

Rapport final

Rapport de mission

**Revue de la programmation et de la gestion du
Bureau Régional de l'Afrique Centrale de
l'Union Mondiale pour la Nature**

Janvier 1999

François Bregha et Simon Rietbergen



Remerciements

Nous tenons à remercier le personnel du BRAC, et en particulier son Coordinateur régional, qui nous a donné généreusement de son temps lors de notre mission et mis à notre disposition toute l'information nécessaire à cette revue interne.

Table de matières

1. BUT DE LA MISSION	3
2. MÉTHODE	3
3. DESCRIPTION DU BRAC	3
4. REVUE DE LA PROGRAMMATION	4
4.1 INTRODUCTION	4
4.2 LES INITIATIVES SOUS-RÉGIONALES	4
4.3 LES PROJETS DE TERRAIN	6
4.4 RAPPORTS ENTRE LE BRAC, LES PROJETS DE TERRAIN ET LE PROGRAMME GLOBAL DE L'UICN	6
4.4.1 LE PROJET DJA	6
4.4.2 LE PROJET CONKOUATI	8
4.4.3 LE PROJET DU LAC TÉLÉ	11
4.4.5 LA CEFDHAC ET SON PROJET D'APPUI	14
SOUTIEN DE LA PART DU PROGRAMME GLOBAL DE L'UICN	16
4.4.6 LE PROJET CO-GESTION	16
5. REVUE DE LA GESTION	17
5.1 EFFICACITÉ DE LA GESTION	17
5.1.1 PLANIFICATION STRATÉGIQUE	17
5.1.2 GESTION DES PROJETS ET PROGRAMMES	19
5.1.3 GESTION FINANCIÈRE	20
5.1.4 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	22
5.1.5 COMMUNICATIONS INTERNES	23
5.1.6 COMMUNICATIONS EXTERNES	24
5.2 RAPPORTS ENTRE LE BRAC ET LE SIÈGE	25
5.2.1 CONTEXTE	25
5.2.2 CONSTATS	25
6. RECOMMANDATIONS	26
6.1 RECOMMANDATIONS DESTINÉES AU BRAC	27
6.1.1 PROJETS ET PROGRAMMES	27
6.1.2 GESTION	28



1. But de la mission

Cette mission a eu pour but de revoir la programmation et la gestion du Bureau régional pour l'Afrique Centrale (BRAC) de l'Union Mondiale pour la Nature (UICN), non pas pour évaluer sa performance mais plutôt pour proposer des mesures susceptibles d'améliorer son fonctionnement et d'accroître son impact. Les termes de référence de la mission sont attachés en annexe.

La mission est intervenue après la tenue de deux audits financiers par le Siège (1996, 1998). Ces audits ont soulevé plusieurs questions quant à la gestion du BRAC. Le présent rapport ne s'attardera donc pas sur la plupart de ces questions qui sont surtout d'ordre opérationnel.

2. Méthode

La mission s'est déroulée en janvier 1999 avec la participation de François Bregha (consultant) et Simon Rietbergen (chargé de programme, conservation des forêts, UICN). Les membres de la mission ont successivement:

- rencontré des représentants de l'UICN à Gland;
- consulté de nombreux dossiers et documents sur la programmation et la gestion du BRAC;
- interviewé le personnel supérieur du BRAC, incluant plusieurs longues entrevues avec le Coordinateur Régional;
- rencontré des dirigeants des quatre projets de terrain sous la tutelle du BRAC;
- rencontré des représentants de bailleurs de fonds, du gouvernement Camerounais, de deux ONG et d'un exploitant forestier;
- préparé un constat de la programmation et de la gestion du BRAC pour discussion;
- élaboré des recommandations en collaboration avec le BRAC; et
- rendu compte des résultats de leur mission auprès du Siège.

La liste des personnes rencontrées apparaît en annexe.

3. Description du BRAC

L'UICN établit le programme de l'Afrique Centrale en 1984 qu'il dirige à partir du Siège et, depuis 1993, avec l'appui d'un Chargé de programme, basé à Brazzaville. Il délègue la pleine autorité de gérer le programme régional à la fin de 1994 au Bureau

Régional pour l'Afrique centrale qu'il constitue sous la direction d'un Coordinateur régional.

Le Bureau régional est avant tout une structure de coordination pour toutes les activités de l'UICN dans la région. Dans ce cadre, il suit et supervise les projets mis en oeuvre dans la région avec l'assistance technique du Siège de l'UICN; échange les informations et les expériences entre ces projets; s'emploie au renforcement des Membres de l'UICN, de même qu'à la stimulation des adhésions à l'Union.

Le programme régional compte actuellement 142 employés répartis dans quatre projets sur le terrain et un secrétariat (voir organigramme en annexe). Le budget du programme régional s'élève à 1 600 millions FCFA pour l'année en cours.

Durant ses quatre années d'existence, le BRAC a connu une croissance rapide et une histoire mouvementée. L'instabilité politique qui sévit dans plusieurs des pays de la région se répercute sur l'évolution du BRAC et représente une contrainte importante à son travail. Quand il ouvre ses portes en janvier 1995, le programme régional compte 8 employés, dont 4 au bureau régional situé à Brazzaville et 4 affectés à deux projets de terrain au Congo (Lac Télé et Conkouati) qui viennent de commencer (le projet Waza-Logone est géré directement du Siège) et exploite un budget de 90 millions FCFA. En juin 1997, la guerre l'oblige à fuir le Congo en catastrophe, abandonnant ses dossiers et fournitures de bureau pour venir s'installer à Yaoundé. Ce déménagement forcé représente une perte financière lourde, un abandon de plusieurs acquis et une interruption prolongée des activités normales du bureau. La décision de s'établir à Yaoundé n'est prise que plusieurs mois plus tard à la lumière de l'évolution des événements au Congo, prolongeant le climat d'incertitude.

4. Revue de la programmation

4.1 Introduction

Le programme de l'UICN en Afrique centrale comprend des initiatives sous-régionales dont la plus importante est la Conférence sur les Ecosystèmes de Forêts Denses et Humides en Afrique Centrale (CEFDHAC) ainsi que quatre projets de terrain d'envergure : Dja et Waza-Logone au Cameroun et Conkouati et Lac Télé au Congo¹. L'objectif global de ces projets est de conserver la biodiversité des forêts et des zones humides concernées, tout en améliorant la qualité de vie des populations limitrophes. Son implication dans ces projets permet au BRAC d'asseoir ses contributions aux initiatives politiques sous-régionales sur les expériences de terrain, avantage certain par rapport à beaucoup d'autres intervenants dans la sous-région.

4.2 Les initiatives sous-régionales

¹ Dans ce document, le terme Congo se réfère à la République du Congo, dont la capitale est Brazzaville, tandis que la République Démocratique du Congo, dont la capitale est Kinshasa, est indiquée par son sigle RDC.

Rapport final

La CEFDHAC devrait permettre à l'UICN de jouer pleinement son rôle de "rassembleur" de toutes les parties prenantes, de facilitateur de dialogue entre elles et de catalyseur de changements politiques visant d'améliorer la gestion des écosystèmes forestiers de la sous-région. Même s'il est trop tôt pour juger si ce rôle sera porteur, on peut constater que la CEFDHAC a connu des problèmes politiques considérables, et que les mécanismes qui devraient garantir son fonctionnement ne sont qu'en partie opérationnels. Outre la CEFDHAC, il y a plusieurs initiatives sous-régionales de moindre envergure, dont le projet Co-gestion des ressources naturelles, le projet d'élaboration d'un plan d'action stratégique pour la conservation de la biodiversité forestière appuyée par le Conseil du Fonds Mondial pour l'Environnement (GEF) administré par le PNUD, le projet sur les sites critiques pour la conservation de la biodiversité soutenu par le *Biodiversity Support Program*, et plusieurs études ponctuelles.

4.3 Les projets de terrain

Les quatre grands projets de terrain sont d'une importance primordiale pour le BRAC, non seulement en termes des revenus qu'il en reçoit (entre 27 et 52 % des revenus globaux pendant les dernières quatre années, voir tableau en annexe) mais aussi en termes des expériences pratiques vécues et des leçons et recommandations politiques que l'on peut en tirer.

Tous ces projets opèrent dans des conditions difficiles, liées en partie au contexte socio-politique instable et en partie au fait qu'ils travaillent dans des zones plus ou moins enclavées. Comme les activités prévues dans le cadre de ces projets touchent de façon plus ou moins directe aux intérêts des acteurs économiques importants, ils nécessitent un soutien politique de la part du BRAC et du siège. Le fait que deux de ces projets de terrain soient à moins de six mois de leur échéance sans qu'un financement de relève n'ait été obtenu pose des questions urgentes, et pour la sauvegarde de leurs acquis sur le terrain et pour le financement futur du bureau régional.

