains Postes de Gardes (ex : Damantan, Niokolo, Mako, etc.) est avancé et imposera bientôt leur réhabilitation ou leur abandon.

Seule l'opération annuelle de réouverture des pistes après l'hivernage implique un entretien relativement régulier des pistes, ponts, radiers et gués. Mais le manque de planification et de recherche proactive de financements complémentaires par la DPN limite considérablement sa capacité de maintenir correctement et de développer l'ensemble de cette infrastructure.

Depuis la vente des campements touristiques de l'Etat à des particuliers, la DPN n'a plus la responsabilité de la gestion de ces bâtiments ; leur aménagement dépend donc entièrement des nouveaux propriétaires. Il n'existe aucun accord entre l'Etat et les privés qui impliquerait la DPN dans les décisions concernant la conception, l'entretien ou l'état de ces bâtiments. Certaines de ces infrastructures sont dans un tel état de délabrement qu'elles renforcent la mauvaise impression que les visiteurs peuvent avoir du parc, ce qui est dommageable pour l'image de la DPN.

Acquisition et entretien du matériel et des équipements :

Le PNNK dépend entièrement de l'allocation d'un budget d'investissement par l'Etat et/ou de financement extérieurs pour acquérir son équipement. Dans l'état actuel des choses, à quelques exceptions près, le matériel et les équipements utilisés au parc proviennent tous de dotations de projets terminés. Le matériel utilisé est vieillissant, et de

nombreuses réparations et remplacements seront nécessaires rapidement, notamment en ce qui concerne les radios, l'équipement solaire, les ordinateurs et les véhicules. Malgré le budget de fonctionnement accordé au PNNK, celui-ci n'est pas suffisant pour couvrir l'ensemble des acquisitions, réparations et entretiens nécessaires. L'inventaire et l'état des véhicules sont donnés à l'Annexe 7.

c. Conservation communautaire et IEC en zones périphériques :

Information – Education – Communication (IEC) :

Bien qu'il y ait eu par le passé au PNNK un programme d'IEC doté d'un véhicule et de matériel éducatif, cette fonction n'est plus remplie aujourd'hui que par des actions ponctuelles ne relevant pas d'un programme formel. Le parc dispose d'un cadre responsable du « Bureau de gestion de la périphérie » basé à Tambacounda, mais l'absence de plan d'action et de budget spécifique limite ses activités à des interventions ponctuelles liées pour la plupart aux actions d'autres organisations ou projets (PGIES, PROGEDE, Caritas, ProFemme/FAO, Amis de la Nature, etc.). Les activités comprennent l'animation de certaines réunions de sensibilisation villageoises ou la participation à des réunions de Conseils Ruraux en périphérie. Les rapports mentionnent également que les agents de divers postes mènent des séances de sensibilisation « pour une meilleure implication des populations à la gestion durable des ressources naturelles ».

Malgré l'existence de comités villageois constitués en périphérie par les projets PGIES et PROGEDE, le parc n'a pas encore planifié de contacts systématiques avec ces structures. L'importance d'une démarche volontaire visant la sensibilisation et la concertation avec les communautés voisines est cependant reconnue par la DPN depuis plus de 10 ans et elle fait l'objet de sections entières du Plan de Gestion (2001). Le large ressentiment de la population vis-à-vis du parc est partiellement dû au manque d'information et d'éducation, que seul un programme d'IEC bien conçu peut pallier.

L'absence de la DPN dans les espaces de dialogue organisés par les projets en périphérie doit confirmer aux yeux des communautés que le rôle de la DPN est essentiellement répressif, et qu'elles ne sont pas considérées comme des interlocuteurs respectés. L'étude sur les relations entre le Parc et sa périphérie (cf. Rapport Annexe B) montre cependant que de grandes attentes en termes de communication existent de la part de ces communautés.

