

MISSION REVUE INSTITUTIONNELLE DU SECTEUR FORESTIER

**STRATEGIE DE
RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL
DU SECTEUR FORESTIER**

ETAPE 2

**SCHEMA INSTITUTIONNEL
FAUNE ET AIRES PROTEGEES**

Déc. 2001

PREAMBULE

Cette note est la deuxième étape de la stratégie de renforcement institutionnel du secteur forestier à travers le montage institutionnel du secteur Faune et Aires Protégées (AP).

Elle fait logiquement suite aux phases précédentes de la revue institutionnelle. La première phase avait défini les objectifs et les fonctions à assurer (Août / Sept. 00). Le bilan-diagnostic de Déc. 00, complété avec une mission conjointe DFID / GTZ dans les services extérieurs, avait ensuite fait le bilan de la politique forestière et le diagnostic de chaque groupe d'acteurs. La stratégie de renforcement du secteur forestier a ensuite commencé par la clarification des rôles et relations inter-acteurs (cf. rapport d'étape remis fin Nov.), principalement centré sur le secteur forestier.

Elle complète et approfondit le partage des rôles pour ce qui concerne spécifiquement la Faune et les AP (qui fait quoi entre l'Etat et les autres acteurs), **puis propose un montage institutionnel du secteur public** : à moyen / long terme (faut-il un Office des AP ?) et à court terme (qui pilote la composante Faune et AP du PSFE ?).

Cette note est une version provisoire et conformément à l'approche retenue elle est destinée à être diffusée à l'ensemble des acteurs pour les faire participer au débat, d'autant qu'elle servira de base à la suite des travaux. Les analyses et recommandations sont le fruit d'un travail d'équipe mais n'engagent que le chef de mission.

La note est organisée comme suit :

- ☞ Une **synthèse** présente les principales analyses et recommandations ;
- ☞ Les 3 premières parties : (i) rappelle le bilan de la politique faunique, (ii) résume le diagnostic du secteur, et (iii) définit les enjeux et problématiques institutionnels ;
- ☞ La quatrième partie clarifie **les rôles et relations inter-acteurs** avec une approche centrée sur les évolutions attendues du rôle de l'Etat ;
- ☞ La cinquième partie propose plusieurs **scénarii pour le montage institutionnel du secteur public à moyen / long terme**, analyse leurs avantages et inconvénients et fait une recommandation ;
- ☞ La sixième partie propose un **montage institutionnel à court terme** centré sur le rôle futur de la DFAP et du SE dans le pilotage du PSFE ;
- ☞ La septième partie détaille la suite des travaux.

I & D - INSTITUTIONS ET DEVELOPPEMENT

Tél. : (33) 1 - 46 600 500 Fax : (33) 1 - 46 603 306 Email : IetD@aol.com
BP 49, 55-17 Rue Marc Sangnier 92 290 Châtenay-Malabry FRANCE

