

Financement Durable pour la Conservation en Afrique

ETABLISSEMENT D'UN CONSEIL FIDUCIAIRE POUR LE FONDS ENVIRONNEMENTAL: L'EXPERIENCE DE L'APPROCHE DEMOCRATIQUE D'ECOTRUST

Par

Dr. Joy M.B. Tukahirwa, Directeur exécutif

1. Introduction

Malgré les appels mondiaux pour la protection de l'environnement, le financement viable à long terme de la conservation et l'utilisation judicieuse des ressources naturelles de l'Ouganda constituent toujours un énorme défi. La cause de ce défi s'explique facilement. En effet, si sur le plan de la diversité biologique, l'Ouganda est immensément riche, doté d'une abondance d'espèces, d'habitats et de paysages, il connaît cependant des niveaux de dégradation alarmants et menaçants. Mais le processus d'établissement d'un fonds environnemental viable ne peut pas se limiter à des appels et des justifications. Il exige, entre autres, des mécanismes novateurs associés à des rapports de pouvoir rationalisés entre les parties prenantes importantes et en particulier un Conseil fiduciaire crédible et vigilant. Pour instaurer cette crédibilité, il faut commencer par disposer d'un ensemble de personnes dévouées – un juste équilibre entre hommes et femmes, entre groupes d'âge et entre professions, classes et secteurs de la société.

Il existe plusieurs méthodes de sélection des membres du conseil fiduciaire, qui vont de moyens démocratiques sophistiqués à de simples systèmes de volontariat. Le présent rapport s'efforce de présenter un exemple de l'Ouganda pour permettre de comprendre les répercussions plus vastes de la sélection des membres du Conseil fiduciaire dans le cadre de la gestion de questions de financement viables à long terme.

2. ECOTRUST

Le Trust de conservation environnementale de l'Ouganda, ECOTRUST, est une organisation non gouvernementale (ONG) enregistrée en 1999 en République ougandaise. ECOTRUST se consacre à la conservation de la diversité biologique et à la promotion du développement durable en Ouganda. ECOTRUST est géré par un conseil fiduciaire composé de neuf membres dévoués, soutenus par un secrétariat permanent doté de neuf membres d'un haut calibre technique et administratif. Le Conseil fiduciaire est dirigé par un président et a été élu suivant un processus démocratique compte tenu des circonstances de l'époque. La démocratie ne se limite cependant pas au simple exercice d'élire des dirigeants. Elle recouvre tout l'éventail des droits, notamment l'égalité sociale et les droits à participer au processus décisionnel. Ce rapport essaie d'examiner les défis qui sont liés à la mise en place d'un Conseil fiduciaire suivant un processus démocratique, en s'appuyant sur l'expérience acquise à

ECOTRUST ; il essaie aussi d'examiner si le processus a observé les idéals démocratiques et dans quelle mesure. Les enseignements tirés sont présentés en conclusion.

3. Origines d'ECOTRUST

ECOTRUST est une association privée autochtone à but non lucratif. ECOTRUST n'a pas d'affiliation gouvernementale, mais travaille avec le gouvernement, avec des organisations locales/internationales et avec les communautés locales pour encourager et soutenir des initiatives de gestion des ressources naturelles visant la conservation et le développement durable.

ECOTRUST est né du principe que l'Ouganda bénéficierait d'une institution de financement de la conservation novatrice et légalement constituée, ayant pour but d'établir des mécanismes de financement durable et ayant pour programme national de soutenir des programmes de conservation. ECOTRUST s'est appuyé sur l'excellente expérience du bureau de gestion des subventions – GMU, unité juridique d'exécution de projets de l'USAID disposant d'une abondance d'informations sur l'octroi de subventions. En outre, la conjoncture au moment de la création d'ECOTRUST était favorable, étant donné que les dispositions des lois de 1995/6 sur l'environnement¹ et sur les ressources naturelles² pour constituer un fonds environnemental national ne s'étaient pas encore matérialisées.