4.4 Rapports entre le BRAC, les projets de terrain et le programme global de l'UICN

Le soutien qu'ont reçu ces grands projets de la part du BRAC a été relativement fort sur le plan technique (exception: projet Waza-Logone) mais plus faible sur le plan de la gestion administrative et financière (avec des améliorations récentes importantes, surtout en ce qui concerne la gestion financière et des ressources humaines), et sur le plan politique (avec l'exception partielle du projet Dja). Les appuis apportés par le Siège n'ont compensé qu'en partie les défaillances constatées dans ce soutien.

4.4.1 Le projet Dja

Objectif du projet

Le projet UICN/Dja, financé par le gouvernement des Pays-Bas, commence en 1995. En 1997, une deuxième phase, qui devrait continuer jusqu'à 2001, débute. Le projet a pour objectif de sauvegarder la diversité biologique de la partie Est de la réserve de faune de Dja – la partie Ouest revenant au projet ECOFAC financé par l'Union Européenne - ainsi que d'améliorer la qualité de vie des riverains.

Problèmes rencontrés

Le projet Dja rencontre des problèmes dès son début. Ayant été conçu à un temps où la région autour de Lomié, base du projet, connaissait un niveau d'activité économique faible, sa mise en œuvre se poursuit dans des conditions de développement beaucoup plus dynamiques. Ainsi, quinze exploitants forestiers se sont installés dans la région pendant la première année de son opération. Depuis, se sont ajoutés une grande scierie, deux guides de chasse touristiques et une concession minière pour l'exploitation de l'étain et du cobalt à grande échelle.

Les relations du projet avec ces opérateurs économiques, et avec les élites locales auxquelles ils se sont alliés, ont été tendues. Le projet était vu comme un compétiteur, et maintes fausses informations ont été répandues pour donner au projet une image de marque négative auprès des populations riveraines. Cette impression s'est renforcé quand le projet a dû prendre des mesures pour pallier aux impacts négatifs réels ou attendus des activités de ces opérateurs (cas du déplacement de la scierie Hazim, établie à 60 mètres de la limite de la réserve, et de l'accord avec PALLISCO, pour supprimer le transport de la viande de chasse des espèces protégées (gorille) provenant de la réserve et de ses environs – accord d'ailleurs non-respecté). A ces circonstances difficiles s'ajoutait le problème que le Conseiller Technique Principal (CTP) passait la plupart de son temps à Yaoundé.

Le licenciement insuffisamment préparé du CTP, et les efforts de ce dernier d'entacher l'image de l'UICN aux niveaux local et national par la suite, ont constitué un facteur de déstabilisation important du projet. Le MINEF et l'ambassade des Pays-Bas, partenaire et bailleur de fonds, ont critiqué le BRAC pour le manque de transparence apparent dans cette décision, et l'absence de communications claires pour expliquer les raisons de celle-ci par la suite. L'ambassade a critiqué également le projet pour les retards dans le rapportage (voir Section 5.1.6 ci-dessous). Les préoccupations de l'ambassade, par contre, ne semblent pas toujours avoir été bien expliquées.

Les relations avec la SNV, organisation néerlandaise qui avait détaché deux de ses experts au projet Dja et qui gère un projet visant à constituer des forêts communautaires dans la région de Lomié (SDDL), ont aussi connu des problèmes – qui ont sans doute contribué aux rapports difficiles avec l'ambassade des Pays-Bas, et à sa demande de reformulation du projet dont le résultat sera connu à la fin janvier. De plus, les relations conflictuelles avec le projet ECOFAC/Dja ont provoqué des retards importants, par exemple dans l'élaboration du plan d'aménagement de la réserve – point toujours en suspens.

Finalement, il est à noter que le gouvernement camerounais n'a jamais mis sur pied le Comité inter-ministériel de suivi du projet, chargé d'élaborer des recommandations en matière de politique forestière sur la base des acquis du projet, malgré de nombreuses interventions de la part du BRAC.

Réalisations

Malgré ces difficultés, le projet a atteint un nombre de résultats qui peuvent paraître modestes, mais qui sont à réévaluer à la lumière du contexte socio-politique local difficile. Les réalisations concrètes comprennent:

- l'acceptation du projet et de ses interlocuteurs par les villages concernés (comme par ex. installation d'animateurs dans les villages; demandes d'assistance des villageois pour vérifier le respect des limites de ventes de coupe par les exploitants forestiers);
- relations de collaboration avec les acteurs économiques (demandes d'assistance pour la partie faune des plans d'aménagement de Hazim et accord concernant le non-transport des espèces fauniques menacées par les grumiers de PALLISCO);

Rapport final

- réalisation des études ponctuelles sur des thèmes clés comme l'envergure de la chasse illégale; et
- mise en œuvre des mesures de conservation ponctuelles avec mesures de suivi (comme par ex. subvention des prix de la viande de bœuf, soutenue par les exploitants forestiers).

Soutien du BRAC et du Siège

Le soutien du projet Dja par le BRAC et par le Siège de l'UICN a connu plusieurs hiatus temporels, comme par ex. entre le démantèlement de l'Unité de Soutien Régional (RSG) du Siège et l'arrivée du Chargé de réseau des forêts au BRAC, et plus récemment après le départ de ce dernier en octobre 1998. Néanmoins, le projet a demandé et reçu plusieurs appuis du BRAC, comme par ex. dans les domaines stratégiques, dans la reprogrammation des activités devenue nécessaire après l'évaluation externe de la première phase, et administratif, avec une consolidation et un rapportage plus fréquent (mensuel au lieu de semestriel) des dépenses effectuées.

Par contre, le projet a ressenti un manque de soutien politique de la part du BRAC et du Siège, notamment en ce qui concerne le refus catégorique du projet ECOFAC de collaborer avec le projet UICN. Ceci est d'autant plus dommage qu'il y a des synergies potentielles importantes, mais largement sous-exploitées entre les expériences vécues dans le projet et les projets sous-régionaux concernant les politiques forestières comme le CEFDHAC.

Perspectives à court et moyen termes

- Pressions accrues sur la réserve à cause d'une dynamique économique toujours croissante (comme par ex. raccourci route Yokadouma – Yaoundé passant par Lomié);
- Relations de plus en plus constructives avec les villageois et les opérateurs économiques;
- Relations difficiles avec le bailleur de fonds, qui risquent de remettre en cause le niveau de financement des activités;
- Résultat de la reformulation du projet encore incertain, ce qui démotive les employés formés par le projet et risque de précipiter leur départ; et
- Re-démarrage du Comité inter-ministériel de suivi avec une composition moins lourde que prévue au départ.

4.4.2 Le projet Conkouati

Objectifs

Le projet Conkouati, qui fait partie du projet PROGECAP, financé par un don du Fonds Mondial pour l'Environnement (GEF) administré par la Banque mondiale, a commencé en février 1994 et devrait se terminer au mois de juillet 1999. Le projet a pour objectifs de sauvegarder la diversité biologique de la Réserve de faune de Conkouati et d'améliorer la qualité de vie des populations vivant à l'intérieur et en périphérie, principalement en aidant les riverains à développer des activités économiques basées sur une utilisation durable des ressources naturelles, et d'étendre la réserve afin d'y inclure une zone côtière et marine.

Problèmes rencontrés

La mise en œuvre du projet a souffert du dysfonctionnement initial de la cellule de coordination du PROGECAP, de la non-disponibilité des fonds de contrepartie du gouvernement, de la lenteur dans les procédures administratives pour le classement de la réserve et l'adoption de son plan d'aménagement, et de la guerre civile survenue en juin 1997. Les relations avec l'administration locale et régionale ont été très tendues, au point de constituer un harcèlement du personnel du projet. De plus, l'identification par la population locale du projet Conkouati avec le projet voisin HELP, géré de façon adversaire, a donné une image de marque négative au début. Ces facteurs externes ont été renforcés par des faiblesses internes de gestion, surtout en ce qui concerne le contrôle administratif et financier.

Pour permettre aux projets Conkouati et du Lac Télé (voir Section 4.4.3 ci-dessous) de progresser, l'UICN se voit forcé d'avancer les fonds de contrepartie que le gouvernement du Congo ne verse pas. Sans ces avances, la Banque mondiale aurait interrompu ses décaissements et les projets se seraient arrêtés. Le pré-financement de l'UICN s'élève actuellement à 200 millions FCFA, dont 40% peuvent être recouverts immédiatement. Le recouvrement du reste dépend cependant des résultats de l'audit demandé par la Banque mondiale de la gestion financière du projet par le BRAC.

Réalisations

Le fait que le projet a su obtenir une certaine adhésion de la part des villageois et de leurs chefs est un acquis réel. Il y a aussi un début de cogestion avec ces populations locales, de par le développement d'accords de gestion avec les groupes d'utilisateurs de certaines ressources naturelles menacées (comme les tortues marines, par exemple). Ces expériences sont partagées avec les autres projets conservation-développement dans la sous-région qui participent au projet cogestion exécuté par le BRAC et financé par la coopération allemande. Le projet a su sensibiliser certaines des compagnies pétrolières présentes sur la côte en ce qui concerne la pollution due à leurs activités d'exploration et d'exploitation, ce qui a créé un intérêt réel de leur part pour utiliser la réserve comme un témoin biologique permettant l'évaluation de leur performance environnementale.

