

Financement Durable pour la Conservation en Afrique

CREATION ET GESTION DU FONDS FIDUCIAIRE POUR LA CONSERVATION DES FORETS IMPENETRABLES DE MGAHINGA ET DE BWINDI (MBIFCT), OUGANDA

Par

David Abura-Ogwang

Introduction

Le MBIFCT est une organisation autonome, créée en mars 1994 en vertu de la loi fiduciaire de la République ougandaise, pour gérer et administrer un fonds en vue de promouvoir la conservation à long terme du Parc national impénétrable de Bwindi (BINP) et du Parc national des gorilles de Mgahinga, tous deux situés dans l'ouest de l'Ouganda, le long de la frontière avec le Rwanda et la RDC. Les deux parcs forestiers sont parmi les forêts tropicales abritant la diversité biologique la plus riche de l'Afrique orientale et sont caractéristiques des écosystèmes afro-montagneux et afro-alpins en voie de réduction.

Le MBIFCT a jusqu'à ce jour reçu une subvention de 4,3 millions de dollars EU du FEM/Banque mondiale qui représente son capital de démarrage investi à l'étranger (Londres), pour engendrer un flux de revenu à déboursier aux bénéficiaires comme suit :

1. **Activités de développement communautaires (60 pour cent du revenu annuel) :** les projets répondant aux conditions sont les suivants :
 - Ceux qui sont proposés par des groupes communautaires établis;
 - Ceux qui exercent une incidence positive sur la conservation des parcs et leur biodiversité;
 - Ceux qui sont conformes à la gestion des parcs et aux politiques de l'Autorité ougandaise de la faune et la flore (Uganda Wildlife Authority, UWA);
 - Ceux qui satisfont aux critères convenus de viabilité sociale et environnementale, d'équité et de transparence;
 - Ceux qui prévoient des dispositions de responsabilité financière et durabilité à long terme, etc.
-

2. **Activités de recherche (20 pour cent du revenu) :**

Les recherches écologiques et socioéconomiques qui fournissent les données nécessaires à l'amélioration de la gestion des parcs et interactions parc/communauté (par exemple enquêtes et suivi d'espèces servant d'indicateur clé, enquêtes et suivi de la qualité et des fonctions des écosystèmes, évaluation d'options pour l'utilisation durable de certaines réserves forestières dans des zones polyvalentes). Le programme de recherche est en cours d'élaboration et d'exécution sous la coordination de l'Institut pour la Conservation des forêts tropicales (Institute for Tropical Forest Conservation, ITFC).

3. **Activités de gestion des parcs (20 pour cent du revenu) :**

Subventions accordées à l'UWA pour aider à couvrir le coût de l'exécution des Plans de gestion des deux parcs. L'UWA soumet des propositions au TMB pour obtenir le financement d'activités spécifiques s'inscrivant dans le cadre de ses plans de travail annuels, établis à partir des plans de gestion des parcs. Un protocole d'accord entre l'UWA et le MBIFCT a stipulé leurs relations et leurs responsabilités respectives.

Les aspects les plus novateurs du MBIFCT résident dans le fait que ce fonds est géré et contrôlé par des représentants du gouvernement, des ONG de conservation locales et internationales, des bailleurs de fonds et par les communautés locales habitant aux alentours des deux parcs. La structure institutionnelle du MBIFCT a été conçue de manière à établir un juste équilibre dans l'influence des divers "intéressés" et à maximiser le contrôle communautaire en décentralisant une part importante du pouvoir décisionnel.

Le Fonds applique donc deux principes importants de la conservation de la biodiversité:

- Inclure les communautés, comme moyen d'attirer le soutien communautaire à la conservation et aux droits de propriété.
- Etablir des mécanismes pour assurer le financement fiable et à long terme de la conservation

Creation du Fonds fiduciaire pour la Conservation des forêts impénétrables de Mgahinga et de Bwindi (MBIFCT)

Conception institutionnelle du MBIFCT

Formation du Groupe d'étude sur la conception institutionnelle du MBIFCT.

La conception institutionnelle du MBIFCT a été accomplie par un groupe d'étude nommé par le Ministère du Tourisme, de la Faune et la Flore et des Monuments antiques (MTWA), l'"organisme principal" dans les consultations avec la Banque mondiale/FEM (bailleur de fonds). Le Groupe d'étude a été constitué dans le but de recommander au Gouvernement de l'Ouganda (GO) et à la Banque mondiale une structure institutionnelle et juridique et un mode de fonctionnement pour le MBIFCT.