La vision d'ECOTRUST a été proposée à l'origine par quelques intéressés environnementaux clés provenant de quatre institutions (bailleurs de fonds, organisations gouvernementales et non gouvernementales) qui ont décidé de s'élargir et de former un comité directeur pour faire avancer ce processus. Ce groupe comprenait d'autres représentants du Département des forêts, de la National Environment Management Authority (NEMA, Autorité nationale de gestion de l'environnement), du Ministère du Tourisme, du Commerce et de l'Industrie, du Bwindi Trust, de Clubs de la faune d'Ouganda, de l'Uganda Investment Authority (Autorité ougandaise en matière d'investissement), du Ministère des Finances et du secteur privé. Le comité directeur a fait preuve de vigilance dans la préparation de l'acte de fiducie, qui a été revu par le Conseil de l'ONG avant de recevoir officiellement un certificat d'enregistrement en juin 1999. Un peu plus tard, le Ministre des eaux, du Territoire et de l'Environnement a signé les Articles d'association d'ECOTRUST le constituant en personne morale au titre de la législation ougandaise.

4. Formations du Conseil Fiduciaire

La création du Conseil a suivi un processus démocratique prenant en compte les facteurs suivants :

- La dynamique hommes-femmes
- L'incorporation de certains membres du comité directeur pour assurer le maintien de la vision initiale.
- L'équilibre d'expertise
- La procédure de recrutement

Les règles et réglementations appliquées à l'élection du Conseil fiduciaire ont été celles qui sont stipulées à l'Article 3.2.3 de l'Acte de fiducie d'ECOTRUST.³

L'élection et la nomination des membres du premier conseil, aussi dénommé Conseil fiduciaire inaugural d'ECOTRUST, a eu lieu en juin 1999. Trois sièges du Conseil ont été réservés à des membres du comité directeur initial qui avaient créé l'organisation. Les quatre membres restants ont

¹ Loi sur l'environnement, supplément des lois de 1995 au Journal officiel ougandais No 21 Vol. LXXXVIII

² Loi sur les ressources naturelles, supplément des lois de 1996 au Journal officiel ougandais No 32 Vol. LXXXIX

³ Acte de fiducie d'ECOTRUST signé le 23/12/98

été sélectionnés en procédant à des élections. Le processus de nomination et d'élection a fait appel à un large électorat spécifique et a été géré par un comité d'élection spécial créé exclusivement à cette fin. L'électorat se composait de deux représentants au moins, un du gouvernement et un autre du secteur privé, de chaque district géographique de l'Ouganda, ainsi que de 28 autres personnes non rattachées à une circonscription électorale représentant des organisations ou des associations privées, à but lucratif ou non, opérant dans le pays. Le processus de recrutement a été libre, pour la raison principale qu'ECOTRUST n'était pas sous le régime de propriété et que le fait qu'il ne puisse appartenir à personne était intentionnel.

La procédure spécifique adoptée était comme suit :

- 1) Un appel de déclaration d'intérêt à faire partie du conseil a été conçu et largement distribué aux personnes qui répondaient probablement aux conditions requises. Les caractéristiques suivantes étaient spécifiées comme obligatoires dans l'appel :
 - Avoir achevé des études d'enseignement ordinaire minimums d'un niveau supérieur, et
 - Etre sain d'esprit ;
 - Posséder de l'expérience dans la conservation de la biodiversité ou s'intéresser à la conservation et avoir de l'expérience dans les activités en rapport avec le fonctionnement du Trust et la poursuite de ses objectifs, et
 - Etre désireux de faire partie du Conseil à titre bénévole et de participer aux réunions du Conseil au moins quatre fois par an.
- 2) Une annonce a été publiée dans deux principaux journaux rédigés en anglais pour faire part de la création d'ECOTRUST et lancer un appel auprès des personnes intéressées à poser leur candidature à se procurer un formulaire auprès d'un cabinet d'avocats – Byenkya Kihika & Co. Advocates, à Kampala.
- 3) Une liste de candidats (y compris bénévoles) regroupant un total de 45 personnes a été dressée et envoyée aux institutions et personnes sélectionnées pour qu'elles votent. Des efforts ont été déployés pour adresser la liste à tous les districts de l'Ouganda (une institution gouvernementale, une ONG ou des institutions privées). Tout spécialement, 156 ballots ont été envoyés à divers électeurs répandus dans l'ensemble du pays.

