

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



Rapport final

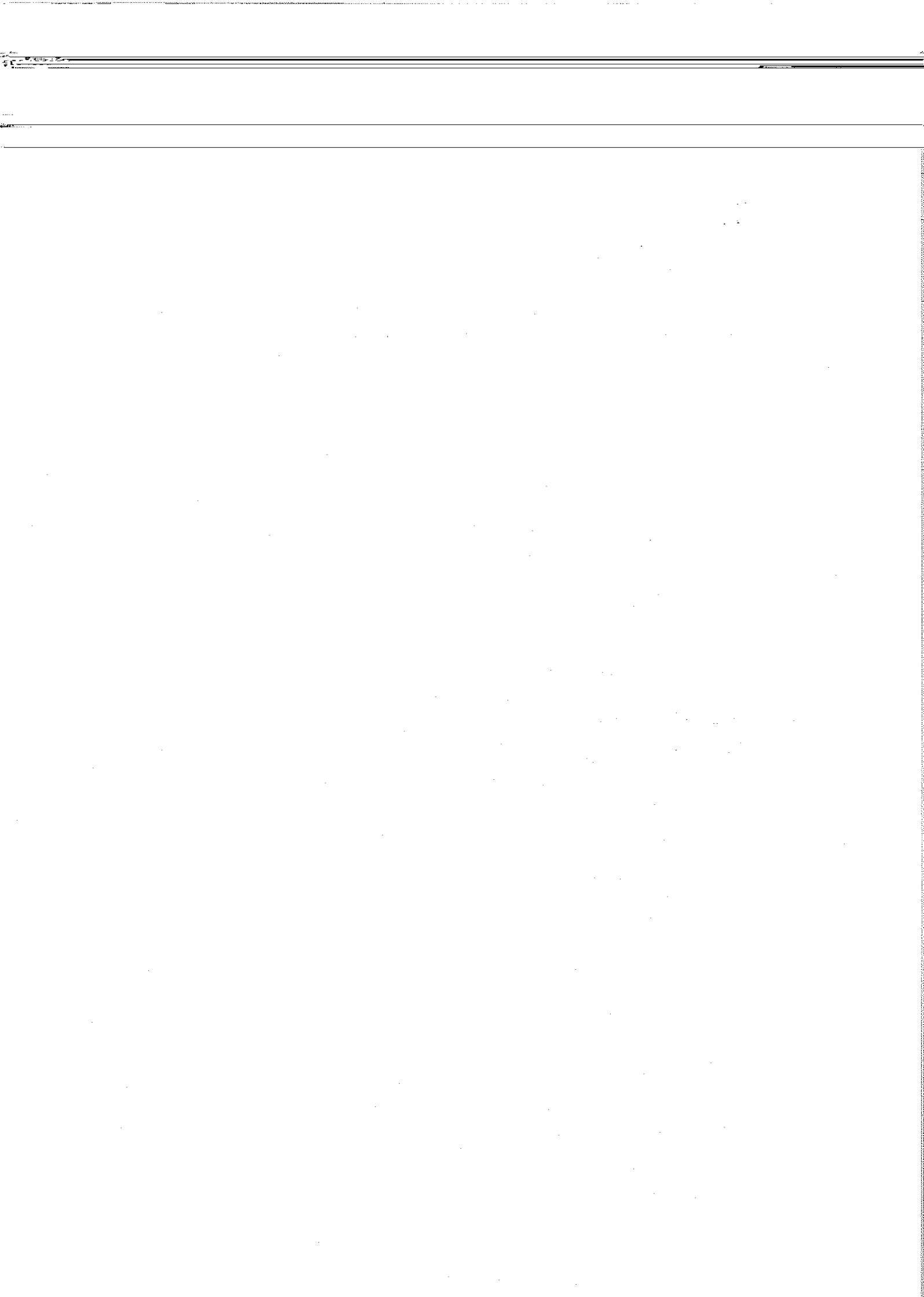
Remerciements

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



6.2 RECOMMANDATIONS DESTINÉES AU SIÈGE

30

ANNEXES

30

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.

