

EVALUATION EXTERNE DU PROGRAMME DE L'UICN

Equipe de travail dirigée par Gabor Bruszt
Juin 1999

Résumé

L'UICN est une organisation internationale unique et respectée. Elle obtient sa force de ses membres, un réseau mondial de gouvernements et d'ONGs qui partagent la mission de l'Union. Elle obtient sa base technique grâce aux milliers de scientifiques de la conservation qui contribuent volontairement aux Commissions globales. Elle a un Secrétariat compétent et dévoué qui sert, supervise et conduit des actions aux niveaux local, régional et mondial.

L'UICN est un membre important de la communauté mondiale de la conservation. Son travail est essentiel. Elle maintient une qualité professionnelle élevée et ses messages sont pondérés.

La complexité de l'Union est son atout le plus précieux mais aussi son principal handicap. La richesse des idées, des points de vue, des personnes, des cultures et des systèmes politiques, rencontrée au quotidien par l'UICN, doivent constamment s'équilibrer pour rendre l'organisation opérationnelle.

L'équipe d'évaluation a fait de cela son premier défi. Comment l'Union peut-elle atteindre des résultats tangibles conformément à sa mission? Comment l'Union peut-elle intégrer et exploiter la richesse de ses composantes? Comment l'Union peut elle maintenir sa diversité tout en restant gérable?

Ces questions ont été abordées plusieurs fois et dans différents contextes par le personnel, la Direction, les membres et les Commissions de l'UICN. Il y a beaucoup de bonnes idées ainsi que de bonnes propositions et tentatives de réponses. Ce qui a manqué, c'est l'absence de 'leadership' pour parvenir à des conclusions ou entreprendre les actions nécessaires. Cette absence a généré beaucoup de confusion, de frustrations et de désorientation au sein des différents niveaux de la direction et du personnel. De ce fait, la qualité et la capacité intellectuelle du personnel de l'Union n'ont pas été pleinement utilisées.

L'impression générale laissée par l'évaluation est que l'Union produit une grande quantité de travail de bonne qualité. Cependant, beaucoup de ce travail a été réalisé sans faire recours aux potentialités qu'offre l'ample réseau de l'Union. Il est dispersé dans des domaines n'ayant parfois aucun liens et dépend presque entièrement du dynamisme et du dévouement des quelques individus impliqués. Généralement, les bons résultats sont obtenus en dépit de, plutôt que grâce à, la structure organisationnelle de l'UICN. Le programme de l'Union a cherché à être une rationalisation synthétique post hoc des activités en cours. Il n'a pas servi de mécanisme permettant de lier et de synchroniser les activités prioritaires avec les engagements budgétaires correspondants.

Nous croyons que le premier indicateur d'utilité de cette revue sont les actions qui en découleront. Par conséquent, plutôt que d'inclure les réflexions sur ce que nous avons vu et expérimenté durant notre voyage, nous présentons un certain nombre de propositions.

Nous croyons que les réponses aux problèmes soulignés ci dessus résident dans deux dimensions principales. La première dimension est **le cadre général**, de la mission aux activités individuelles, dans lequel évolue les directions, les priorités et objectifs du programme de l'Union. La deuxième dimension est **l'interface et l'interaction** entre les composantes de l'Union - membres, Commissions et Secrétariat - aux niveaux local, régional et mondial. Les propositions faites dans ce rapport visent essentiellement au développement et au renforcement de ces deux dimensions.

Nous recommandons un cadre général pour l'élaboration et la gestion du programme de l'Union. Les principaux éléments de ce cadre sont:

- ? les **compétences spécifiques et distinctes** ainsi que les avantages comparatifs de l'Union dans le domaine de la conservation, basés sur la compétence scientifique des Commissions et la compétence institutionnelle que représentent les membres;
- ? pas plus de six (6) domaines de **gestion de la connaissance**, pour développer et entretenir les compétences distinctes, pour synthétiser et disperser les bonnes pratiques et l'excellence, pour évaluer et fournir la capacité professionnelle aux programmes et projets, et pour servir les institutions et les conventions internationales;
- ? pas plus de trois (3) **programmes globaux ciblés**: concertés, impliquant l'ensemble de l'Union, limités dans le temps, centrés sur des résultats tangibles conformément à la mission;
- ? **les programmes régionaux**: entités indivisibles, reflétant la contribution des régions aux programmes globaux ciblés ainsi qu'aux priorités et demandes régionales;
- ? le processus et la structure de **gestion du programme**, avec des rôles définis pour les constituants dans le processus de formulation et d'approbation du programme.