Soutien reçu de la part du BRAC et du Siège

Le soutien du projet Conkouati par le BRAC a connu des fluctuations importantes, surtout à cause de la guerre civile qui a provoqué son déménagement vers Yaoundé en juin 1997 et, depuis octobre 1998, du fait qu'aucun cadre du BRAC n'ait été pleinement responsabilisé pour suivre le projet après le départ du Chargé régional de réseau des forêts. L'impact de ces hiatus temporels a été d'autant plus préoccupant que le projet a passé des longues périodes sans Conseiller Technique Principal (CTP) ou avec un CTP résident à Pointe-Noire et non à la base-vie de la Réserve.

Si le projet a demandé et reçu plusieurs appuis techniques et administratifs du BRAC, surtout quand celui-ci était basé à Brazzaville, les appuis du siège ont été limités. Ni le BRAC ni le Siège semblent avoir pleinement apprécié les dangers auxquels a été exposé le dernier CTP, même si certains dispositifs nécessaires pour veiller à sa

sécurité personnelle (comme la mise à disposition d'un téléphone satellitaire, entre autres) ont été mis en place.

Perspectives à court et moyen termes

- Selon l'avis du CTP, une partie du personnel du projet démontre un manque de zèle et une mauvaise performance, et des mesures correctives s'imposent e;
- Il est urgent de discuter les possibilités de financement avec les compagnies pétrolières présentes au Congo, dont certaines ont fait preuve d'un grand intérêt pour la Réserve et seraient prêtes à financer les activités de protection, surtout dans la zone marine et côtière;
- La lenteur des décaissements des fonds de contrepartie et des procédures de classement de la Réserve démontrent un manque de volonté politique du gouvernement pour mieux protéger la réserve, ce qui est inquiétant surtout du fait de l'intérêt exprimé par plusieurs sociétés congolaises pour exploiter ses forêts;
- Le potentiel de la Réserve pour l'écotourisme reste élevé, mais il est difficile d'envisager les investissements nécessaires pour les structures d'accueil dans le contexte politique actuel; et,
- La sauvegarde des acquis du projet exige une gestion prudente du reste des fonds disponibles au projet et des efforts urgents de financement pour assurer la continuité des activités après le retrait de l'appui financier de la Banque mondiale.

4.4.3 Le projet du Lac Télé

Le projet du Lac Télé fait partie du projet PROGECAP, financé par un don du Fonds Mondial pour l'Environnement (GEF) administré par la Banque mondiale. Il a commencé en décembre 1994 et devrait se terminer au mois de juillet 1999. Le projet a pour objectif de sauvegarder la diversité biologique de la région du Lac Télé et du fleuve Likouala-aux-herbes, tout en améliorant la qualité de vie des populations riveraines.

Problèmes rencontrés

La mise en œuvre du projet a souffert du dysfonctionnement initial de la cellule de coordination PROGECAP, de la non-disponibilité des fonds de contrepartie du gouvernement, de la lenteur dans les procédures gouvernementales concernant le classement du site en tant que réserve communautaire et l'adoption de son plan d'aménagement, et de la guerre civile survenue en juin 1997, qui a privé le projet de son seul véhicule et de toute la documentation confiée au bureau régional.

La gestion du projet a été entravée par l'absence (depuis mars 1997) du Conseiller Technique Principal pourtant prévu dans le budget (on a demandé au CTP de Conkouati de cumuler par intérim les mêmes fonctions au Lac Télé) et par le manque de moyens de communications efficaces et fiables. Ce dernier a non seulement provoqué des dépenses et des pertes de temps considérables (par ex. pour voyages fréquents à Brazzaville et à Pointe-Noire pour remettre les pièces comptables), mais met aussi en danger un personnel de terrain travaillant dans des zones parmi les plus enclavées de la sous-région. De février 1995 à janvier 1999, ni la cellule de coordination du projet GEF (à l'exception d'une visite d'une journée), ni la Banque mondiale n'ont visité le projet pendant leurs missions respectives de suivi et de supervision, ce qui a contribué au sentiment de délaissement ressenti par le projet.

Réalisations

Malgré ces circonstances difficiles, le projet Lac Télé a rempli ses termes de référence. Le projet de décret de classement a été approuvé en avril 1997, remis en forme après le changement du gouvernement en juillet 1997, et attend une réunion du Conseil des Ministres pour le promulguer. Le projet a favorisé la désignation du site du Lac Télé (438,960 hectares) sur la Liste des Zones Humides d'Importance Internationale de la Convention de Ramsar, permettant ainsi l'accession du Congo à cette convention le 18 juin 1998. Le plan d'aménagement a été adopté au niveau régional, et attend l'approbation de la Direction Générale des Eaux et Forêts, qui a dû reprendre le dossier suite à l'inactivité de la Direction de la Faune et des Aires Protégées dans la matière. Le projet a développé de bonnes relations avec les populations et les administrations locales, réunies dans le Comité Local de Conservation, structure de gestion pour l'Aire Protégée. Le projet a même mis au point une proposition pour une deuxième phase suite à deux missions de la Coopération néerlandaise en 1996 et 1997, projet qui n'a pas vu le jour à cause des événements de juin 1997.

Rapports avec le BRAC et avec le siège

Rapport final

Le soutien du projet par le BRAC a consisté surtout en des visites et services exécutés par le comptable, à deux visites par le Coordinateur régional et par l'appui technique du Chargé de réseau des forêts, de mars 1997 à septembre 1998. En ce qui concerne le Siège, les missions d'appui prévues dans le document du projet de la part du Programme de Zones Humides n'ont jamais eu lieu.

Perspectives à court et moyen terme

Il est improbable qu'un bailleur de fonds puisse être trouvé pour prendre la relève du financement actuel, et une deuxième phase GEF dépendra de la volonté du gouvernement congolais de renforcer son engagement pour le site du Lac Télé, en termes de fonds de contrepartie mis à disposition et de l'accélération des procédures de classement du site comme aire protégée et de l'adoption du plan d'aménagement. Le projet est donc en train de se chercher de petits financements de la part d'ONG pour maintenir un minimum de présence sur le terrain. Ces financements devraient privilégier le développement d'activités susceptibles à remplacer celles qui nuisent à la biodiversité de l'aire protégée.

4.4.4 Le projet Waza-Logone

Introduction

Le projet a pour but de procéder à la réhabilitation hydrologique et écologique de la plaine d'inondation du Logone asséchée par la construction d'une retenue construite en 1979 à des fins agricoles, de produire et de mettre en oeuvre les plans de gestion des Parcs Nationaux de Waza et Kalamaloué, et la mise en place d'un programme de cogestion des ressources dans les zones périphériques de ces aires protégées. La phase opérationnelle du projet Waza-Logone commence en 1992, sur la base d'une étude menée dès 1988. Le projet est géré par le Programme des Zones Humides au Siège de l'UICN jusqu'au début de la 3ème phase en mai 1995, quand cette responsabilité est transférée au bureau régional. Cette phase devrait aboutir en avril 2000, et une proposition pour une quatrième phase sera envoyée à l'ambassade des Pays-Bas en juin 1999.

Problèmes rencontrés

L'éviction de plusieurs villages du Parc National de Waza lors de la création du parc cause des difficultés dans les relations du projet avec les populations concernées. Certains de ces conflits sur le contrôle des ressources naturelles du Parc se font sentir jusqu'à l'heure actuelle. L'instabilité politique dans les pays limitrophes, surtout le Tchad, pose de graves problèmes de braconnage et de sécurité (vols de voiture et tentative d'assassinat sur le personnel du projet par des bandes armées).

Le projet a aussi connu plusieurs problèmes internes, comme par ex., la rédaction d'un "livre noir" par le personnel pour réclamer le départ d'un cadre du projet et le déclenchement d'une grève suite à des disparités dans le classement et la rémunération de certains postes. Ces problèmes sont cependant résolus, ou en voie de l'être.

Réalisations

De tous les projets de terrain de l'UICN dans la région, le projet Waza-Logone est le plus avancé dans ses réalisations. Construit sur une approche participative, il noue de bonnes relations avec les populations et l'administration locales, et avec l'Ambassade des Pays-Bas, le bailleur de fonds. La collaboration avec la SNV, qui connaît

quelques accroc lors de l'installation du projet, aboutit à un vrai partenariat formalisé dans un protocole d'accord.

Le projet connaît un grand succès en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie des populations locales, par l'amélioration des conditions sanitaires (construction de puits d'eau potable) et une série d'activités d'écodéveloppement comprenant la gestion des pâturages et des forêts, la riziculture et le tourisme villageois. Un bon nombre d'activités de formation est mené, aussi bien pour les techniciens des services gouvernementaux et les riverains que pour les cadres du projet. La participation active des populations et leurs chefs traditionnels et des autorités administratives dans les structures de gestion mises en place au niveau régional est désormais acquise. Depuis 1994, de petites inondations (30.000 hectares) sont réalisées chaque année pour préparer la grande inondation qui devrait réhabiliter la plaine et ses systèmes traditionnels de production pastorale, piscicole et agricole sur environ 200.000 hectares. De plus, un plan d'aménagement pour la cogestion du Parc National de Waza est adopté et progressivement mise en oeuvre grâce à un plan d'urgence (également financé par le gouvernement des Pays-Bas).