Rapport final

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

La CEFDHAC devrait permettre à l'UICN de jouer pleinement son rôle de "rassembleur" de toutes les parties prenantes, de facilitateur de dialogues 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 concurrentielles de

Rapport final

4.3 Les projets de terrain

Les quatre grands projets de terrain sont d'une importance primordiale pour le BRAC, ~~en particulier en termes de revenus qu'il en reçoit (entre 27 et 50 % des revenus~~

[REDACTED]

Rapport final

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).

Rapport final

~~réalisation des études essentielles sur des thèmes clés comme l'urgence de la~~

chasse illégale; et

~~des mesures de conservation essentielles avec mesures de suivi~~

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,

Identifiez les problèmes rencontrés par le projet Conkouati

HELP, géré de façon adversaire, a donné une image de marque négative au début. Ces facteurs externes ont été renforcé 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 bénéficier d'un meilleur cadre d'investissement

Rapport final

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

- 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:

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 Konkouati 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

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'annui technique

du Chargé de réseau des forêts, de mars 1997 à septembre 1998. En ce qui concerne le Site, les missions d'annui exécutées dans le document du projet de la part du

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 gestion des ressources dans les zones résiduelles de ces aires protégées. La phase

Rapport final

quelques accrocs 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

gestion des paturages 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 (20 000 hectares) sont réalisées chaque année

Rapport final

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

PROBLEME CEFDHAC

Rapport final

mécanismes d'échange d'information mis en place, études faites) peuvent paraître modestes. Par contre, certains observateurs bien informés s'efforcent, le BRAC

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

Rapport final

- disposer d'ici deux ans d'un réseau de 5-6 projets de démonstration permettant de

- 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:

Rapport final

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

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

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

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

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 Konkouati 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 (Konkouait, Dja, Lac Télé) nuit à la saine gestion financière des projets.

Deux bailleurs de fonds importants (Pays-Bas et la Banque Mondiale/GEF) critiquent

Rapport final

- même si les projets Konkouati 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;

Au début de 1999, le programme Afrique Centrale accuse un déficit de 18 millions FCFA. Les prévisions budgétaires actuelles indiquent que ce déficit augmentera à 20 millions FCFA en cours de l'année, soit presque 12 pour cent

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.

(cinq fois dans le cas du projet Dja) et compte maintenir au moins ce rythme cette
évaluation. Un de ses objectifs principaux est d'harmoniser la gestion des ressources

le terrain.

Les communications entre le BRAC et les projets se font de façon régulière sauf dans

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

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

Rapport final

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, ~~capacité gouvernementales très limitées, rapports hostiles entre l'opposition et le~~

6.1 Recommendations destinées au BRAC

6.1.1 Projets et programmes

Le BRAC à Dja

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;
- rechercher un partenariat plus explicite avec PAULISCO 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 relèvement en vue de l'importance biologique de la région;

Rapport final

- encadrer les correspondants et groupes de contact nationaux et suivre la mise en œuvre des mécanismes de fonctionnement prévus:

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 agents

de terrain (par ex., nature et périodicité de l'appui à fournir, nom des personnes-contact)

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

- 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;
6.2.1.1. ~~Tableau des rôles et responsabilités du Coordonnateur régional et études de performance~~

de ces
lies et que
parties
ination
ales entre

atégique

jets

-S

ctivités

<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de demandes d'appui claires • Suivi des indicateurs de performance 	<ul style="list-style-type: none"> • Moduler dépenses au profil de décaissement prévu dans le budget • Reddition de comptes financiers mensuels
<ul style="list-style-type: none"> • Application des politiques • Embauche du personnel • Evaluation du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Moduler dépenses au profil de décaissement prévu dans le budget • Reddition de comptes financiers mensuels

arts d'activités
els succints
n avec les
anants du projet
n avec les autres
n technique avec
se