Afin de faciliter les travaux de ce groupe, des termes de référence ont été établis. La composition du Groupe d'étude représentait, dans une certaine mesure, les membres futurs probables du Conseil d'administration du MBIFCT compte tenu des institutions/organisations auxquelles ils appartenaient :

- Représentants des organismes d'Etat responsables des deux parcs et de leurs zones d'influence environnantes ou responsables d'activités affectant ces parcs et zones;
- Représentants des communautés locales situées en bordure des deux parcs;

- Représentants des ONG locales et internationales actives dans la zone.

Cette représentation a assuré une très grande participation aux activités de conception de la structure institutionnelle du MBIFCT étant donné que tous les intéressés étaient impliqués.

Les modalités d'opération du Groupe d'étude

Le Groupe d'étude sous la direction d'un coordinateur a été subdivisé en quatre unités fonctionnelles principales ayant des attributions distinctes :

- Le groupe de travail sur les questions juridiques et la gouvernance
 - Bonne gouvernance
 - Transparence et responsabilité financière
- Le groupe de travail financier
 - Stratégie d'investissement
 - Mobilisation de ressources
- Le groupe de travail concernant la communauté locale
 - Représentation et projets, etc.
- Le groupe de travail sur la conservation et la recherche

Le Groupe d'étude disposait de liberté pour faire appel à des spécialistes des domaines pertinents afin de bénéficier de leur soutien technique, si nécessaire. Le Groupe d'étude a aussi fait appel à des représentants des bailleurs de fonds pour s'assurer que leurs intérêts étaient pris en compte.

Le Groupe d'étude a conduit ses travaux à l'aide d'une série de consultations, de réunions et aussi en déléguant la préparation de rapports écrits. Les résultats et les recommandations du Groupe d'étude ont été présentés à un atelier qui se composait d'un échantillon d'intéressés, réunis dans le but spécifique d'examiner les résultats et les recommandations du groupe, qui ont ensuite été soumis au GO et à la Banque mondiale.

Mécanisme de financement de la préparation du fonds

Pour faciliter le travail du Groupe d'étude chargé de la préparation du fonds, le PNUD a prévu un mécanisme de financement d'un montant de 151.000 dollars EU qui couvrait le soutien direct au Groupe d'étude, l'engagement du coordinateur du groupe, les services d'expertise de courte durée et le soutien fourni à l'atelier. Un autre mécanisme de financement pour la préparation du fonds a été mis en place par le FEM qui a permis de finaliser les travaux de préparation. Il est important de noter que ce mécanisme de financement de la préparation du fonds ne fait pas partie du capital et peut être octroyé séparément pour faciliter les travaux de préparation d'un fonds.

La considération la plus importante, lors de l'établissement d'un fonds, est d'assurer que des travaux de préparation exhaustifs sont entrepris et ceci n'est possible qu'à condition de mettre en place les installations requises pour la conduite de ces travaux préparatifs. Il a fallu trois ans pour assembler le MBIFCT et nous ne regrettons pas le temps qu'il a fallu y passer étant donné que le Fonds a ainsi été en mesure de démarrer ses activités d'un pied ferme.

Principaux problèmes rencontrés par le Fonds fiduciaire

Etablissement de la participation efficace des communautés locales

Il convient de mentionner, à ce stade, que le processus d'identification d'un mécanisme qui soit entièrement acceptable aux yeux des communautés, où elles sont représentées dans la gestion du MBIFCT, s'est avéré compliqué et très long. Cependant, le plus gros problème rencontré a été que les communautés n'étaient pas bien organisées au niveau local, de sorte qu'il a fallu beaucoup travailler pour accomplir cette tâche.

Capitalisation due Fonds

Le MBIFCT est un fonds de dotation qui débourse uniquement l'intérêt réalisé sur l'investissement du montant principal composé de tout l'argent initialement recueilli pour la création du Fonds. Si ce procédé doit normalement fournir une source de fonds régulière et prévisible sur une longue période de temps, l'investissement doit être important pour rapporter des revenus de placement appréciables. Le capital minimum requis pour que le MBIFCT puisse atteindre ses objectifs est de 10 millions de dollars EU, mais le Fonds a seulement reçu une subvention de 4 millions de dollars EU. Le Groupe d'étude a dû suggérer des stratégies de consolidation de l'assise financière pour garantir la durabilité financière du Fonds.