Rapports avec le BRAC et le Siège

Outre le rapportage financier, le projet reçoit peu d'appuis techniques et en gestion de la part du BRAC. Les appuis en gestion sont devenus plus fréquents récemment avec l'arrivée de la Chargée des ressources humaines.

Le projet reçoit des appuis techniques réguliers de la part du Programme des Zones Humides au Siège, qui prélève des frais généraux (Sfr 37,000 en 1998) en contrepartie de ces prestations.

Perspectives à court et moyen terme

L'Union européenne, pressentie pour financer les travaux d'infrastructure qui permettront la grande inondation, finance les études de modélisation hydrodynamique nécessaires à la vérification des options préparées par le projet pour l'inondation de la plaine à grande échelle.

4.4.5 La CEFDHAC et son Projet d'Appui

Introduction et objectif de la CEFDHAC

La Conférence sur les Ecosystèmes de Forêts Denses et Humides d'Afrique Centrale (CEFDHAC), aussi appelée Processus de Brazzaville d'après le lieu de la première conférence, n'est pas une organisation au sens de groupement ou d'association, mais une série d'actions organisée autour d'une vision commune des écosystèmes forestiers de la sous-région. L'objectif global de la CEFDHAC est d'encourager les pays d'Afrique centrale pour qu'ils conservent leurs écosystèmes forestiers et veillent à ce que toute utilisation des ressources qu'ils recèlent soit durable. Fondée en mai 1996, la CEFDHAC a choisi de ne pas établir un Secrétariat Permanent pour le moment, en vue des difficultés qu'ont rencontrées les autres initiatives sous-régionales pour mobiliser les ressources des états concernés. Dans l'intérim, un secrétariat léger est assuré par le BRAC.

Le projet d'appui de la CEFDHAC, financé par l'Union Européenne et les Pays-Bas, est exécuté par le BRAC. L'objectif spécifique de ce projet est de renforcer la coopération entre les pays d'Afrique centrale pour la conservation et l'utilisation durable des forêts denses et humides de la région. Cet objectif est à atteindre par une série d'actions visant à améliorer la qualité du dialogue sur les politiques forestières de la sous-région, tout en y associant plus étroitement le secteur privé et les ONG, et à améliorer les capacités de conception et de mise en œuvre de ces politiques.

Problèmes rencontrés

En 1998, la CEFDHAC rencontre un ensemble de problèmes, qui se répercutent en des coûts élevés de transaction pour le BRAC en tant que secrétariat de la Conférence et gestionnaire du projet d'appui. La mobilisation du personnel nécessaire pour maîtriser plusieurs crises survenues a certes contribué au délaissement ressenti par plusieurs grands projets de terrain. Encore une fois, l'instabilité politique dans la sous-région est un facteur clé. A la veille de la 2^{ème} conférence, tenue à Bata en juin 1998, aucun des neuf ministres chargés des forêts ayant signé la Déclaration de Brazzaville en mai 1996 est encore en place. L'impact négatif des malentendus dus à cette rotation rapide des ministres est renforcé par le fait que certaines parties prenantes veulent s'approprier les ressources financières du projet d'appui², et par une concurrence entre les bailleurs de fonds européens.

La plupart des mécanismes préconisés pour que la CEFDHAC puisse réaliser ses objectifs ne fonctionnent pas comme prévu. La présidence connaît un tel dysfonctionnement qu'elle doit être assurée par le vice-président, et très peu de points focaux (ministres) internalisent l'approche processus agréée à Brazzaville. Les correspondants nationaux, à l'exception de ceux du Burundi et de la RDC, n'animent leur groupes de contacts nationaux dans un esprit transparent et ouvert – et leur rotation est souvent trop rapide. Ceci a pour conséquence que la participation au processus des parlementaires, des ONG et du secteur privé africain reste limitée.

En ce qui concerne les rapports avec les grands projets de terrain, on pourrait s'attendre à une articulation plus conséquente entre la CEFDHAC et deux projets de terrain dont les expériences semblent pertinentes pour le dialogue sous-régional sur les politiques forestières : Dja au Cameroun et Conkouati au Congo. Ceci est d'autant plus nécessaire que les mécanismes prévus pour alimenter les dialogues politiques nationaux à partir des expériences de ces projets ont été complètement bloqués depuis leur début.

Réalisations

Les attentes des bailleurs de fonds par rapport à la CEFDHAC sont élevées même si leurs projets forestiers dans la sous-région ont dans l'ensemble connu peu de succès. En vue de ces attentes, les réalisations de la CEFDHAC jusqu'à l'heure actuelle (ministres des forêts de 9 états sensibilisés, quelques conférences organisées,

² La visite du coordinateur régional du BRAC, en tant que Secrétaire Général par intérim de la CEFDHAC, à tous les ministres concernés avant la conférence pour expliquer son objectif et ses modalités de fonctionnement, n'a pas pu résoudre ce problème.

mécanismes d'échange d'information mis en place, études faites) peuvent paraître modestes. Par contre, certains observateurs bien informés félicitent le BRAC pour avoir su garantir la simple survie du processus. Un autre élément positif est la collaboration active du projet d'appui de la CEFDHAC avec plusieurs initiatives sous-régionales œuvrant pour la conservation des forêts, comme le CARPE, l'ECOFAC, les programmes Afrique centrale du BSP et du CIFOR, et le programme de formation des politiques forestières de la Banque mondiale.

Soutien de la part du programme global de l'UICN

Le programme global de l'UICN appuie les le travail du BRAC par rapport à la CEFDHAC de deux façons différentes: (a) en maintenant des relations avec les bailleurs de fonds (l'Union Européenne et les Pays-Bas) pour le financement du projet; et (b) en fournissant un soutien technique. . En dehors de la première réunion de la CEFDHAC à Brazzaville, le BRAC reçoit peu de soutien politique de haut niveau de l'UICN. Ceci est dû au fait que les demandes de soutien ne sont pas toujours clairement exprimées mais aussi parce que certaines demandes concrètes de soutien n'ont pas obtenu de réponse.

Perspectives à court et moyen termes

La retraite récente du BRAC (janvier 1999) pour discuter du futur de la CEFDHAC a mis en évidence certaines faiblesses et suggéré des solutions. Maintenant que les deux cadres du projet d'appui sont en place, l'approche de l'UICN devra devenir plus stratégique et proactive, notamment en ce qui concerne la recherche d'un partenariat plus rapproché avec le secteur privé et les ONG. Même si les perspectives sur le plan politique restent incertaines, les démarches déjà effectuées pour que le projet opère dans un climat de sérénité accru semblent donner des résultats prometteurs.

4.4.6 Le projet Co-gestion

Depuis février 1998, le BRAC met en œuvre un projet de cogestion des ressources naturelles financé par l'Agence Allemande de Coopération Technique (GTZ). Ce projet met à la disposition des projets de terrain un ensemble de ressources pour améliorer la qualité de leurs interventions auprès les populations riveraines des aires protégées : appui technique ; échanges d'information ; suivi du processus. Le projet a organisé un certain nombre d'ateliers de formation et d'échange d'expériences. Il est encore trop tôt pour en juger les résultats.

Rapports avec les projets de terrain et le Siège

Deux projets de terrain du programme régional sont étroitement impliqués dans le projet cogestion : Waza-Logone au Cameroun et Conkouati au Congo. Les rapports du projet avec le siège de l'UICN se limitent à un échange d'information.

Perspectives à court et moyen termes

La mise en œuvre de ce projet devrait permettre de:

- disposer d'ici deux ans d'un réseau de 5-6 projets de démonstration permettant de tester de nouvelles approches de la conservation et du développement durable sur le terrain;
- d'injecter dans le réseau de l'UICN des enseignements tirés de la pratique de la conservation en Afrique centrale;
- de former des capacités locales allant de la conception à la gestion;
- d'initier une collaboration et une dynamique régionale de conservation-développement, entre les services gouvernementaux et les ONG, et entre la recherche et la gestion.

5. Revue de la gestion

5.1 Efficacité de la gestion

La gestion efficace d'un bureau régional de la taille du BRAC, avec un programme comportant plusieurs projets de terrain, des initiatives régionales, un nombre important d'employés et un budget de près de 1 600 millions FCFA exige la mise en place de plusieurs dispositifs, dont:

- la planification stratégique (choix de priorités et de méthodes d'intervention);
- la gestion des projets et programmes, incluant la préparation de plans de travail et le suivi et l'évaluation des activités planifiées;
- la gestion financière, incluant la préparation de prévisions financières et de budgets, la sollicitation de fonds, la reddition ponctuelle des comptes et le contrôle des dépenses;
- la gestion du personnel, incluant l'élaboration de politiques de classification, de salaire, de conditions de service et d'évaluation de performance;
- la communication interne, incluant la mise sur pied de mécanismes pour définir clairement et ponctuellement les rôles et responsabilités de tous les membres du personnel; et
- la communication avec les intervenants principaux (les membres, les bailleurs de fonds, les ministères gouvernementaux, les populations sur le terrain, les médias, etc.).