Contact YAOUNDE : 7 61 80 68 / fabienpousse@aol.com

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| SYNTHESE | 3 |
| 1 BILAN : UNE BIODIVERSITE EN DEGRADATION ET FORTEMENT MENACEE | 8 |
| 1.1 UN OBJECTIF AFFICHE DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE | 8 |
| 1.2 UN BILAN TRES MITIGE..... | 8 |
| 2 DIAGNOSTIC : DEFICITS GENERAUX MINEF ET DEFICITS SPECIFIQUES | 9 |
| 2.1 QUELQUES ACQUIS ET BEAUCOUP DE FAIBLESSES EN DEHORS DES PROJETS | 9 |
| 2.2 DES DEFICITS GENERAUX AU MINEF PLUS DES DEFICITS SPECIFIQUES A LA FAUNE | 9 |
| 3 ENJEUX ET PROBLEMATIQUES INSTITUTIONNELLES..... | 11 |
| 3.1 LES ENJEUX : METTRE EN PLACE UNE CAPACITE INSTITUTIONNELLE PERENNE..... | 11 |
| 3.2 LES PROBLEMATIQUES MAJEURES | 11 |
| 4 LE PARTAGE DES ROLES PUBLIC / PRIVE / COMMUNAUTES..... | 12 |
| 4.1 MISSIONS ET PRINCIPES DIRECTEURS DU ROLE DU SECTEUR PUBLIC..... | 12 |
| 4.2 QUELLES FONCTIONS SONT A ASSURER | 13 |
| 4.3 QUI FAIT QUOI AUJOURD’HUI | 14 |
| 4.4 QUI FAIT QUOI DEMAIN | 15 |
| 5 LE MONTAGE INSTITUTIONNEL DANS LE SECTEUR PUBLIC..... | 19 |
| 5.1 PRINCIPES DE BASE | 19 |
| 5.2 4 SCENARII POSSIBLES..... | 21 |
| 5.3 AVANTAGES ET INCONVENIENTS..... | 24 |
| 5.4 LES FACTEURS DE DECISION POUR UNE DFAP ET DES SE RENFORCES..... | 30 |
| 6 LE MONTAGE DE LA COMPOSANTE PSFE «FAUNE ET AP» | 33 |
| 6.1 LES PROBLEMATIQUES DU PILOTAGE STRATEGIQUE DE LA COMPOSANTE PSFE..... | 33 |
| 6.2 LE MONTAGE PROPOSE : UNE DFAP RENFORCEE INTEGRANT LES ACQUIS DU SE | 34 |
| 6.3 LES ENGAGEMENTS ET PRIORITES | 37 |
| 7 LA SUITE DES REFLEXIONS | 39 |
| 8 ANNEXES | 40 |
| 8.1 LA STRATEGIE ANTI-BRACONNAGE ET LE PAU | 40 |
| 8.2 RATIOS SUPERFICIES / AGENT DANS LES PROVINCES NON FORESTIERES... .. | 41 |
| 8.3 DETAIL DES FONCTIONS A ASSURER ENTRE NIVEAU CENTRAL / LOCAL | 42 |
| 8.4 L’ORGANIGRAMME DU MINEF..... | 44 |
| 8.5 L’ORGANIGRAMME FAUNE ET AP..... | 45 |
| 8.6 DEUX TYPES D’UTO : LOCALES ET REGIONALES | 46 |
| 8.7 LE NOUVEAU STATUT DES ETABLISSEMENTS PUBLICS | 47 |
| 8.8 GLOSSAIRE | 51 |

SYNTHESE

□ Un bilan préoccupant lié aux faiblesses du MINEF malgré les appuis projets

La protection et la valorisation de la biodiversité est un objectif national majeur de la politique forestière de 95. **Mais le bilan est aujourd'hui préoccupant** : des AP représentatives des écosystèmes couvrent bientôt 15% du territoire mais la plupart n'ont de « protégées » que le nom, le braconnage s'avère une filière florissante malgré les opérations « coup de poing », la valorisation du potentiel faunique est très limitée (500 M° FCFA principalement liés à la chasse sportive), et les retombées économiques pour les populations sont encore faibles.

Des acquis sont à noter en matière de pilotage sectoriel : politique sectorielle faune, stratégie de lutte anti-braconnage, priorités du PAU, loi forestière et son décret d'application faune. **Mais le problème se pose de la mise en œuvre sur le terrain**. Les appuis des projets ont certes posé des bases importantes mais qui restent à opérationnaliser, et en dehors des sites GEF la situation s'avère difficile du fait des faiblesses du MINEF en matière de surveillance et répression.

Trois déficits principaux expliquent cette faiblesse et seront autant de problématiques à résoudre : (i) des financements suffisants et pérennes dans un contexte de budgets publics particulièrement faibles et d'une conservation dépendante des appuis extérieurs, (ii) une gestion et une organisation performantes des moyens financiers et des ressources humaines qui sont aujourd'hui des freins importants à l'efficacité interne du MINEF, (iii) des relations inter-acteurs qu'il faut consolider pour permettre l'implication des acteurs locaux, une coordination efficace avec les administrations partenaires et la fin des pratiques de collusion braconniers / pouvoirs locaux.

Aujourd'hui la protection de la faune est principalement le fait des projets d'appui, mais cela pose problème : (i) ils ne peuvent pas assurer les fonctions régaliennes de répression, (ii) la protection de la faune avance mais est de plus en plus coupée du service public, (iii) les appuis apportés par les projets sont positifs mais les déficits de fond du MINEF en limitent fortement les impacts et la pérennité. **Les enjeux seront de tirer parti de ces appuis extérieurs pour mettre en place un service faune performant à moyen / long terme**, capable notamment de reprendre en main le pilotage du secteur, à commencer par la maîtrise d'ouvrage des projets et programmes.