Modalités juridiques et opérationnelles du MBIFCT

A l'achèvement de la préparation de la conception institutionnelle du MBIFCT, le Fonds a alors été enregistré en vertu de la Loi fiduciaire ougandaise, acquérant ainsi le statut de personne morale. Les modalités opérationnelles des différents organes du MBIFCT, à savoir le Conseil de gestion du Fonds (TMB), le Comité de coordination des communautés locales (LCSC), le Comité de consultation technique (TAC) et le Bureau d'administration du Fonds (TAU), sont régies par les documents juridiques du Fonds (acte fiduciaire et statuts). Une brève description de la structure organisationnelle du MBIFCT est présentée ci-après.

Conseil de gestion du Fonds (TMB)

Le Conseil de gestion du Fonds (TMB) se compose de neuf membres à droit de vote, c'est-à-dire un représentant de chacune des institutions suivantes : (i) l'Uganda Wildlife Authority (Autorité ougandaise de la faune et la flore), (ii) le Département des forêts, (iii) une ONG nationale, (iv) une ONG internationale avec un programme actif de conservation dans la zone (à l'origine CARE), (v) un établissement de recherche actif dans le domaine (à l'origine l'Institut de conservation des forêts tropicales), (vi) le secteur privé (à l'origine l'Association touristique de l'Ouganda) et (vii à ix) les habitants des trois districts aux alentours du BINP et du MGNP. Le Conseil comprend également 5 membres de droit (qui ne votent pas), à savoir un représentant de chacune des institutions suivantes : (i) le Ministère du Tourisme, du Commerce et de l'Industrie, (ii) le Bureau de l'adjoint du ministre de la Justice, (iii) le Ministère des Finances et (iv) un bailleur de fonds actif, ainsi que l'administrateur du Fonds.

Le Comité de coordination des communautés locales (LCSC)

Le Comité de coordination des communautés locales (LCSC) se compose de représentants sur place des principaux "intéressés", tels que les conservateurs chargés du BINP et du MGNP, le personnel sur le terrain des ONG actives dans la zone et les communautés locales. Trois des représentants des communautés qui font partie du LCSC représentent également les communautés au TMB. Le LCSC est le principal organe de liaison entre le TMB et les communautés. Le LCSC est chargé de présélectionner toutes les propositions de projet communautaires et il est habilité à approuver directement les projets à hauteur de 1.000 dollars EU, mais doit transmettre les propositions plus importantes au TMB pour approbation.

Le Comité de consultation technique (TAC)

Le Comité de consultation technique (TAC) se compose d'experts techniques locaux nommés par le TMB et il est chargé d'aider le TMB à évaluer la viabilité, sur les plans écologique, économique, environnemental et social, des projets présentés. Le TAC a aussi l'option de recommander au MBIFCT d'engager une assistance technique à court terme pour un examen plus approfondi ou une autre forme d'assistance au groupe soumettant un projet.

Le Bureau d'administration du Fonds (TAU)

Le Bureau d'administration du Fonds (TAU) se trouve à Kabale et se compose de l'administrateur du Fonds, d'un directeur de programmes, de deux agents de vulgarisation communautaire et d'un comptable, ainsi que d'un personnel de soutien. Ces individus sont les seuls employés à temps complet du MBIFCT, l'intention étant de maintenir un effectif restreint au niveau du TAU afin de réduire les frais d'administration. Le TAU est le bras opérationnel du MBIFCT, assurant le soutien technique et administratif du TMB, du LCSC et du TAC.

En outre, afin d'assurer l'exécution efficace des activités du MBIFCT en conformité avec les objectifs convenus, le MBIFCT dispose d'un Manuel complet d'administration du Fonds (Trust Administration Manual, TAM), qui présente en détail l'exécution de ces activités, notamment : les critères de sélection des projets, les mécanismes de garantie de la viabilité sociale et environnementale des projets, les modèles de présentation des propositions de projet, les procédures de déboursement et de passation de marchés, l'approche de suivi et d'évaluation, les directives opérationnelles à l'intention des différents organes du Fonds, comme mentionné ci-dessus. Une version préliminaire en détail du manuel a été rédigée et revue par la Banque mondiale (bailleur de fonds) et le texte définitif a été approuvé lors des négociations et ne pouvait pas être modifié sans le consentement de la Banque pendant les cinq premières années de fonctionnement du MBIFCT (la période de supervision par la Banque).