Gestion des conflits entre les communautés et le parc :

Durant les phases de création, d'agrandissement et de protection stricte, les relations entre le parc et les populations furent naturellement des relations d'hostilité. Les « délocalisations » ayant été souvent effectuées avec les forces de sécurité et sans une information suffisante, les populations déplacées ont nourri un ressentiment profond vis-à-vis du parc et eurent l'impression que l'Etat leur avait ravi leur patrimoine ancestral. Ces villages furent localisés dans la périphérie immédiate du parc en limite d'une zone tampon mal définie et peu matérialisée.

Malgré les interdictions et l'application du Code de la chasse et de la protection de la faune, l'accès aux ressources demeure une préoccupation permanente des communautés locales. L'ampleur des activités humaines illicites montre leur propension à rechercher ces ressources et à enfreindre les règlements. Avec la rareté de certaines ressources dans les zones de terroir, ce phénomène risque encore de s'amplifier à l'avenir.

En parallèle aux tentatives d'ouverture du parc vers les communautés locales et à ses efforts pour régler les conflits à l'amiable, on constate une incohérence dans la démarche de la DPN. D'une part, les limites légales du PNNK et de la zone tampon sont clairement définies par la loi, et le Règlement Intérieur spécifie les activités tolérées et interdites dans son territoire. D'autre part, les agents de la DPN, peu présents sur le terrain, semblent éviter de verbaliser les infractions constatées de peur d'un néfaste « retour de flamme ». Aujourd'hui, les « tolérances » consenties ne sont plus du tout conformes au RI, et il est certain que la population locale tente d'obtenir toujours plus de concessions. De plus, la rigueur manifestée occasionnellement à l'encontre d'un contrevenant est injuste face au laxisme manifesté envers d'autres dont la communauté est crainte par la DPN.

Malgré la validation du plan de gestion du parc et de sa périphérie et la création d'organes de décision, les autorités du parc n'ont pas encore réussi à intégrer les communautés locales à la prise de décision concernant la gestion de l'aire protégée et de sa périphérie. Outre la création d'espaces de dialogue permanents, deux mesures importantes devront être prises dans le cadre de la nouvelle gestion du PNNK : la révision et l'actualisation du RI, et la démarcation participative de certaines limites.

Relations avec les projets en périphérie et les ONG locales :

L'existence du PNNK et sa richesse biologique ont beaucoup contribué à la conception et au financement de plusieurs projets majeurs dont les objectifs sont axés sur la gestion durable des ressources naturelles. Au cours des dernières années, les projets PGIES, AGIR, Wula Nafa et PROGEDE ont bénéficié de financements évalués à plusieurs dizaines de millions de dollars (cf. Annexe 6 et Rapport Annexe B pour une description succincte de ces projets). Malgré leur présence en périphérie immédiate du parc, on note une absence quasi totale de communication et de coordination entre les différents projets d'une part, et entre la DPN et ces projets d'autre part.

Les projets ont tous inscrit parmi leurs objectifs l'atténuation des pressions sur les ressources naturelles, notamment celles du parc. On constate sur le terrain que ces projets ont chacun développé une stratégie et des partenaires propres, mais que le manque de synergies a deux conséquences très dommageables : la confusion créée dans l'esprit des communautés villageoises et la perte d'une opportunité importante d'intégrer la DPN dans cette démarche. En effet, le parc aurait pu bénéficier d'un appui direct de ces projets et participer activement à leur mise en œuvre, améliorant ainsi son image et la dynamique de l'interface avec ses voisins. On signalé l'intervention timide de certains agents DPN, suite à des initiatives personnelles, dans des activités de développement dans certains villages périphériques, mais ce fait ne relève pas d'une action concertée à l'échelle du parc.

De manière similaire, les relations du parc avec les ONG locales ne s'inscrivent pas encore dans un cadre formel. L'expertise et l'audience de ces ONG (et en particulier la section des Amis de la Nature de Tambacounda) auprès du public permettraient de valoriser l'information, l'éducation environnementale et la sensibilisation que souhaite promouvoir le PNNK.