Les organismes et départements gouvernementaux incluaient l'Uganda Wildlife Authority (UWA), la National Environment Management Authority (NEMA), le Ministère des Administrations locales, le Ministère des Finances et du Développement économique, le Département des Forêts, la Division de l'inspection des zones humides, le Ministère des Eaux, du Territoire et de l'Environnement et le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche.

Les ONG regroupaient des sociétés civiles et des individus du secteur privé.

Les institutions n'étaient pas autorisées à voter si l'un des candidats appartenait à la même organisation ou avait des relations de travail avec l'organisation.

- 4) Le comité directeur, avec le soutien de GMU, a reçu les résultats. Les 6 premiers candidats ont été sélectionnés comme suit :
 - Les deux candidats ayant obtenu le maximum de voix ont été nommés pour un mandat de 3 ans
 - Les deux candidats suivants ont été nommés pour un mandat de 2 ans
 - Les deux suivants ont été nommés pour un mandat d'un an

Les trois individus du comité directeur ont été désignés pour un mandat de trois ans, deux ans et un an respectivement, dans l'intention de permettre chaque année à de nouveaux membres de siéger.

Tous les membres du Conseil fiduciaire peuvent se présenter pour un second mandat de trois ans et la durée du second mandat sera de trois ans pour tous membres du Conseil fiduciaire réélus. Aucun membre du Conseil fiduciaire ne sera autorisé à remplir plus de deux mandats consécutifs.

5. L'expérience

Le processus décrit plus haut a abouti à la formation d'un conseil fiduciaire composé de neuf membres tous associés aux ONG de conservation et de protection de l'environnement de l'Ouganda, communauté de Kampala. Les membres pourraient être décrits comme la crème de la crème de spécialistes de la conservation actifs et bien connus résidant à Kampala à cette époque-là. La plupart d'entre eux étaient des spécialistes bien connus et respectés au sein des cercles de la conservation de Kampala – il s'est révélé que soit ils dirigeaient leur propre ONG de conservation, soit ils enseignaient au département principal de la protection de la nature de la plus grande université – Makerere, ou, encore, qu'ils étaient membres du Conseil d'administration d'un certain nombre d'ONG nationales ou internationales. Ils représentaient un échantillon important de la communauté de la conservation de Kampala et ont démarré leurs travaux avec enthousiasme et dévouement. Dans les phases initiales, ils se réunissaient pendant de longues heures, endurant les frustrations des balbutiements d'une nouvelle institution et ont enregistré d'excellents résultats en tant qu'organiseurs du nouveau rôle national et international qu'ECOTRUST allait jouer. Les fonctions du conseil actuel sont stipulées à la section 3.4.1 (iv) de l'Acte de fiducie. En bref, le conseil et l'organe décisionnel du Trust.

6. Conflit d'intérêt

Etant donné que la plupart des membres étaient directement ou indirectement rattachés à des organisations de l'Ouganda, outre ECOTRUST, travaillant dans le domaine de la conservation de la biodiversité, il était prévu que certaines de ces organisations pourraient bien chercher à l'avenir à obtenir le soutien financier de programmes de subvention qui seraient finalement gérés par ECOTRUST. Ce facteur a suscité des questions sur le risque éventuel de conflit d'intérêt. Dans un effort pour garantir la transparence et d'excellentes normes d'intégrité, le Conseil a adopté une déclaration politique sur les conflits d'intérêt. Cette déclaration était conforme à une disposition prévue à cette fin à la section 5.10 de l'Acte de fiducie. Un des membres fondateurs du Trust, risquant d'avoir à faire face à un conflit d'intérêt, a démissionné au début de septembre 2000.