□ Le partage des rôles est à clarifier entre l'Etat et les autres acteurs

Le renforcement institutionnel c'est d'abord de clarifier qui fait quoi entre l'Etat et les autres acteurs en respectant les principes directeurs de l'évolution du rôle de l'Etat au Cameroun.

☞ **Le secteur public se recentre et se renforce sur ses missions régaliennes** qui sont le « noyau dur » des responsabilités de l'Etat. Dans la pratique il s'agit que l'administration faunique reprenne en main des fonctions qui lui sont déjà affectées mais qu'elle n'assure pas aujourd'hui : pilotage sectoriel (dont maîtrise d'ouvrage des projets et programmes), coordination et concertation nationale et locale, classement, planification et allocation des ressources dans les ZIC et ZICGC, gestion des permis et agréments, et surtout surveillance et répression des infractions.

☞ **L'administration évolue vers le faire faire** en cohérence avec le rôle de l'Etat qui n'a pas vocation à exécuter lui-même les tâches opérationnelles d'appui qu'il peut sous-traiter aux acteurs privés, ONG ou communautaires mieux placés. Aujourd'hui le MINEF n'est quasiment pas présent sur ce type de fonctions et il s'agira de mettre en place les capacités des opérateurs nationaux d'appui pour prendre à terme la relève des projets

sur : études, inventaires et conception des plans d'aménagement, recueil et traitement des données du système d'information, information / sensibilisation et appui technique aux communautés rurales (dont structuration et micro-projets). Cela va de pair avec un renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage du MINEF pour identifier et planifier les actions, sélectionner et contractualiser avec les prestataires, coordonner et suivre leurs résultats.

☞ **Le secteur public se désengage des fonctions de type productives ou commerciales** où l'Etat n'a plus vocation à intervenir. Cette évolution s'est déjà traduite dans la chasse sportive avec le système d'affermage des ZIC et ZICGC. Par contre le secteur public est encore présent dans les travaux d'aménagement en régie (pistes via le Min. TP) ou l'exploitation de campements touristiques (campements publics sous gestion MINTOUR). Un désengagement est nécessaire et possible à court terme pour une meilleure efficacité des fonds publics.

☞ **L'administration implique les parties prenantes** car la gestion durable des ressources fauniques est l'affaire de tous. Des bases sont en place et seront à consolider et étendre pour impliquer les acteurs locaux dans les choix sectoriels et leur suivi, le classement des P&R, leur protection et la lutte anti-braconnage, le partage des retombées financières.

□ **Le schéma institutionnel doit privilégier un schéma simple et efficace = renforcer la DFAP et les Services Extérieurs**

Sur la base du rôle attendu de l'Etat, reste à voir quel serait le meilleur montage institutionnel au sein du secteur public. Il doit pouvoir répondre aux problématiques identifiées ci-avant, respecter les principes directeurs d'efficacité et de bonne gouvernance, et faciliter la mise en œuvre des choix stratégiques du secteur faune et AP. En discutant avec les acteurs, 4 scénarii sont envisageables :

⇒ **Un Office national des AP, sous tutelle MINEF avec un statut EPA, s'appuyant des agences déconcentrées dans chaque parc et réserve pour mettre en œuvre la politique définie par la DFAP (aménagement et protection des parcs et réserves, suivi / contrôle des ZIC).**

▪ **Ce scénario paraît séduisant** pour attirer des financements extérieurs ou remédier aux déficits de gestion et d'organisation interne du MINEF. **Mais ces deux avantages potentiels d'un Office sont de faux problèmes** : (i) mobiliser des financements extérieurs et publics peut se faire aussi bien avec un MINEF renforcé, (ii) la gestion performante ne dépend pas de office ou pas office mais de problèmes de fond de bonne gouvernance dans la gestion publique (volonté politique, GRH, exigence et suivi des résultats), si on ne peut pas les résoudre au sein du MINEF, on n'y arrivera pas plus au sein d'un Office comme le montre l'exemple de l'ONADEF.

▪ **Et ce scénario présente deux faiblesses majeures.** D'une part on remet en cause les approches stratégiques en mettant en place une gestion « désintégrée » des ressources forestières et fauniques, ou en faisant des parcs et réserves des « îlots » coupés d'un aménagement régional intégré des ressources et des espaces. D'autre part on complique le schéma institutionnel avec un nouvel acteur, d'où les risques classiques de duplication de tâches et de financement, de conflits office / tutelle et de perte d'efficacité avec deux structures présentes sur le terrain.