Nous croyons que l'UICN devrait se structurer selon un nombre d'unités organisationnelles et budgétaires limités, reflétant le cadre ainsi défini ci-dessus.

De plus, nous recommandons un nombre de mesures pour renforcer l'interaction dans l'Union. Les propositions principales sont:

- renforcement du **rôle des régions** dans le développement et la mise en oeuvre du programme;
- intensifier les efforts dans la création d'un **partenariat entre le Secrétariat et les membres** pour l'exécution des programmes et des projets, incluant un renforcement planifié des capacités, l'identification de nouveaux membres et de standards de qualité;
- institutionnaliser les **forums régionaux de gouvernance** pour le dialogue et l'approbation des programmes régionaux;
- rallonger de trois à cinq ans, l'intervalle de temps entre chaque **Congrès Mondial de la Conservation**, en vue d'avoir suffisamment de temps et d'espace pour les actions et la mise en oeuvre;
- Lier les régions au programme financées par les **bailleurs de fonds**, au travail de planification et de renforcement des capacités;
- maximiser l'**utilisation des compétences et des capacités des membres des Commissions**, en informant le personnel, les membres, et les agences de financement sur le rôle des commissions, et en octroyant des compensations aux membres des commissions pour leur travail avec les programmes et les projets de l'Union;
- mettre en place une **Commission sur les affaires et l'environnement** pour adresser l'importance accrue du secteur privé dans la conservation.

Nous avons également commenté d'autres aspects qui sont au centre des préoccupations de l'UICN, tels que:

- ? le renforcement du **système d'apprentissage, comprenant le suivi et l'évaluation**;
- ? **l'intégration des sciences sociales et économiques et le thème du genre** dans la science et les pratiques de la conservation et,
- ? le concept d'une **structure basée sur des centres multiples** pour un meilleur usage des ressources à travers l'Union dans le monde entier.

La plupart des propositions de l'évaluation, sur la clarté des objectifs, la concentration, la définition des priorités, et la force des liens entre la programmation et le budget, sont liés à la bonne gestion des ressources de l'Union. Cependant, le manque de fonds reste une contrainte dans les diverses tentatives d'améliorer l'impact et de profiter au maximum du potentiel de l'UICN. Le maintien d'une assistance soutenue et flexible des agences de financement sera d'une importance capitale dans la prochaine décennie et plus particulièrement lors de la prochaine programmation. Nous espérons que nos

commentaires, propositions et suggestions pour le développement futur de l'Union aideront à justifier la poursuite de l'engagement des agences de financement.

Evaluation des Commissions de l'UICN

Commission sur la Gestion des Ecosystèmes
Commission sur les Politiques Environnementales, Economiques et Sociales
Commission sur le Droit de l'Environnement
Commission sur la Sauvegarde des Espèces

Gabor Bruszt et Stephen Turner, 23 juin 2000

Résumé

L'UICN souhaite que les évaluations détaillées et périodiques de ses Commissions deviennent une habitude de la fonction de suivi de l'évaluation, conformément aux exigences de la résolution 19.2 de l'Assemblée Générale de Buenos Aires. Le Conseil nous a par conséquent demandé de conduire les évaluations de fin de mandat de la Commission pour la Sauvegarde d'Espèces (SSC) et de la Commission du Droit de l'Environnement (CEL). Il a également décidé d'entreprendre des études approfondies et détaillées de la Commission sur les Politiques Environnementales, Economiques et Sociales (CEES) et de la Commission sur la Gestion des Ecosystèmes (CEM).

Pour répondre à l'urgence des échéances associées à la préparation du prochain Congrès Mondial de la Conservation, nous avons soumis au Bureau du Conseil un rapport préliminaire pour la rencontre du 27-28 mai. Cette ébauche a été également distribuée aux présidents et comités d'organisation des Commissions ainsi qu'au personnel du Secrétariat. La version finale du rapport tient compte des commentaires reçus de différentes parties.

Notre analyse couvre les caractéristiques générales de toutes les Commissions de l'UICN, de même que les observations spécifiques et recommandations sur les quatre Commissions qui nous ont été demandées d'évaluer.

Evaluer les Commissions est difficile car leurs différences l'emportent sur leurs similitudes. L'UICN ne doit plus partir du principe que la Commission est un modèle générique qui peut s'appliquer aux nouveaux besoins de gestion de la connaissance.