Développement et suivi des AP « communautaires » et autres initiatives locales :

La loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant sur le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales donne la possibilité à ces organes déconcentrés de prendre par délibération des décisions pour la gestion des ressources naturelles dans les zones qui relèvent de leur compétence. Cette disposition légale donne réellement la compétence de gestion des ressources naturelles de leur terroir aux communautés rurales riveraines du parc.

C'est dans ce cadre que des Réserves Naturelles Communautaires ont été créées dans la zone périphérique du parc ; six RNC, englobant 57 villages sur une superficie totale de 127.000 ha, ont été créées jusqu'ici par le projet PGIES. Ces RNC constituent des extensions du principe de conservation en périphérie du parc par les villageois eux-mêmes. Ayant des objectifs similaires, une collaboration forte entre le PNNK et ces initiatives devrait donc voir le jour, et la gestion du parc devrait intégrer l'existence et les activités de ces RNC dans un cadre cohérent.

d. Gestion et suivi de partenariats avec les opérateurs privés

Il n'existe aucun partenariat formel entre le PNNK et ces opérateurs. Tant les réceptifs touristiques que les zones de chasse sont gérés directement par des privés, et les services étatiques se limitent à observer le respect de la réglementation et des règlements et protocoles signés. Les contacts se font de manière *ad hoc* et sont de qualité variable. Ils sont d'ailleurs plus souvent le fait des privés que d'une démarche proactive de la part de la DPN. Comme le Plan de Gestion n'a pas été mis en œuvre, les privés ne sont pas représentés ou consultés dans un comité de concertation sur le parc. La DPN a perdu en effet tout levier de collaboration avec les opérateurs touristiques depuis la vente des infrastructures ; elle n'a donc pas de contrôle sur la manière dont ces hôtels sont gérés ou dont les bâtiments sont aménagés. Il est impérieux qu'un forum de concertation sur la gestion et de développement touristique du parc les implique activement avec les nouveaux gestionnaires. On note une différence de traitement par la DPN quant aux tolérances accordées aux opérateurs privés par rapport à celles dont jouissent les communautés, concernant l'utilisation des ressources du parc pour la réfection des campements. Certains opérateurs touristiques contribuent spontanément aux travaux d'ouverture et d'entretien des pistes et d'infrastructures légères dans leur secteur.

En ce qui concerne la collaboration avec les amodiataires, la DPN est membre du Conseil Supérieur de la Chasse et de la Protection de la Faune. Elle intervient par ce canal sur l'établissement de quotas de chasse et sur la liste des espèces chassables. Il est certain qu'il y a un problème de respect par les chasseurs de ces quotas et des limites légales des

zones amodiées et du parc. L'absence de relations formelles entre Parc, amodiataires et chasseurs et les piètres relations de la DPN avec les E&F constituent un obstacle à la résolution de ces problèmes. Il existe cependant un lien clair et une opportunité à valoriser entre tourisme de vision et tourisme cynégétique dans la mesure où environ 50% des chasseurs et de leurs accompagnants visitent le parc. Le succès de la chasse dans les zones amodiées et dans la ZIC de Falémé est lié en grande partie à la qualité de la gestion du PNNK et de ses relations avec les communautés voisines et les opérateurs privés.

e. Recherche et appui scientifique à la gestion des sites

Dès sa création, le PNNK a été l'objet d'une multitude de recherches très variées faites principalement par des personnes ou des institutions scientifiques extérieures à la DPN. Le Plan de Gestion a clairement identifié la recherche comme une vocation importante du parc et a recommandé de regrouper les connaissances, de les enrichir et de les valoriser en vue d'une meilleure gestion du parc. Un grand effort a été fourni pour rechercher et rassembler toutes les publications pertinentes, et la DPN a choisi de placer cette somme d'information au Centre de Formation de Dalaba. Depuis la suspension des projets d'appui au parc, ce centre n'est plus fonctionnel, et tous les documents qu'il contient se dégradent et ne sont plus valorisés, alors que son accessibilité devrait être facile et permanente.