⇒ **Des « mini-offices » locaux dans chaque parc et réserve, sous tutelle DP avec un conseil d'administration local, donc sans DG centrale comme dans le scénario précédent.**

▪ **Ce scénario « mini-offices » est plus intéressant que le premier sur deux questions de fond** : (i) une gestion décentralisée qui facilite l'efficacité de gestion et un reporting plus direct aux acteurs locaux, (ii) un schéma mieux à même de répondre au besoin d'une approche locale participative.

- **Mais les problèmes de fond du scénario « Office national » restent posés :** (i) risque de gestion « désintégrée » des ressources forestières et fauniques, (ii) dérives potentielles MINEF / « mini-offices » avec conflits inter-institutionnels et pertes d'efficacité, (iii) problèmes de fond de la gestion publique non résolus. De plus il pose le problème d'une faisabilité difficile (il y a une vingtaine de parcs et réserves) et du risque de développer des « baronnies » locales.
- ⇒ **Une DFAP et des Services extérieurs recentrés et renforcés sur leurs missions régaliennes, fortement déconcentrés, avec une réforme en profondeur de la gestion des ressources humaines.**
- **Ce scénario a 2 points forts.** Il est le plus conforme aux principes directeurs d'efficacité du secteur public avec un schéma institutionnel simple donc efficace qui renforce l'existant en tirant parti des premiers acquis. Et il vient appuyer et faciliter la mise en œuvre des stratégies actuelles (gestion intégrée forêt / faune, intégration des P&R dans un schéma global d'aménagement régional, approche holistique P&R / zones environnantes).
 - **Améliorer l'efficacité interne de la DFAP et des SE est possible** (les projets l'ont montré), en utilisant les possibilités de déconcentration des décisions et des moyens (UTO, FSF, Fondation), en apportant les appuis nécessaires (planification, suivi, information, management), et en réformant en profondeur la gestion des ressources humaines (GRH). Ce dernier point peut sembler très compliqué mais dans la pratique c'est très simple : les procédures de recrutement, de suivi, d'évaluation et de sanction existent déjà, la question c'est seulement de les appliquer. La réforme en profondeur ce n'est pas les procédures, c'est la façon de les appliquer. Une réforme de la GRH du MINEF est possible si la volonté politique est présente, tout en notant qu'elle doit s'inscrire dans une perspective « win / win » où l'on améliore les conditions de travail et de salaires des agents en même temps qu'on réforme les mécanismes de suivi / évaluation.
- ⇒ **Une gestion « déléguée » des parcs et réserves où l'Etat contracte avec un opérateur privé ou ONG pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'aménagement.**
- **Ce scénario « P&R sous gestion privée » est probablement le meilleur** sur le plan de l'efficacité de gestion et du recentrage de l'Etat sur ses missions régaliennes.
 - **Mais il présente des inconvénients majeurs** quant à l'implication réelle des acteurs locaux et surtout à l'efficacité des missions régaliennes de suivi / contrôle (problèmes potentiels de collaboration privé / MINEF sur le terrain). De plus il semble non réaliste à court terme sur le plan politique dans le contexte actuel de P&R déjà gérés de fait par les projets et d'une restructuration de l'ONADEF tout juste validée. Néanmoins il devrait être gardé à l'esprit dans une optique à moyen / long terme.
- ⇒ **Il faut choisir le scénario DFAP + SE renforcés**
- ☞ **L'institutionnel ce n'est pas de refaire des organigrammes mais de remédier aux problèmes de fond** en matière d'exigence et suivi des résultats, de déconcentration et clarification des responsabilités et moyens, de suivi / motivation / sanction des agents. Si on n'y arrive pas au MINEF, on n'y arrivera pas plus avec un Office.
 - ☞ **L'institutionnel ce n'est pas de compliquer les montages mais de les simplifier et de renforcer ceux qui existent** pour tirer parti des acquis. Un Office irait à l'inverse du but recherché en diluant les responsabilités, en dupliquant tâches et financements et en affaiblissant le MINEF.
 - ☞ **L'institutionnel doit s'adapter aux choix stratégiques et non l'inverse.** Un Office remettrait en cause ces choix stratégiques (et donc les premiers acquis) avec une gestion « désintégrée des ressources forestières / fauniques et le risque de parcs et réserves coupés d'un aménagement intégré des ressources et espaces.