7. Défis

Les spécialistes du développement organisationnel reconnaissent, à l'échelle mondiale, que, pour qu'un conseil fiduciaire soit efficacement capable d'élaborer des politiques et de collecter des fonds, il doit être bien équilibré. C'est la raison pour laquelle il doit représenter un large éventail de disciplines. Les membres du conseil doivent avoir du temps, des contacts et de l'argent. ECOTRUST est actuellement à la recherche d'experts commerciaux de haut niveau qui puissent lui procurer les contacts nécessaires avec la communauté commerciale et des affaires. Il existe désormais un besoin urgent et manifeste d'attirer des experts financiers pour établir une stratégie de fonds de dotation ainsi que d'attirer un expert juridique de premier plan pour conduire ECOTRUST dans la bonne voie quand il se heurte à des complications juridiques. C'est une bonne chose qu'il ait été reconnu très tôt qu'il était

nécessaire d'attirer un éventail de disciplines plus large que simplement la conservation pour faire partie du conseil. La large représentation du conseil a permis l'élaboration de stratégies d'intervention appropriées sans retard. Heureusement, les mécanismes nécessaires pour élargir la diversité des membres du conseil sont en place et opérationnels. Depuis les premières élections, le Conseil fiduciaire a décidé de ne pas avoir recours au processus démocratique ouvert au public pour renouveler les membres approchant de la fin de leur mandat. Le conseil est habilité à attirer de nouveaux membres qui sont désignés suivant un processus de nomination et d'élection interne pour remplir les postes libres sur une liste de nomination qui est établie soit par les membres principaux du secrétariat soit par les membres du conseil même. Cette disposition est contenue dans l'Acte de fiducie.

Le processus de sollicitation libre s'accompagne de distorsions et de complications peu démocratiques. Le processus peut se dérouler en tenant des élections au suffrage universel au sein de la communauté de la conservation, mais le temps et les ressources que ce processus exige dépasse les moyens dont dispose ECOTRUST.

Il existe de nombreuses questions en rapport avec le processus démocratique d'ECOTRUST :

- 1) Pourquoi se préoccuper ?
- 2) Quel est l'électorat servi ?
- 3) Qui les membres élus du Conseil fiduciaire représentent-ils ?

ECOTRUST est un fonds approuvé par le gouvernement placé sous la gestion du Conseil fiduciaire. Le Conseil fiduciaire ne peut répondre, sauf sous la forme la plus modeste, aux désirs de la communauté de la conservation qui l'a élu. Les membres du Conseil fiduciaire se conforment aux conditions de l'Acte de fiducie et aux lois d'établissement des fonds fiduciaires en Ouganda. En d'autres termes, il existe peu de rapport entre les membres élus du Conseil fiduciaire et ceux qui les ont élus.

On peut conclure que le processus d'élection du Conseil fiduciaire d'ECOTRUST a été démocratique compte tenu de la conjoncture. Un processus démocratique appelle un électorat informé. C'est un des principes de base de tout processus démocratique. Dans le cas d'ECOTRUST, on avait tenté de rendre public le processus, mais les conditions des pays en développement ne permettent à la presse de n'atteindre qu'un segment de la population et il est donc clair que finalement seule la ville de Kampala a été atteinte. Un plus grand effort de sensibilisation est coûteux, nécessite beaucoup de temps et est difficile à organiser ; pourtant ceux qui votent doivent connaître les questions, leurs droits et aussi les mécanismes de base du processus démocratique. Le système de pensée en faveur de la démocratie insiste sur le fait que "l'électorat informé est nécessaire au succès du processus démocratique". Toutefois, il existe quelques facteurs qui entravent ce processus et qui sont étroitement liés aux conditions qui règnent dans le cycle de vision de la pauvreté dans les pays en développement – faibles taux d'alphabétisation et capacités et niveaux insuffisants d'investissement, ce qui rend le processus démocratique très coûteux.