Le suivi écologique des espèces et des espaces est très peu pris en compte dans la gestion actuelle du PNNK. Il n'existe pas de suivi systématique basé sur les patrouilles de surveillance. En dehors de quelques espèces (inventaires aériens et terrestres de Galat et Mauvais), le PNNK dispose de peu de données sur le suivi des espèces et des habitats. Des données de base sur la météo et sur le niveau du fleuve Gambie sont cependant relevées à Simenti. Il n'y a donc pas aujourd'hui de base de données permettant au conservateur d'avoir un aperçu du statut de la richesse de son parc, et il y a eu une perte certaine de compétences des agents dans ce domaine.

Du point de vue de la gestion de la faune, le suivi écologique du parc doit être conçu à l'échelle du paysage, et il faut considérer le PNNK et les zones de chasses périphériques comme une seule entité. Les inventaires, le suivi régulier et l'analyse des résultats devraient idéalement être transmis au gestionnaire du parc, aux Eaux et Forêts, aux amodiataires et aux communautés afin de bâtir progressivement un véritable « pool » de gestion.

Des sujets prioritaires de suivi et de recherche identifiés par le plan de gestion (et qui sont toujours valables) ont été suggérés pour accompagner la mise en œuvre d'une gestion optimale du Parc :

- Envahissement des mares par certaines espèces végétales
- Fonctionnement hydrologique des mares
- Espèces rares ou menacées (faune et flore)
- Modifications du milieu et dynamique des habitats
- Impact des feux

- Compléments d'inventaires (faune et flore)
- Cartographies thématiques
- Quantification du braconnage et de la consommation de la viande de brousse
- Valorisation des produits issus des aménagements du parc.

f. Valorisation touristique

Il n'existe pas de vision d'ensemble (c'est-à-dire à l'échelle régionale) du rôle du parc et de son zonage dans le domaine du développement touristique. En dehors de l'entretien des pistes, de la vente de droits d'entrée et de la perception des taxes de véhicules, la DPN n'a pas d'activités propres au tourisme. L'organisation, la promotion et le développement du tourisme au PNNK sont devenus le domaine exclusif du secteur privé, et le nombre de sites web et de dépliants faisant la promotion du parc et de sa périphérie est important.

L'option prise par les autorités du parc d'impliquer les jeunes issus des communautés voisines pour guider les visiteurs dans le parc est un acquis important dont les visiteurs sont satisfaits. Soucieuse de la qualité de leurs prestations, la DPN a organisé des formations et des recyclages. Pour atteindre les standards internationaux en matière de guidage professionnel, un complément de formation est espéré par l'association des guides dans les domaines de la biologie, des langues (surtout anglais et espagnol) et de la communication avec les visiteurs. Les guides espèrent aussi obtenir de la DPN une reconnaissance plus forte de leur rôle et de leur valeur pour le développement du parc.

Le mode d'exploitation touristique en cours au PNNK rapporte peu aux populations locales en dehors des activités de guidage et de quelques emplois de service dans les campements touristiques. D'autres activités génératrices de revenus pour les populations locales pourraient être développées en relation avec le fonctionnement des réceptifs touristiques : l'artisanat, le maraîchage, l'élevage de volaille (dont les pintades), la valorisation des fruits sauvages en jus, etc. Les recettes tirées de la vente des permis de visite du parc sont directement versées au Trésor Public. Comme réaffirmé lors du dernier Congrès Mondial sur les Parcs Nationaux, les aires protégées doivent participer au partage juste et équitable des bénéfices découlant de la conservation des ressources naturelles.