- ☞ **Le problème de fond c'est de mobiliser et d'exécuter les financements extérieurs et de restaurer la capacité de pilotage sectoriel du MINEF.** Cela passe par une Fondation qui aura en face d'elle un acteur unique et fort : la DFAP.
- ☞ **Pour ces 3 raisons la mission recommande de choisir le scénario « DFAP + SE ».**

□ **Renforcer la DFAP pour le pilotage de la composante Faune et AP du PSFE**

Le schéma précédent s'inscrit dans une perspective à moyen / long terme. A court terme la question va se poser du pilotage stratégique de la composante « Faune et AP » du PSFE, **en d'autres termes faut-il conserver un Secrétariat Exécutif (SE) ou non ?**

Tout le monde est conscient que la situation ne peut plus continuer comme aujourd'hui mais personne n'évoque publiquement la disparition du SE. La mission le dira donc clairement : **on ne peut pas prôner une appropriation et un pilotage national du programme et maintenir demain un SE parallèle à la DFAP.** Le PSFE c'est l'outil de mise en œuvre de la politique nationale dans le secteur faunique. Si la DFAP est la structure nationale de pilotage de cette politique, elle doit alors assurer le pilotage de la composante PSFE qui en sera demain l'outil quasi-exclusif.

Maintenir un SE parallèle à la DFAP conduirait à institutionnaliser une DFAP bis et ferait du PSFE un « PFSE » : Programme Faune du Secrétariat Exécutif. Le contexte qui a conduit à créer le SE a changé et aujourd'hui une DFAP renforcée serait en mesure d'assurer le pilotage de la composante « Faune et AP » si on lui en donne les moyens techniques et institutionnels, à commencer par un transfert des attributions, des compétences et des acquis du SE.

C'est à la DFAP, renforcée et réorganisée avec une cellule de suivi-évaluation, d'assurer demain la maîtrise d'ouvrage de la composante « Faune et AP » : suivi de l'avancement, évaluation des impacts, propositions de réorientation, approbation des budgets-programmes annuels, coordination et suivi des maîtres d'œuvre, coordination et négociation périodique avec les partenaires. C'est faisable avec un renforcement adapté de la DFAP en matière de moyens humains et matériels (via une sous-composante PSFE « appui au pilotage sectoriel »), des salaires revalorisés et des primes à la performance.

Concernant les financements, il sera important de garder la souplesse actuelle des mécanismes GEF : (i) le niveau central ne gère que les fonds destinés à son fonctionnement et à son renforcement, (ii) les autres fonds vont directement au niveau déconcentré aux responsables d'exécution (MINEF SE ou agences d'exécution selon le partage proposé, coordonné et négocié localement), (iii) les fonds sont décaissés par un système d'avance et de contrôle à posteriori. Sur le premier point la DFAP serait chargée de la maîtrise d'œuvre des sous-composantes nationales et transversales (IEC national, recherche, formation initiale, système d'information) et de leur exécution directe ou déléguée. Ce rôle d'exécution sera donc très limité puisque la majorité des actions seront exécutées sur le terrain. Son rôle sera surtout de consolider les éléments de budgets-programmes et de suivi-évaluation des services de terrain, d'en assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre (à l'image du SE actuel).

□ **Priorités et suite des travaux**

Concernant le montage à long terme :

- **La présente note est une contribution à la réflexion** sur le schéma institutionnel Faune et AP. Elle est destinée à être débattue avec les acteurs du secteur pour l'enrichir et le cas échéant l'amender pour apporter tous les éléments de décision aux décideurs. **C'est pourquoi il est proposé que le MINEF, en s'appuyant sur la DFAP, diffuse cette note au niveau central et déconcentré, puis organise une séance de**

travail pour en débattre, enfin finalise et communique sa position aux instances de décision.

- **Sur la base des orientations retenues, une « revue institutionnelle Faune et AP » prendra le relais** de la revue institutionnelle (qui va elle se concentrer sur le renforcement du secteur forestier), va finaliser le montage institutionnel et définir les besoins de renforcement correspondants, sous la supervision de l'EN PSFE et en lien étroit avec la revue institutionnelle.
- **Il sera important de réfléchir au plus tôt au montage de la Fondation.** Le financement suffisant et pérenne du secteur Faune et AP est primordial et passe par la mise en place d'une Fondation. Il faut le faire rapidement car les délais nécessaires à la mobilisation de capitaux sont longs. Des questions de fond vont alors se poser : qui va diriger la Fondation, qui va gérer les fonds et comment va-t-on décider de leur allocation ? Ces questions doivent être réglées au plus vite car **repousser les échéances de décision c'est repousser d'autant la pérennité du système de conservation / valorisation des AP au Cameroun.**