Il existe d'autres questions importantes associées aux rapports de pouvoir dans le processus décisionnel qui ont surgi par suite du financement par un bailleur de fonds historique et traditionnel – USAID – des activités et des opérations d'ECOTRUST à hauteur de 90 pour cent. L'USAID a éprouvé des difficultés pendant la conception d'ECOTRUST. L'USAID a investi considérablement pendant ses phases de démarrage et continue de soutenir ECOTRUST, bien que dans un contexte différent et avec un nom différent, un personnel nouveau et un Conseil fiduciaire. Ce sont là les défis inéluctables qui accompagnent les exigences du bailleur de fonds et les droits d'indépendance d'ECOTRUST (*qui paie a bien le droit de choisir*). Il y a des exigences extérieures importantes émanant des contribuables aux Etats-Unis qui ont tous les droits d'assurer que leurs ressources aboutissent aux effets escomptés.

Bien qu'une bonne part de ces questions entravent dans une certaine mesure les rapports de pouvoir du processus décisionnel, il se dégage des indications visibles que l'USAID tient à soutenir l'établissement d'une base de bailleurs de fonds plus large pour ECOSTRUST. Néanmoins, d'autres

indications portent à croire que la sphère d'influence de l'USAID prédomine au sein de la communauté des bailleurs de fonds.

Les questions de conflit d'intérêt ont leur propre série de complications étant donné que la famille de la conservation est en Ouganda est une petite famille d'individus aux relations étroites. Certaines de ces relations ont leurs origines dans la préparation préalable d'une carrière professionnelle à l'université. Le groupe a une forme de supervision – des relations estudiantines, des liens mentor/conseiller forgés avec un dévouement, un respect et un engagement particulier à l'égard de la conservation. Une tentative aveugle de suivre rigoureusement les principes de conflit d'intérêt éliminera toutes les institutions répondant aux conditions pour bénéficier du soutien d'ECOTRUST. Cette raison est attribuée à la famille de la conservation qui assume maintenant la haute direction ou les fonctions importantes d'institutions de premier plan du pays, motivées par les résultats. ECOTRUST trouve qu'il est désormais difficile d'éviter ces individus et les institutions associées sans compromettre les avantages qui résulteront des partenariats.

8. Conclusions

- Le processus initial a été difficile étant donné qu'il n'y avait pas de point de départ.
- Certains idéals n'ont pas été pris en compte (par exemple qui composait et qui compose l'électorat ?).
- Le système, au lieu de viser un plus large éventail d'individus, a surtout visé les écologistes. Il a été assumé que les écologistes avaient beaucoup à contribuer à ce domaine et l'existence d'autres spécialistes n'appartenant pas à la conservation et qui pouvaient apporter une énorme contribution a été négligée.
- Les informations ont atteint tout le monde, toutefois les moyens de diffusion utilisés par les médias locaux n'ont pas été suffisants pour couvrir tout le pays et le groupe ciblé.
- Dans la conjoncture actuelle, le processus peut être le mieux décrit comme étant un processus démocratique qui présente des possibilités d'amélioration.

9. Enseignements tirés

- 1) L'électorat ciblé a besoin d'être informé de ses droits et d'en faire emploi conformément aux principes démocratiques.
- 2) Les candidats devraient couvrir un spectre économique plus vaste que les écologistes.
- 3) La superficie et la population couverte en Ouganda ne doivent pas se limiter aux bourgs et aux villes mais doivent aussi inclure les zones rurales où les activités de conservation de la biodiversité ont lieu.
- 4) La réalisation parfaite de la démocratie risque de ne pas être possible sans les efforts nécessaires pour assurer le déroulement d'un processus démocratique. Cependant, des dispositions pour accepter des déviations dans l'objet de résoudre les problèmes devraient être approuvées.
- 5) Le Conseil fiduciaire devrait se composer de personnes ayant une vision commune et qui soient prêtes à se consacrer largement à l'organisation afin de la propulser avec efficacité.

En conclusion, le processus démocratique d'ECOTRUST a été une expérience qui a marché. Il a besoin d'améliorations et réclame une forte direction charismatique qui puisse prendre des décisions judicieuses sur des questions délicates comme les conflits d'intérêt et la sélection des membres du conseil. Peut-être convient-il de mentionner que chaque phase de croissance d'un fonds fiduciaire exige des principes uniques pour traiter les caractéristiques spécifiques de chacune de ces phases.