Pour l'instant, l'exploitation touristique du PNNK pose des problèmes de gestion et de préservation des écosystèmes. En effet, les infrastructures touristiques fonctionnelles du parc sont concentrées dans une zone géographique restreinte (Simenti, Camp du Lion, Dar Salam et Wassadou), et les circuits touristiques de cette zone ne correspondent plus avec la distribution des animaux et des autres centres d'intérêt paysager de l'aire protégée. Il en résulte une concentration de la fréquentation touristique dans le seul secteur de Simenti et une frustration générale étant donné le peu d'animaux vus.

g. Suivi du personnel

Le déploiement et le déplacement des agents sont du ressort de « la hiérarchie ». Sans une vue d'ensemble et une concertation entre acteurs, ces aspects comportent des risques certains car on relève des cas où la qualité de la conservation a souffert de décisions irréflechies quant à la gestion des ressources humaines, par exemple :

- on a affaibli la capacité du PNNK en prélevant des gardes expérimentés pour en doter de nouveaux parcs ;
- on a déplacé de certains postes les seuls gardes qui connaissaient bien le secteur ;
- on a engagé de toutes jeunes recrues qu'on a postées ensemble dans le même secteur, sans encadrement par un agent expérimenté ;
- on a déplacé le conservateur du PNNK sept fois en dix ans.

Le personnel des parcs, tous grades confondus, est utilisé à la façon des fonctionnaires. La rigueur des contraintes paramilitaires de leur corps n'est que très rarement appliquée, et la qualité du travail accompli par le personnel n'est ni suivie, ni évaluée systématiquement. Il n'existe pas de plan de carrière des agents. Les agents qui souhaitent changer de corps ou poursuivre des études techniques ou universitaires ne sont pas sélectionnés sur la base de leurs mérites ou de critères de performance.

Comparé au traitement alloué aux agents des autres institutions de gestion des AP ailleurs en Afrique, on peut dire que le traitement des agents de la DPN est particulièrement avantageux. Non seulement les conditions financières et les avantages liés au statut de fonctionnaire font de ce type de job un travail très attractif, mais l'absence d'exigence de performances permet aux moins courageux de garder cet emploi sans risque d'être écartés. Si l'on veut réellement voir œuvrer les ressources humaines de la DPN au profit du parc, une reprise en main de ce contexte professionnel par un encadrement stimulant et par une motivation au travail est indispensable

h. Exécution du budget de fonctionnement du parc

Le PNNK fonctionne depuis de nombreuses années avec son seul budget de fonctionnement. L'évolution des crédits alloués par le Gouvernement est présentée à l'Annexe 2. On note que, malgré l'existence d'un programme triennal d'investissement, le parc n'a plus bénéficié d'un budget d'investissement depuis 1990. Ceci est sans doute dû à la disponibilité de financements des projets Niokolo-Badiar, FAC/FFEM Niokolo et AGIR. Ces différents projets ont exécuté des travaux sur les bacs et sur les gués de Damantan et Sambailo et ont réalisé la pérennisation de 100 kilomètres de pistes.

Le budget du personnel est hors du contrôle du PNNK. Après quelques années difficiles (1999-2004), le Gouvernement du Sénégal a autorisé la DPN à prendre des mesures de recrutement afin de renforcer la capacité opérationnelle du parc. Un important budget de près de 180.000.000 FCFA est alloué en 2006 aux dépenses de personnel du PNNK, et ce budget est automatiquement adapté en fonction des affectations de personnel à l'intérieur du réseau.

C'est dans le domaine de la santé que la gestion du parc a connu une avancée significative. Avec la création de postes de santé à Mako, Diénoudiala, Belly et Tambacounda, le PNNK a réellement contribué à la mise en oeuvre de l'Initiative de Bamako dans le volet médical. Ces postes de santé offrent aux agents du parc et à leur famille, ainsi qu'aux populations civiles, des soins médicaux à prix très bas. La création des postes de santé dans les villages périphériques a permis d'apporter beaucoup d'assistance aux populations locales, mais la sensibilisation au respect du parc liée à ce service n'a pas été faite.

i. Relations transfrontalières avec le Parc National de Badiar (Guinée)

La politique d'intégration des parcs nationaux de Niokolo Koba et de Badiar a été impulsée dès 1984 à l'initiative des autorités sénégalaises. Ceci s'est traduit en 1988 par la signature au niveau ministériel d'un Protocole d'Accord portant sur l'aménagement, la surveillance, la communication, l'assistance, la formation et l'intégration touristique des deux parcs.