Avec le temps, les trois Commissions (sur le Droit de l'Environnement, la Sauvegarde des Espèces, et les Aires Protégées) se sont plus ou moins alignées sur le concept originelle d'un corps professionnel qui développe des connaissances et analyses sur des créneaux clairement définis qu'elles transmettent à l'Union. Elles ont développé des programmes qui souvent ne sont pas en étroite relation avec le programme de l'UICN, en partie parce que ce dernier est mal défini.

Les trois autres Commissions (sur l'Education et la Communication, CEES, et CEM) ont connu de nombreuses transformations ces dernières décennies puisqu'elles ont essayé, comme l'Union d'identifier des créneaux et des mandats clairs dans des domaines plus vastes. Comme pour les autres Commissions, elles n'ont pas été directement liées à l'ensemble du Programme de l'Union. Elles ont trouvé difficile de structurer et d'organiser leurs vastes champs de connaissances et d'actions, bien que la Commission d'Education et de Communication (CEC) a fait d'importants progrès en identifiant des tâches limitées et en s'y conformant.

Les Commissions de l'UICN connaissent un grand succès et sont efficaces dans certaines parties de l'Union, là où elles ont clairement défini l'espace dans lequel fonctionner et par conséquent dans lequel développer un programme stable et sensé dans le temps.

De manière générale, les Commissions sont devenues moins intégrées dans l'Union que ce qui était initialement prévu. Ceci est partiellement lié au fait que l'Union et son Secrétariat ne disposaient pas des ressources pour développer une interaction efficace entre les Commissions et le Secrétariat. De plus, bien que plusieurs Commissions aient développé des structures régionales, pas toutes ont su s'ajuster à la rapide régionalisation du Secrétariat ou interagir de manière appropriée avec le Secrétariat aux niveaux national et régional.

La gestion de la connaissance reste l'activité centrale de l'UICN. Mais l'UICN ne peut plus compter uniquement sur les Commissions pour la diffusion de cette connaissance. En se concentrant sur son nouveau Programme, elle devra de plus en plus être alimentée par des services de connaissances flexibles, interdisciplinaires et ponctuels, que les Commissions ne peuvent pas fournir faute de moyens. Ces services viendront des groupes de consultation, d'équipes de travail et de forums, à l'image de ceux largement rencontrés au sein de l'Union.

Avec l'évolution et la mise au point renforcé de son nouveau programme, dans le contexte changeant du débat mondial sur la conservation et le développement durable, **l'UICN a besoin de deux types de services d'experts issus de domaines relatifs à la conservation**. Premièrement, elle a besoin de produire une connaissance ciblée sur le Programme. Souvent ce sont les Commissions qui fournissent ce service. De plus en plus, des mécanismes flexibles devront être trouvés. Deuxièmement, à un niveau supérieur, l'Union a besoin de se questionner, de mener une analyse critique et 'paradigmatique' sur ses positions et ses approches - des sciences naturelles et, de manière plus décisive, des questions sociales et politiques mondiales qui dominent sa vision et sa mission. Bien que les statuts l'autorise, dans la pratique, les Commissions sont mal adaptées à fournir ce deuxième service. Par essence, elles représentent la stabilité, le consensus et la pointe de la technologie - et non l'approche iconoclaste, la pensée latérale et les défis fondamentaux qui font partie du progrès scientifique et politique.

Les Commissions travaillent efficacement pour l'Union lorsqu'elles reçoivent un appui suffisant du **Secrétariat** et quand elles travaillent en collaboration avec le Secrétariat sur des activités conjointes qui font partie du Programme de l'UICN. L'appui du Secrétariat est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour que les Commissions réussissent. Comme le Secrétariat travaille avec chaque Commission pour définir la contribution de celles-ci au nouveau programme quadriennal, nous recommandons que les Commissions s'accordent à définir le rôle que devraient jouer le personnel du Secrétariat au niveau du siège et des régions, pour faciliter cette contribution et pour partager le travail professionnel des Commissions. Dans certains cas, cela pourrait entraîner un ajustement des tâches du personnel et des allocations de ressources. Des postes de travail supplémentaires devront peut-être se créer ou la description de postes existants être amendés pour définir le travail à faire pour et avec les Commissions.

Le caractère **volontaire** des membres des Commissions reste un atout majeure pour l'Union. Mais son champ d'action se voit progressivement restreint par les réalités économiques et institutionnelles modernes. Pour que l'Union entretienne et utilise ce caractère à son avantage, l'UICN a besoin d'une politique plus claire, dotée de meilleures ressources, pour ce qui est des relations économiques avec les Commissions. Elle devrait fournir les ressources appropriées aux Commissions pour rendre opérationnel l'infrastructure du réseau pour que ses membres se rencontrent et travaillent ensemble. De façon plus décisive, elle devrait développer un système uniforme et transparent de paiement d'honoraires aux membres des Commissions qui fournissent des services ciblés et spécifiques au Programme. Le Secrétariat devrait donner la priorité à l'utilisation des membres des Commissions sous ce système plutôt que de contracter des consultants externes.