Tous ces éléments sont actuellement présents au BRAC ou en élaboration. Cependant, certains de ceux-ci demeurent sous-développés et nécessitent donc d'être renforcés.

5.1.1 Planification stratégique

L'UICN définit ses priorités à l'échelle mondiale tous les trois ans lors de son Congrès. Les priorités retenues guident ensuite le travail de chacun de ses bureaux. Les bureaux régionaux adaptent ces priorités en fonction des conditions dans leur région et de leurs capacités.

La mission de l'UICN est de servir ses membres et elle essaie de les engager dans sa programmation. Malheureusement, l'Union compte peu de membres en Afrique centrale, soit 7 sur les 142 membres africains, moins de 1% du total des membres de

l'Union à l'échelle mondiale. La plupart des membres ne sont pas à jour dans leurs cotisations et éprouvent des difficultés à les honorer.

Les Commissions font partie des mécanismes importants dans la réalisation des objectifs de l'Union. Ces Commissions comptent peu de membres actifs dans la région. Dans le milieu centrafricain, le bénévolat exigé des membres de celles-ci n'est pas porteur d'un engagement soutenu et le travail des Commissions existantes donne peu de fruits. Le nombre réduit de membres de l'Union et de Commissions en Afrique centrale limite l'appui disponible au BRAC dans la région même.

En principe, le BRAC réunit les membres de l'UICN et ses partenaires une fois par an (il l'a fait en 1994, 95 et 98³) pour élaborer une stratégie pour l'année à suivre. En 1994, cette réunion donne les premières impulsions au projet Dja, tandis qu'en 1995, cette même réunion recommande la création d'un forum sur la gestion des forêts tropicales qui aboutira à la CEFDHAC.

En octobre 1998, les membres régionaux de l'Union mandatent celle-ci de mieux véhiculer le message de la conservation, d'identifier des mécanismes de financement et d'essayer d'accroître la représentation au sein de l'Union. La retraite du personnel en janvier 1999 représente un prolongement des sessions de planification antérieures.

Le BRAC concentre sa programmation sur les forêts denses et humides qui contiennent la majeure partie de la biodiversité de la région et est en train de d'élargir son champ d'action en s'appuyant sur ses interventions dans le domaine des forêts (par ex., travail sur une extension côtière et marine de la réserve Conkouati et engagement pour la survie d'espèces menacées comme le gorille au projet Dja).

Le BRAC ne mobilise pas suffisamment les capacités et les expériences de son personnel de terrain dans la définition des priorités du programme et dans les communications externes (par ex., en ne sollicitant pas leurs idées de façon systématique).

Au fur et à mesure que le BRAC s'affirme comme un interlocuteur valable sur les questions de conservation, les attentes qu'il doit rencontrer augmentent (par ex., s'impliquer dans l'évaluation des impacts de l'oléoduc proposé en provenance du Tchad). Ces attentes constituent un défi majeur de gestion car elles ne peuvent ni être complètement rencontrées sans nuire à l'atteinte des objectifs que le BRAC s'est fixés ni complètement ignorées sans mécontenter ses partenaires.

La charge de travail des cadres du BRAC est très lourde, impliquant un besoin de mieux cerner les priorités du Bureau. Cette charge nuit à l'apport d'appuis aux projets sur le terrain, à l'habileté du BRAC de tirer profit des occasions offertes, au suivi efficace d'initiatives, et représente un risque d'usure pour le personnel.

5.1.2 Gestion des projets et programmes

³ Il n'y a pas eu de réunion en 1996 à cause de la première réunion de la CEFDHAC et en 1997 à cause de la guerre au Congo.

Rapport final

Les cadres du Bureau régional élaborent des plans annuels de travail (tâches à remplir, échéanciers, niveau d'effort, résultats attendus). Ils rendent compte de leurs activités sur une base semestrielle (trimestrielle dans le cas du projet Dja) selon un format pré-établi (souvent par les bailleurs de fonds).

L'intervention du BRAC à la fois sur le terrain et au niveau des instances politiques régionales (CEFDHAC) représente un atout de programmation très important, car il démarque le BRAC comme organisme de conservation unique dans la région. Des efforts sont faits pour intégrer les divers programmes et projets du BRAC pour dégager des synergies (par ex. projet de cogestion et projets sur le terrain) et capitaliser sur le rôle particulier de l'UICN. Une plus grande intégration demeure possible (par ex., la CEFDHAC).

Les liens entre la planification financière et celle des activités de projets et de programmes n'existent pas de façon systématique. Les gestionnaires de projet ne connaissent pas toujours les derniers états financiers de leurs projets et ne sont donc pas pleinement responsabilisés de leurs actions.

Des procédures administratives imprudentes (par ex., le cumul de plusieurs fonctions comptables en une seule personne peut faciliter les irrégularités financières) encouragent des chuchotements nuisibles à la réputation de l'UICN⁴.

Le Coordinateur régional délègue des pouvoirs décisionnels aux membres de son personnel (par ex., au Chargé du réseau des forêts ou au Coordinateur de la CEFDHAC). Il délègue aussi ses responsabilités lors de ses déplacements (qui ont été nombreux en 1998). Cependant, ces absences préoccupent certains des partenaires du BRAC (par ex., l'ambassade des Pays-Bas) qui craignent que des dossiers importants restent en demeure.

Le concept de frais de gestion prélevés des budgets de projet par le BRAC pour défrayer ses frais opérationnels n'est pas bien saisi par tous. Au moins un projet (Waza) et ses bailleurs de fonds ne comprennent pas pourquoi le BRAC perçoit des frais de gestion du projet et se plaint de ne pas recevoir en retour suffisamment d'appui du Bureau régional.

La communication (autre que financière) entre les projets sur le terrain et le BRAC est régulière, mais non structurée.

Le BRAC et le Siège n'ont pas la même compréhension du partage de leurs responsabilités en ce qui concernera la gestion du projet Waza-Logone. Ce flou nuit à la définition d'imputabilité claire des parties intéressées.

En général, le BRAC surveille les projets de terrain de trois façons principales:

- missions ponctuelles par différents membres du secrétariat
- rapports de projets (semestriels, sauf pour Dja où les rapports deviennent mensuels en 1999);

⁴ Nous avons entendu des allégations d'irrégularités financières, sans recevoir de preuves, au projet Konkouati.

Rapport final

- réunion inter-projets.

Les difficultés éprouvées indiquent que cette surveillance n'est pas assez serrée et ne fournit pas toute l'information nécessaire à la bonne gestion de ces projets et l'apport de correctifs ponctuels, le cas échéant.

Le manque d'une présence continue de CTPs sur le terrain (Dja, Lac Télé, Conkouati) nuit beaucoup à la bonne gestion de ces projets étant donné les responsabilités importantes qu'ils doivent exercer et aide à expliquer les problèmes rencontrés. Il s'avère par contre difficile de recruter des CTPs qualifiés qui acceptent de vivre sur les sites de ces projets.,

Les CTPs ne sont pas chargés de façon explicite de préparer des rapports d'inception ou de fin de mission. Cette lacune entrave le développement de la mémoire corporative du BRAC et des projets.

Le BRAC ne dispose pas actuellement de système adéquat de suivi, tant au niveau des projets que dans sa gestion quotidienne (système de rappel de dates importantes, mise en oeuvre de décisions prises, etc.).

Les "crises" qui interviennent en 1998 (CEFDHAC, Dja) consomment beaucoup du temps du Coordinateur Régional et des membres de son équipe et nuisent à la bonne gestion des autres projets et programmes. L'embauche de nouveau personnel devrait réduire les effets de pareilles crises à l'avenir.

Il existe parmi certains employés de projet de terrain l'impression "qu'on ne peut pas se fier au BRAC" quand on recherche son appui.

5.1.3 Gestion financière

Le Secrétariat est actuellement financé tel que suit:

Secrétariat	(000 CFA)	Pourcentages
prélèvement de frais de gestion sur les 4 projets de terrain	119898	51
prélèvement de frais de gestion sur les autres projets	39462	17
programme général	37500	16
revenus non-affectés	24214	10
divers	14000	6
Total	235074	100

Le fonctionnement actuel du bureau régional est donc étroitement lié à l'existence et au rythme de décaissement des projets sur le terrain. Deux de ceux-ci (Lac Télé et Conkouati) devaient prendre fin en décembre 1998 et, advenant l'approbation de la Banque Mondiale, seront prolongés jusqu'en juin 1999. Le projet Dja, quant à lui,

Rapport final

doit se terminer en principe en avril 2001. Cependant, il fait l'objet d'une reformulation par son bailleur de fonds qui met en question le rôle même de l'UICN dans son exécution. Pour sa part, la phase courante du projet Waza-Logone doit s'achever en avril 2000.