L'exécution des projets Niokolo-Badiar et AGIR a permis de mettre en oeuvre une bonne partie des mesures prévues par ce protocole d'accord. Entre autres, des communications radio ont été officiellement établies, et le Centre de formation de Dalaba a été utilisé pour renforcer la capacité du personnel des deux parcs et organiser des séances de planification conjointe. Malheureusement, la fin du projet AGIR a signifié la fin de l'appui au Parc de Badiar ; le personnel n'étant plus payé, il a quitté les postes dans le parc.

A partir de 2004 et avec l'aide de l'UNESCO, les deux aires protégées ont été proposées officiellement au titre de Réserve Transfrontière de la Biosphère pour l'une, et comme site transfrontalier du Patrimoine mondial pour l'autre. Les négociations concernant cette double reconnaissance internationale sont toujours en cours.

Conclusions

Cette revue sommaire du mode de gestion du PNNK met en lumière ses forces et ses nombreuses faiblesses. La perception des faiblesses de gestion est différente selon celui qui l'analyse, comme le montre la matrice SWOT faite par différents groupes de la DPN (cf Annexe 8). La conjonction de ces dernières explique pour une part importante l'incapacité actuelle de la DPN à redresser la barre et à endiguer l'érosion inquiétante de la biodiversité dénoncée par de nombreux observateurs depuis plus de 10 ans.

La gestion des affaires par la DPN au niveau central montre que les fonctions d'appui, de suivi, de coordination et de management sont faibles et n'apportent pas une direction stratégique claire à la gestion du PNNK. Le mode de fonctionnement de la gestion des ressources humaines et financières dans la fonction publique limite la capacité de la DPN à prendre des initiatives innovantes et l'oblige à suivre des procédures souvent lourdes. Dans le contexte d'urgence où les décisions managériales doivent être prises au PNNK, cet environnement administratif constitue davantage une contrainte qu'une aide.

L'analyse a montré que l'absence de mise en œuvre de tout plan de gestion a décrédibilisé la DPN auprès des parties prenantes qui avaient contribué à son élaboration et qui étaient prêtes à participer à sa mise en œuvre. Le manque de leadership (et, à un degré moindre, de financement) dans ce domaine particulier est regrettable, car la DPN aurait pu conserver la dynamique volontariste et participative qui avait prévalu en 2001 lors de l'élaboration de ce document clé. Sans direction stratégique et sans mesures de gestion planifiées, une série de fonctions propres à la DPN au niveau du PNNK n'ont pas pu être correctement remplies : suivi écologique et suivi des réalisations, zonage, plan d'aménagement, gestion de l'information, promotion des priorités en matière de recherche, construction d'une interface forte entre le parc et ses voisins, développement de partenariats, etc.

Les fonctions opérationnelles classiques de la DPN au PNNK n'ont donc pas été assumées comme l'exigerait l'importance nationale et internationale du parc. Les défis que rencontre le gestionnaire aujourd'hui pour réhabiliter le parc sont de nature très diverse. Ils impliqueront une attention toute particulière à de nombreux aspects, entre autres les suivants :

- Focaliser la surveillance et le suivi sur la zone critique
- Gérer activement et de manière participative les populations d'espèces menacées de disparition au PNNK
- Dialoguer, informer et impliquer activement les communautés voisines
- Assurer une mobilité maximale des agents à l'intérieur du parc
- Sélectionner, former, équiper et encadrer les agents du parc
- Développer des partenariats ciblés et novateurs avec le secteur privé
- Rechercher un solide appui financier du gouvernement, des bailleurs et des privés
- Assurer une large communication interne et externe (locale et nationale) sur les développements dans le parc
- Inscrire l'effort de conservation du PNNK dans les schémas régionaux de développement.