Les relations de **gouvernance** entre les Commissions et le reste de l'UICN doivent être revues avec soin. Cela inclut les mandats des Commissions, la nomination des présidents, les mécanismes d'évaluation et de compte-rendu. Ces liens ont tendance à être faibles et inefficaces. Les possibilités pour une gouvernance significative des Commissions au sein de l'Union et pendant la période entre les Congrès sont réduites. Le Conseil manque de structure et de capacité à exercer le rôle limité de gouvernance que les statuts lui confèrent. Comme membres du Conseil, les présidents des Commissions risquent un conflit d'intérêt lorsqu'ils votent sur les questions relatives aux Commissions.

L'autorité et la responsabilité du Directeur Général vis à vis des Commissions doivent être clarifiées dans le cadre d'un rôle renforcé du Conseil dans leurs relations de gouvernance. Le Conseil devrait être autorisé à prendre des décisions concernant les Commissions, qui est à l'heure actuelle la prérogative du Congrès.

Les Commissions et le Secrétariat ont besoin de développer des **stratégies de cofinancement** qui reconnaîtraient leur besoins et contributions respectives. La contribution des Commissions à l'exécution du Programme de l'UICN devrait aussi bénéficier des ressources allouées à l'intérieur du Programme. Lorsque les Commissions lèvent leurs propres fonds, elles devraient en communiquer les détails au Secrétariat. La transparence deviendrait un élément vital de cette stratégie de cofinancement.

La Commission sur la Gestion des Ecosystèmes (CEM) est généralement félicitée pour ses accomplissements dans l'élaboration et la promotion de son approche des écosystèmes. En attendant, un travail différent sur les écosystèmes, plus centré, a été poursuivi dans et au-delà de la Commission par plusieurs professionnels, groupes interdisciplinaires travaillant sur des écosystèmes spécifiques ou sur des thèmes écosystémiques. Certains de leurs membres appartiennent à la CEM, ou à d'autres Commissions. Ces groupes aussi lient les domaines plus académiques des sciences de la conservation et de l'écologie avec les champs plus pratiques de la conservation et du développement durable. Ils reflètent généralement le nouveau type d'équipes techniques qui ont été identifiées pour guider, avec connaissance et savoir, le futur des relations de l'Union. Aucun d'eux n'a besoin d'opérer dans une Commission pour prospérer

Nous recommandons que l'Union et le CEM considèrent avec attention la meilleure façon de capitaliser sur les accomplissements de cette dernière. Elle devraient garder en tête que la meilleure façon d'avancer serait de partir de ses résultats pour aller vers une autre façon de travailler. Nous ne croyons pas qu'une jeune Commission puisse jouer un rôle efficace dans la diffusion de connaissances interdisciplinaires détaillées qu'exige le travail du nouveau Programme dans les différents écosystèmes. Là où le CEM pourra continuer à jouer un rôle substantiel est dans la description précise, l'élaboration et l'orientation pratique de l'approche sur les écosystèmes. Cependant, nous doutons que de telles tâches puissent justifier à long terme le fonctionnement d'une Commission dans son intégrité.

Par conséquent nous recommandons que le Conseil commande une évaluation intermédiaire du CEM d'ici deux ans. Cette évaluation devrait évaluer la permanence des besoins d'une Commission pour fonctionner à un niveau paradigmatique en ce qui concerne les écosystèmes et l'approche des écosystèmes. Elle devrait évaluer, entre autre, de quelle manière les options suivantes peuvent constituer un plan d'actions approprié pour l'Union:

- ? remplacer la CEM avec un groupe d'experts de haut niveau chargé d'optimiser les opérations de l'UICN sur les écosystèmes et l'approche des écosystèmes,
- ? absorber le mandat et les opérations du CEM dans celles du SSC,
- ? donner à la CEM un mandat renforcé qui justifierait et préciserait sa valeur pour l'Union en termes de participation et d'appui au Programme de l'UICN.

Nous recommandons que le Conseil propose une résolution au prochain Congrès qui, pour les quatre années à venir, fasse du CEM une Commission provisoire et qui délègue au Conseil les pouvoirs du Congrès en ce qui concerne l'abolition potentiel du CEM ou l'amendement de son mandat. Cela devrait permettre une mise en oeuvre immédiate des recommandations de l'évaluation intermédiaire du CEM.