Lorsqu'il ouvre ses portes en 1995, le BRAC assume un déficit de 162,000 CHF accumulé par le Programme (qui à l'époque est géré par le Siège) à la suite d'une surestimation des fonds de gestion disponibles à l'intérieur des projets Conkouati et du Lac Télé.

Le projet du Lac Télé ne prévoit pas de comptable au départ, ce qui a nuit à la gestion financière du projet (un comptable est entré en poste depuis).

Le comptable du BRAC travaille en étroite collaboration avec le Siège et reçoit un appui technique important de celui-ci. Cependant, l'unité de compatibilité du BRAC ne dispose que d'un ordinateur pour ses deux employés (forçant le comptable de s'acheter un ordinateur personnel), réduisant son rendement et efficacité de ce fait.

La diminution du secrétariat global de l'UICN se répercute sur les capacités du siège d'offrir un appui ponctuel aux bureaux régionaux, incluant le BRAC.

Le rôle du conseiller technique principal (CTP) dans la gestion financière des projets sur le terrain ne semble pas bien être compris. L'absence de CTP en poste pour des périodes prolongées (Conkouait, Dja, Lac Télé) nuit à la saine gestion financière des projets.

Deux bailleurs de fonds importants (Pays-Bas et la Banque Mondiale/GEF) critiquent la gestion financière des projets du programme régional et notent en particulier que:

- le BRAC exerce une vigilance inadéquate sur les projets de terrain dont il est responsable;
- la programmation n'est pas suffisamment reliée à la planification financière;
- l'UICN a trop tardé à établir un système de gestion financière au BRAC;
- la gestion financière des projets porte trop sur des questions "micro" (par ex., le contrôle des achats) et insuffisamment sur la planification stratégique (par ex., le contrôle des risques);
- la répartition des responsabilités de gestion financière entre le comptable sur le terrain, le CTP et le BRAC n'est pas claire;

Un autre bailleur de fonds, CARPE, moins important en terme de sommes consenties, est cependant satisfait de la transparence de la gestion financière du BRAC.

A partir de cette année, le BRAC disposera de rapports financiers mensuels sur les écarts budgétaires après exécution.

Les perspectives financières du BRAC à court terme sont préoccupantes. La part que versent les projets en frais de gestion au Secrétariat diminue:

Rapport final

- même si les projets Conkouati et du Lac Télé sont prolongés, ils le seront à un niveau d'activités réduit qui ne permettra pas de dégager une contribution en frais de gestion importante au Secrétariat⁵;
- la reformulation du projet Dja confiera peut-être l'exécution du projet à un autre organisme, privant ainsi le Secrétariat des frais de gestion qu'il a perçus jusqu'à maintenant;
- le financement du projet sur l'utilisation durable s'achève.

Au début de 1999, le programme Afrique Centrale accuse un déficit de 18 millions FCFA. Les prévisions budgétaires actuelles indiquent que ce déficit augmentera rapidement durant l'année en cours à 180 millions FCFA, soit presque 12 pour cent des revenus attendus si des mesures pour le maîtriser ne sont pas mises en place. Les sources de ce déficit sont:

- les activités de programme (environ deux tiers de la cause du déficit), notamment les retards de versements de fonds de contrepartie par le gouvernement du Congo. Le BRAC et la Banque Mondiale étudient la possibilité de transférer une partie des responsabilités financières du gouvernement du Congo à la Banque, ce qui allègerait le risque de non-paiement auquel est exposé le BRAC); et
- l'écart grandissant entre les revenus et les dépenses du Secrétariat, responsable pour environ un tiers du déficit prévu.

S'il est possible d'entrevoir un épongement partiel de la première source du déficit (il n'est pas acquis que la Banque mondiale assume la totalité des engagements du Congo) sans action supplémentaire de la part du BRAC, cette possibilité n'existe pas pour la deuxième source du déficit qui est plutôt de nature structurelle. Pour combler cette source du déficit, le BRAC devra soit augmenter ses revenus soit réduire ses dépenses.

Le BRAC a reçu un appui du PNUD (GEF) pour élaborer des propositions de projet dans la région.

5.1.4 Gestion des ressources humaines

Le BRAC compte actuellement 142 employés répartis comme suit:

Secrétariat:	15
CEFDHAC	3
Dja	30
Waza-Logone	41
Conkouati	36
Lac Télé	17

Le BRAC engage un responsable de la gestion des ressources humaines en mars 1998.

Des descriptions de tâches de postes existent mais doivent être mises à jour. A quelques exceptions près, la performance du personnel est évaluée régulièrement.

⁵ Les prévisions budgétaires pour 1999 n'incluent pas ces revenus et donc surestiment légèrement l'ampleur du déficit du Secrétariat.

Rapport final

L'évaluation sera systématique une fois que les descriptions de postes seront complétées et sera guidée par la nouvelle politique du Siège en la matière.

La Chargée des Ressources Humaines a visité les quatre projets de terrain une fois (cinq fois dans le cas du projet Dja) et compte maintenir au moins ce rythme cette année. Un de ses objectifs principaux est d'harmoniser la gestion des ressources humaines de l'ensemble du BRAC alors qu'actuellement ce domaine est géré différemment pour chaque projet.

La classification des postes et les salaires qui y sont attribués ne sont pas consistents. Il existe notamment des disparités importantes au sein du projet Waza-Logone. La Chargée proposera une classification uniforme pour tous les postes cette année (une ébauche de cette proposition existe déjà). Cette reclassification aura des retombées sur le budget du BRAC.

La Chargée des Ressources Humaines travaille en étroite collaboration avec le Siège.

Une description des conditions de service applicables au personnel du BRAC a été élaborée en août 1998 mais n'a pas encore reçu l'aval du Siège. Une politique régionale des ressources humaines est presque achevée.

La Chargée des Ressources Humaines détermine aussi les besoins en formation du personnel. Les priorités retenues comptent l'anglais et l'informatique. Un budget de formation est actuellement en élaboration.

5.1.5 Communications internes

Un manuel de procédures pour régir le fonctionnement interne du BRAC existe depuis septembre 1997.

Le BRAC engage une assistante responsable des communications en 1998 à temps partiel. Cette assistante est chargée d'améliorer la communication tant à l'intérieur du BRAC qu'avec ses partenaires et ses publics.

Les principaux mécanismes de communications internes comprennent:

- la réunion hebdomadaire des cadres du secrétariat du BRAC (comptes-rendus distribués à l'interne et aux projets)
- la réunion annuelle inter-projets
- le comité de gestion (création décidée en octobre 1998; aucune réunion à cette date)
- réunions deux fois par mois sur le budget⁶
- réunions toutes les deux semaines de tout le personnel du secrétariat
- circulation de documents
- communications informelles entre les membres du personnel.

Les communications entre les projets sont rares, en partie parce qu'elles sont chères, en partie parce que les moyens techniques (par ex., courrier électronique) n'existent

⁶ Celles-ci n'ont pas lieu de façon régulière.

pas ou ne sont pas fiables. Il y a donc peu d'échanges sur les expériences acquises sur le terrain.

Les communications entre le BRAC et les projets se font de façon régulière sauf dans le cas du projet du Lac Télé.

5.1.6 Communications externes

Le Bureau Régional est la seule présence permanente de l'UICN dans une grande région qui comprend neuf pays (il n'y a pas de bureaux nationaux). Quoiqu'à majorité francophone, ces pays parlent plusieurs langues officielles et connaissent actuellement plusieurs conflits armés. Ces facteurs rendent le rayonnement de l'UICN dans la région plus difficile qu'ailleurs. Il est aussi difficile pour un bureau régional de se tailler une présence nationale dans chacun des pays de la région.

L'assistante à la communication est en train d'introduire un volet de communications aux projets et activités en cours. Elle étudie également la possibilité de rédiger un bulletin d'information régulier sur les activités du BRAC.

En 1998, les départs successifs du CTP du Dja et du Chargé du réseau des forêts, conjugués à la réponse tardive du siège aux préoccupations exprimées et l'insuffisance des communications de la part du BRAC, donnent à l'ambassade des Pays-Bas l'impression que l'UICN délaisse le projet Dja. En tant que bailleur de fonds important, l'ambassade s'attend à de meilleurs égards et une gestion plus limpide du projet.

La liaison avec les bailleurs de fonds, mise à part la remise des rapports financiers et d'activités prévus dans les contrats, ne semble pas se faire de façon régulière. Le BRAC ne recherche pas l'avis de ses bailleurs de fonds de façon systématique.

Les rapports entre le BRAC et le Ministère camerounais de l'Environnement et des Forêts (MINEF) sont bons à l'heure actuelle, mais ont connu des problèmes liés au projet Dja.

Après son déménagement forcé à Yaoundé en 1997, le BRAC propose un Accord de siège au gouvernement du Cameroun. Malgré un suivi serré auprès du gouvernement, ce n'est qu'en 1999 que celui-ci présente ses commentaires au BRAC par le biais des trois ministères intéressés. Il est convenu de mettre sur pied une équipe mixte de rédaction pour tenir compte des préoccupations gouvernementales avec le mandat de présenter un texte acceptable à toutes les parties pour le 19 janvier. Une fois accepté, le texte sera transmis au bureau de la présidence qui doit entériner l'accord. Les délais requis pour obtenir cet appui ne sont pas connus mais nécessiteront sans doute une pression renouvelée de la part du BRAC⁷.