La Mise en œuvre du MBIFCT

Activités

La mise en œuvre véritable des activités du MBIFCT a commencé par la création du Bureau d'administration du Fonds (TAU) en juin 1995, l'USAID ayant accordé une subvention de lancement de 900.000 dollars EU au Fonds pour couvrir les dépenses de fonctionnement du bureau pendant deux ans. Après l'achèvement du soutien financier de l'USAID, le Fonds a eu une autre occasion de consolider son capital avec le soutien du gouvernement hollandais, grâce à des efforts de collecte de fonds déployés par le Conseil fiduciaire. L'aide hollandaise a assumé un programme de cinq ans pour assurer les opérations du Fonds, ainsi que l'exécution de ses programmes de développement. Comme le soutien de l'USAID auparavant, ce financement équivaut à contribuer à la dotation du Fonds. Pendant les cinq premières années, il est attendu que le capital devrait continuer à croître au point de permettre au Fonds de couvrir ses opérations et activités de projet avec ses revenus de placement

annuels, garantissant ainsi une source d'aide financière perpétuelle pour les parcs et le bien-être des individus vivant dans les environs.

C'est un concept unique dans la mesure où le Fonds peut dire aux communautés que, tant que nous oeuvrons ensemble à la conservation et à la gestion de ces ressources importantes, une aide économique sera versée pour contribuer à satisfaire les besoins de développement. Le Fonds assure donc un lien manifeste entre la conservation des aires protégées et les avantages économiques pour les communautés locales concernées aboutissant au développement durable.

La réussite de ce Fonds dépendra finalement des efforts véritables des habitants de la région pour partager ses objectifs. Ces efforts, en contrepartie, dépendront de la réceptivité du Fonds aux besoins et soucis des communautés et de sa capacité à faciliter la création de partenariats avec ces dernières, ainsi qu'avec les aires protégées.

A ce jour, le Fonds a répondu favorablement, ralliant un soutien politique aux niveaux local et national et suscitant de grands espoirs au sein des populations locales. A mesure que ce processus avance, il reste toujours à savoir si le Fonds peut effectivement compenser les coûts d'opportunité de la conservation. Les communautés, les bailleurs ainsi que le gouvernement attendent avec impatience la réponse à cette question. A ce jour, 490 millions de shillings ougandais ont été déboursés pour des projets communautaires.

Conclusion

Enfin, j'aimerais recommander vivement aux participants représentés ici que les "Fonds environnementaux" aient des objectifs nobles qui puissent être soutenus si nous voulons être en mesure de protéger véritablement l'environnement. Parmi les avantages des Fonds fiduciaires, il convient notamment de citer les suivants :

- Ils fournissent un soutien financier fiable et de longue durée aux activités de conservation et de développement communautaire;
- Ils reçoivent des subventions importantes (par exemple du FEM) et "redistribuent" par la suite ces fonds à des projets plus restreints par le biais d'un processus décisionnel décentralisé;
- Ils améliorent les capacités et possibilités locales de concevoir et mettre en œuvre des activités de conservation par le biais d'un processus décisionnel décentralisé;
- Ils servent de catalyseurs pour attirer l'engagement de ressources humaines et financières supplémentaires, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, pour l'exécution d'activités de conservation. Il est important qu'un fonds de conservation ne soit pas perçu comme un soutien extérieur permettant au gouvernement de réduire l'affectation de ses propres crédits budgétaires aux questions de conservation;
- Ils coordonnent l'aide des bailleurs de fonds. (Cette observation est particulièrement importante en Ouganda étant donné que ce pays dispose actuellement d'une aide extérieure considérable qui pourrait être mieux coordonnée et exercer une incidence plus favorable sur le secteur de la conservation);
- Ils doivent continuer d'exister après l'achèvement des "projets" à court terme habituels financés par les bailleurs de fonds.

En bref, un fonds de conservation donne de grandes espérances ; ce n'est pas simplement un mécanisme de financement à long terme étant donné qu'il existe de nombreuses ramifications institutionnelles. Le fonds doit donc être conçu avec soin de manière à compléter les accords

institutionnels existants pour la gestion et la protection de l'environnement. Ceci nécessite d'adopter une approche progressive pour la création d'un fonds.

Vu la création avec succès du MBIFCT et les avantages des fonds fiduciaires, le Gouvernement de l'Ouganda envisage de créer un "Fonds fiduciaire national de conservation" sur le modèle du MBIFCT.

Un fonds fiduciaire devrait être considéré comme un moyen de créer des partenariats dans la gestion et la conservation et de fournir un mécanisme de financement à long terme de la conservation.