Malgré la prise en considération par l'UICN de l'importance centrale des questions économiques et sociales et des inquiétudes politiques dans sa vision et sa mission, l'histoire de ses Commissions dans ce domaine est une d'instabilité, de mandats changeants et de résultats incertains. Nous pensons que c'est ce qui caractérise l'expérience de l'UICN avec les Commissions à qui manquent un créneau clairement défini.

La Commission sur les Politiques Environnementales, Economiques et Sociales (CEESP) n'a pas été efficace dans l'atteinte de ses objectifs. Certains de ses membres ont produit du bon travail et de

profondes analyses sur les questions sociales et économiques pertinentes pour l'Union. Mais cela a eu peu d'impact sur les activités plus larges de l'Union, et il est peu probable que ce travail ait des conséquences à long terme à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UICN.

Dans l'ensemble, les besoins de l'UICN pour une expertise et une orientation en dans le domaine des sciences sociales sont plus que jamais importants. Nous recommandons fortement un engagement plus prononcé dans l'expertise et le travail en sciences sociales comme une caractéristique essentielle du nouveau Programme et de l'Union. Malgré l'importance pour l'Union des inquiétudes du CESSP, la Commission n'est pas la structure adéquate pour répondre à ces préoccupations.

Par conséquent, nous ne recommandons pas le renouvellement du mandat de CESSP. Par contre, nous recommandons que l'expertise en sciences sociales soit déployée dans plusieurs groupes de consultations, groupes de travail ou autres structures interdisciplinaires, bien ciblées, qui abordent des résultats particuliers ou des combinaisons de ceux-ci du Programme de l'UICN. C'est aussi essentiel que l'orientation en sciences sociales soit fournie aux niveaux politiques supérieurs de l'Union, à travers un groupe d'experts en politique économique et sociale. Ce groupe devrait rapporter directement au Conseil.

Nous recommandons que soit nommé au Secrétariat de Gland un expert en sciences sociales appliquées de renommée internationale et avec des capacités prouvées en gestion dans les domaines de la conservation et de l'environnement. Cette personne devrait rapporter directement au Directeur Général, et fonctionner en étroite collaboration avec le Coordonateur de programmes. Il/elle devrait avoir deux rôles:

- ? faciliter et promouvoir l'utilisation optimales des ressources des Commissions de l'UICN en livrant des connaissances au Programme,
- ? faciliter la formation et promouvoir l'utilisation optimale des groupes de consultation interdisciplinaires pour maximiser l'apport d'une connaissance pertinente en sciences sociales au Programme.

Plus encore, il y a un besoin urgent de restructurer et de renforcer la capacité du Secrétariat, au siège comme dans les bureaux régionaux, pour faciliter les éléments sociaux et économiques du Programme. Au niveau de la politique globale de l'UICN, il est nécessaire, pour le Conseil et (si nécessaire) pour un comité renforcé sur les politiques, de fournir un 'leadership' ferme dans ce sens. Si ce n'est pas fait, les positions internationales, régionales et nationales de l'UICN sur cette question resteront peu convaincantes, particulièrement pour les personnes des pays en voie de développement.

La Commission sur le Droit de l'Environnement a été capable de conserver une raison d'être et une image au sein de l'Union, et de se limiter à un créneau au sein duquel elle fournit au Programme, des services efficaces et de grande valeur. Elle a largement réussi à atteindre ses objectifs et honorer son mandat. Malgré sa réputation et ses résultats, le succès continu n'est pas garanti si le CEL et le Secrétariat ne peuvent mettre en oeuvre avec succès une stratégie conjointe de levée de fonds. Il sera également nécessaire de renforcer l'interface entre la Commission et le Programme de l'Union.

La Commission pour la Sauvegarde des Espèces (SSC) continue d'être l'emblème du travail de l'Union dans les sciences naturelles. Le bien-fondé de son mandat et pour ses objectifs est pertinent. Son énorme travail sur l'état de conservation des espèces continue d'avoir des effets positifs et significatifs. Mais SSC et l'Union ont besoin de donner une attention particulière aux relations entre les buts, les objectifs et le programme, et à celles de l'Union dans son ensemble. L'Union doit offrir un appui ferme aux efforts de SSC pour construire un système d'information sur les espèces qui mettrait en valeur sa structure, l'accès et la dissémination des connaissances de la Commission.