⁷ Les procédures et les délais nécessaires pour conclure cet accord ne font pas l'unanimité ni au sein du gouvernement ni auprès du BRAC.

5.2 Rapports entre le BRAC et le Siège

5.2.1 Contexte

Le BRAC voit le jour en même temps que l'UICN applique sa politique de décentralisation.

Le Siège élimine son groupe régional de soutien en 1997 sans évaluer si les responsabilités de ce groupe méritent d'être ré-attribuées de façon explicite aux autres programmes. Cette décision réduit l'appui institutionnel disponible au BRAC.

En mai 1997, le Siège promulgue sa politique sur les responsabilités des coordinateurs régionaux. Cette politique confère en termes généraux des responsabilités sur les finances, les ressources humaines, l'ouverture de bureaux, l'élaboration et la gestion de programmes, la vérification interne des comptes et la revue de programmes, et le suivi et l'évaluation aux coordinateurs régionaux.

Cependant, une revue récente (*Making Regionalisation Work Effectively*, octobre 1998) de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation conclut comme suit:

- “The expectations which Central and Regional colleagues should hold of each other are not clear (p 1).
- We found that there is no agreed organisational chart setting out clear lines of reporting and accountability for staff throughout the Secretariat. This leads to difficulties in operationalising responsibilities and holding people accountable (p 12).
- Staff have cited many instances in which regions in early stages of development have required greater levels of input and support from central sections of the Secretariat than they have received. Requests for assistance or guidance are sometimes not met either through lack of resources available at the Centre, or through lack of understanding amongst staff as to what levels of input and support should be provided by whom (p 19).”

5.2.2 Constats

Il existe des liens multiples entre le Siège et le BRAC.

Plusieurs programmes du Siège fournissent un appui technique au BRAC. En général, le BRAC s'avère satisfait de cet appui. Cependant, certains projets et programmes semblent bénéficier d'un plus grand appui que les autres (forêts plus que zones humides; Waza plus que Dja).

Le BRAC profite aussi de plusieurs appuis administratifs de la part du Siège, notamment en comptabilité et en ressources humaines.

Un appui institutionnel plus visible de la part du Siège (par ex., visite du Directeur Général) manifesterait l'intérêt de l'UICN à la région, rehausserait la crédibilité et la visibilité du BRAC envers ses partenaires régionaux et lui donnerait donc plus de profil dans la mise en oeuvre de ses programmes.

Tout le personnel que nous avons interviewé souhaite une implication plus active du Siège dans les activités du BRAC. Plusieurs personnes ont l'impression que le Siège appuie d'autres programmes davantage que celui de l'Afrique Centrale.

Le Siège ne semble pas avoir une appréciation complète de la conjoncture politique et culturelle extrêmement difficile (guerres, corruption, harcèlement du personnel, capacités gouvernementales très limitées, rapports hostiles entre l'opposition et le gouvernement dans certains pays qui gêne la concertation, rotation rapide des ministres-clé, communications régionales lentes et souvent peu fiables, etc.) dans laquelle évolue le BRAC. Dans le même ordre d'idées, le Siège ne semble pas être au courant de tous les dispositifs de gestion déjà en place au BRAC.

Le Siège n'exprime pas clairement ses attentes du Coordinateur Régional. Le mandat qui lui est confié dans son contrat est à la fois vaste et vague. La performance du Coordinateur régional, qui relève du Siège, n'a été évaluée formellement qu'une seule fois (en 1996) en ses six années de service.

Dès février 1997, le Siège est conscient qu'il a besoin d'encadrer la gestion du BRAC. L'appui accordé cependant (comptabilité, gestion du personnel, suivi et évaluation) semble peu suffisant à la lumière des préoccupations exprimées (notamment dans les rapports de l'audit de Novembre 1998).

6. Recommendations

Les recommandations qui suivent sont présentées comme une étape dans une démarche de renforcement du BRAC et du programme d'Afrique centrale plutôt qu'une série de solutions ponctuelles à certains problèmes. Leur mise en oeuvre exigera un effort particulier de la part du Secrétariat régional et un appui constant du Siège. Il sera opportun de revoir les progrès réalisés de façon régulière afin d'apporter les correctifs nécessaires.

6.1 Recommandations destinées au BRAC

6.1.1 Projets et programmes

Le BRAC devrait

dans le cadre du projet Dja:

- dans les plus brefs délais, faire une présentation de l'état actuel du projet à l'ambassade des Pays-Bas;
- maintenir des contacts réguliers, formels et informels, avec l'ambassade;
- chercher un partenariat plus explicite avec PALLISCO et les autres exploitants forestiers qui ont démontré une volonté de prendre des mesures de conservation concrètes;
- essayer d'animer le Comité Interministériel de Suivi du Projet et rechercher l'appui du Siège au besoin;
- assurer une meilleure coordination avec les autres ONG de conservation actives dans la région.

dans le cadre du projet Conkouati:

- élaborer un projet de relève en vue de l'importance biologique de la région;
- déterminer l'intérêt des sociétés pétrolières de la région à financer certaines activités de conservation dans la réserve;
- intervenir auprès du gouvernement du Congo pour accélérer le classement de la réserve et étudier l'extension de ses frontières côtières et marines;
- étudier les incidences financières et autres d'une réduction immédiate du personnel et agir en conséquence.

dans le cadre du projet Lac Télé:

- fournir l'appui politique nécessaire pour assurer le classement de la réserve et l'adoption de son plan d'aménagement;
- élaborer une stratégie pour maintenir un financement minimum de ses activités;
- cerner les opportunités pour transmettre le document de projet disponible à un bailleur de fonds intéressé.

dans le cadre du projet Waza-Logone:

- nommer un membre du secrétariat responsable d'assurer la liaison avec le projet, plus particulièrement concernant:
 - la prise en charge des formalités administratives du projet avec les autorités nationales à Yaoundé;
 - le suivi des demandes d'assistance du projet et des réponses du BRAC; et
 - la distribution et le classement des documents.

dans le cadre de la CEFDHAC:

Rapport final

- encadrer les correspondants et groupes de contact nationaux et suivre la mise en oeuvre des mécanismes de fonctionnement prévus;
- inscrire explicitement les échanges d'information avec des projets de terrain (notamment Dja et Conkouati) dans le plan d'opération;
- faciliter les échanges d'information avec les partenaires du secteur privé et des ONG;
- familiariser les responsables de la coopération à Bruxelles, Paris et La Haye des enjeux de la CEFDHAC.

6.1.2 Gestion

Le BRAC devrait

dans le cadre de la planification stratégique:

- identifier de façon urgente des sources de financement additionnelles pour le Secrétariat;
- commencer à élaborer des projets de relève pour présentation aux bailleurs de fonds;
- continuer d'exploiter les liens entre les projets de terrain et des initiatives politiques pour informer les débats politiques des expériences de terrain et consolider les acquis des projets de terrain par des mesures politiques;
- poursuivre la démarche de diversification de sa programmation en bâtissant sur ses acquis et en tenant compte de ses capacités;
- avec l'appui du Siège, faire l'inventaire de membres possibles dans la région et solliciter leur adhésion de façon systématique;
- poursuivre activement la signature de l'accord de coopération avec le gouvernement du Cameroun;
- élaborer un plan stratégique une fois par an, identifiant des priorités globales pour l'ensemble des champs activité du Secrétariat, un plan d'action pour atteindre ces priorités et un suivi ponctuel pour déterminer les résultats atteints;
- douze mois avant la fin de tout projet, revoir ses acquis et, le cas échéant, élaborer une stratégie pour maintenir le financement de ses activités;
- chercher à s'associer des partenaires du secteur privé pour renforcer la portée des projets et programmes.

dans le cadre de la gestion des projets et programmes:

- élaborer un système de suivi et d'évaluation des projets et programmes, y compris des indicateurs pour mesurer de façon régulière les résultats atteints et la performance financière de ses projets et identifier les besoins d'appui ou les correctifs nécessaires que le Secrétariat ou le Siège devrait apporter;
- établir un système de rappel de mise en oeuvre de décisions (identifiant les responsables) et d'un calendrier d'échéances mis à jour de façon hebdomadaire;
- préciser les responsabilités des CTP et des directeurs nationaux dans la gestion des projets (par ex., lieu de résidence, responsabilités financières, nature et la périodicité des rapports) en fonction des circonstances locales et des obligations contractuelles;

Rapport final

- exiger des rapports d'inception ou de fin de mission de la part des gestionnaires pour assurer une meilleure passation de responsabilités;
- exprimer clairement le rôle et les responsabilités du Secrétariat envers les projets de terrain (par ex., nature et périodicité de l'appui à fournir, nom des personnes-contact)
- déléguer clairement les pouvoirs décisionnels du Coordinateur régional et du Chargé de Programme lors de leurs absences.

dans le cadre de la gestion financière:

- développer des outils permettant une gestion financière plus serrée des projets et programmes (par ex., prévisions d'encaissement, mise à jour régulière des revenus et dépenses);
- élaborer un plan détaillé pour gérer et puis combler le déficit du Secrétariat;
- estimer et gérer l'impact financier du reclassement du personnel;
- fournir un ordinateur supplémentaire à son unité de comptabilité;
- offrir une formation supplémentaire au comptable régional (par ex., stage dans un bureau régional bien rodé, formation plus poussée en logiciel comptable);
- revoir la situation financière du Programme et du Secrétariat tous les mois.

dans le cadre de la gestion des ressources humaines:

- offrir des cours de gestion de projet, suivi et contrôle, gestion du temps et de langue anglaise à ses gestionnaires;
- fournir un accompagnement plus serré à ses employés dans les régions reculées et dangereuses (par ex., téléphone satellitaire);
- impliquer la Chargée des Ressources Humaines dans l'élaboration des budgets de propositions du BRAC pour assurer la prise en compte des questions relatives à la gestion de ces ressources (par ex. estimation plus précise des charges sociales).

dans le cadre des communications internes:

- revoir le manuel de procédures du BRAC à la lumière de la mise en oeuvre des recommandations de ce rapport;
- exiger la préparation de rapports d'activité mensuels succints pour tous les projets et les initiatives mettant en relief les résultats acquis et les points en suspens;
- faciliter les échanges par courrier électronique entre les projets de terrain pour encourager le partage de leçons.

dans le cadre des communications externes:

- identifier les commissions de l'UICN qui pourraient contribuer le plus au programme régional et informer régulièrement les présidents de ces commissions des activités et des besoins du BRAC;
- mettre sur pied un système pour suivre de façon systématique les intérêts des bailleurs de fonds principaux dans la région en matière de conservation et les renseigner régulièrement sur les activités du BRAC;
- identifier de façon précise les attentes des bailleurs de fonds en communication et élaborer un suivi en conséquence;

Rapport final

- organiser des séminaires pour ses partenaires (incluant les bailleurs de fonds) où il ferait valoir les leçons apprises dans ses projets et programmes (par ex., l'effet de l'introduction du boeuf sur la consommation de gibier aux alentours de la réserve du Dja);
- développer des listes de distribution (interne et externe) de documents par thème.

6.2 Recommandations destinées au Siège

Le Siège devrait:

- définir plus précisément les rôles et responsabilités respectifs du Siège et du BRAC (par ex., dans le cadre du projet Waza-Logone); voir tableau en annexe;
- formuler des attentes précises du Coordinateur régional et évaluer sa performance annuellement;
- définir en concert avec le BRAC une démarche pour améliorer les relations avec les Pays-Bas;
- appuyer les améliorations en cours et à venir dans les systèmes de gestion du BRAC;
- accompagner le BRAC dans le renforcement de certaines capacités (par ex., gestion financière) plutôt que d'apporter un appui ponctuel;
- faire des efforts pour mieux comprendre le contexte politique et économique de l'Afrique Centrale à la lumière des enjeux importants de biodiversité. Ces efforts devraient inclure plus de visites à la région par un plus grand nombre de programmes;
- fournir des appuis politiques ponctuels visibles pour mieux faire avancer les dossiers du BRAC;
- prévoir une visite du nouveau Directeur Général à un moment opportun pour aider à médiatiser les activités du programme régional, recruter de nouveaux membres et faire avancer certains dossiers prioritaires.

Annexes

Termes de référence

Liste de personnes rencontrées

Organigramme du BRAC

Tableaux financiers

ATTRIBUTION DES RESPONSABILITES

Le Siège, le BRAC et les responsables de projet (à la fois les projets de plus petite envergure menés directement du Secrétariat) se partagent la gestion du programme Afrique Centrale au nom de l'UICN. Parce que plusieurs de ces responsabilités sont communes (par ex., gestion financière, communications), il est important que celles-ci soient bien définies et que les obligations de chaque centre l'un envers les autres soient bien comprises. La précision des attentes de chacune des trois parties envers les autres et la communication fréquente dans tous les sens sont donc absolument essentielles pour assurer une coordination efficace des activités de l'UICN dans la région. Le tableau suivant présente une division possible des responsabilités principales entre les trois niveaux de gestion.

Responsabilités	Siège	BRAC	Projets
<i>1. Planification stratégique</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de priorités globales • Précision du rôle du bureau régional, incluant le niveau de délégation d'autorité • Définition des attentes du Siège 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition des priorités en concert avec les membres de la région • Recrutement de nouveaux membres régionaux de l'UICN 	<ul style="list-style-type: none"> • Planification stratégique des activités
<i>2. Gestion de programmes et projets</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de politiques globales 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de projets et programmes • Direction, supervision et coordination des activités • Assurance de la cohérence de la programmation • Promotion des synergies entre les projets • Définition des responsabilités des chefs de 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des projets • Planification opérationnelle des activités • Exécution des activités

<p>Appui</p> <p>Suivi et évaluation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Appuis techniques et administratifs au BRAC et aux projets de terrain • Elaboration de politique-cadre et appui technique • Revues périodiques de la programmation et de la gestion 	<p>projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appuis techniques et administratifs aux projets de terrain • Suivi de la mise en oeuvre des plans de travail annuels et évaluation des projets régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de demandes d'appui claires • Suivi des indicateurs de performance
<p>3. Gestion financière</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Appui technique à la comptabilité • Elaboration de politiques globales sur la gestion financière • Conduite d'audits ponctuels du BRAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation de budget annuel et révisions ponctuelles • Soumissions financières au Siège • Surveillance des dépenses • Campagnes de financement • Limiter et combler déficits • Mise en place d'un système comptable fiable • Audits des projets 	<ul style="list-style-type: none"> • Moduler dépenses au profil de décaissement prévu dans le budget • Reddition de comptes financiers mensuels
<p>4. Gestion des ressources humaines</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de politiques-cadre • Définition des résultats attendus et évaluation de la performance du Coordinateur régional • Appui technique pour la gestion des ressources humaines • Revue biannuelle de la gestion des ressources humaines dans la région 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptation des politiques-cadre aux réalités régionales et application • Classification des postes • Evaluation du personnel • Supervision des cadres • Formation du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Application des politiques • Embauche du personnel • Evaluation du personnel

<p>5. <i>Communications</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Liaison avec le BRAC • Liaison avec les sièges des bailleurs de fonds • Appui politique 	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation de l'UICN dans la région • Liaison formelle et informelle avec les bureaux régionaux des bailleurs de fonds • Liaison avec les intervenants principaux de la région (gouvernements, ONG, secteur privé, etc.) • Liaison soutenue avec les directeurs et comptables de projet • Liaison régulière avec le Siège • Liaison et appui aux membres de l'UICN dans la région 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports d'activités mensuels succincts • Liaison avec les intervenants du projet • Liaison avec les autres projets • Liaison technique avec le Siège
---------------------------------	---	--	--

Liste des personnes rencontrées

Au Siège

Hans Berggren	Directeur des Ressources Humaines
Pat Dugan	Directeur du Programme Mondial
George Greene	Directeur Général Adjoint
Maria Grazia Iuri,	Département des Finances
James Muchira, Pascal Olivier	
Nancy Macpherson	Coordonnatrice, suivi et évaluation
Jean-Yves Pirot	Coordonnateur, Programme de Zones Humides

A Yaoundé

au BRAC et aux projets

Dennis Allaire	Conseiller technique principal, Conkouati
Joseph Bakakoula	Comptable
Elie Hakizumwami	Assistant au Coordonnateur projet SUI
Gilbert Koumba Safou	Comité de gestion Ress. Nat. Conkouati
Annie Lefèvre	Ass. Tech. Education Env. Projet Dja
Angèle Luh	Assistante à la Communication
Samuel Makon Wehiong	Coordonnateur, projet appui CEFDHAC
Georges Mouncharou	Directeur National, Projet Dja
Assitou Ndinga	Coordonnateur régional
Daniel Ngantou	Directeur du Projet Waza-Logone
Jean-Claude Nguinguiri	Coordonnateur du projet cogestion
Cléto Ndikumagenge	Assistant au Coordonnateur CEFDHAC
Pierre Oyo	Directeur national, Projet Lac Télé
Monique Yigbedek	Chargée de Ressources Humaines

Interlocuteurs et partenaires

Yadji Bello	Directeur de la faune, MINEF
Jozias Blok	Conseiller, développement rural, Union Européenne
Harm Duiker	SNV
Steve Gartlan	Représentant, Fonds mondial pour la nature
Jean-Pierre Okalla	Expert-comptable
Jean-François Pajot	Chargé d'Affaires Pallisco (par téléphone)
Nicodème Tchamou	Coordonnateur pour le Cameroun, CARPE
J.W. de Waal	Conseiller, ambassade des Pays Bas
Ursule Zang Zang	Coordonnateur national CEFDHAC, MINEF