Concernant le montage du PSFE :

- **Il s'agit maintenant de prendre rapidement une décision sur l'avenir du SE.** C'est une décision politique et il n'y a pas besoin d'études complémentaires lourdes : veut-on maintenir un SE ou le transférer à la DFAP ? C'est maintenant qu'il faut prendre cette décision dans le secteur faune, sinon on repousse des échéances inévitables et on prendra encore des décisions hâtives la veille de la signature des conventions.
- **Si la recommandation de la mission était retenue, il sera important de voir ensuite rapidement comment va se passer le transfert SE / DFAP, à commencer par la réintégration des ressources humaines.**
- **Il faut enfin prévoir une sous-composante d'appui au pilotage sectoriel pour renforcer la DFAP.** Lui confier des fonctions importantes sans lui en donner les moyens serait illogique et conduirait à répéter des erreurs passées. L'élaboration d'une sous-composante « Appui au pilotage sectoriel » traduira toute l'importance que le programme attache à la responsabilisation du MINEF dans ce domaine et au renforcement nécessaire de ses capacités.

1 BILAN : UNE BIODIVERSITE EN DEGRADATION ET FORTEMENT MENACEE

1.1 Un objectif affiché de protection de la biodiversité

- **La préservation de la biodiversité est un objectif national majeur.** Elle est reconnue et affirmée comme tel par la politique forestière de 95 : « Le patrimoine forestier est protégé, l'environnement est sauvegardé, la biodiversité est préservée de façon pérenne ». Compte tenu de leurs impacts sur l'équilibre écologique, les ressources forestières et fauniques sont vues comme un patrimoine public qu'il s'agit de protéger pour assurer les bases d'un développement durable. La politique forestière fixe comme sous-objectifs : (i) une couverture forestière représentant au minimum 30 % du territoire (auquel participe les AP), (ii) la mise en place d'un réseau d'AP représentatives de la biodiversité, (iii) la gestion durable des ressources fauniques (dans et hors AP).
- **Elle s'accompagne d'un objectif de valorisation et de retombées socio-économiques.** Comme dans le secteur forestier, la politique faune vise à : (i) développer la contribution du secteur à l'économie nationale (via les recettes générées par la chasse sportive ou l'écotourisme), (ii) lutter contre la pauvreté en assurant des retombées significatives aux populations rurales (fiscalité décentralisée, gestion communautaire de zones de chasse, emploi local, ...).

1.2 Un bilan très mitigé

- **La situation est préoccupante.** Bien qu'on manque de données fiables et nationales sur la situation (faute d'un système d'information performant), la biodiversité est probablement dans une situation de dégradation :
 - **Des AP représentatives des écosystèmes sont en place** et couvrent bientôt 15% du territoire **mais plusieurs voire la majorité n'ont de « protégées » que le nom** et sont victimes de pressions importantes ; de plus toutes ne sont pas classées et les opérations d'aménagement commencent à peine (1 seul PA approuvé, plusieurs disponibles sous forme de draft).
 - **Le braconnage est toujours important** : des opérations coup de poing ont permis une disparition ponctuelle de marchés de gibier, mais ils réapparaissent peu après et les filières braconnage semblent « florissantes » (CA estimé par la DFAP de 2 Mds FCFA pour la filière viande de brousse).
 - **La valorisation du potentiel faunique est très limitée** : les recettes directes générées par la faune sont faibles : 500 M° F CFA / an, constituées essentiellement des recettes fiscales de la chasse sportive (400 M° de permis, taxes et redevances) et des permis de capture (perroquets), tandis que les entrées dans les parcs nationaux génèrent moins de 50 M° F CFA / an.
 - **Les retombées pour les populations sont encore faibles** du fait de la faiblesse des recettes fiscales ; **par contre leur implication est bien amorcée** au niveau participation aux choix locaux (plans d'aménagement, comités de concertation « paysans-forêts », comité parc Waza, Comité Local de Site), gestion de zones d'intérêt cynégétiques à gestion communautaire (ZICGC : 3 opérationnelles, 7 en projet), appui à la surveillance des AP et zones périphériques (comités de vigilance, conventions locales tripartites).

Les AP à vocation faune et biodiversité au Cameroun en Nov. 2000 (source DFAP)

Il est important de rappeler que la terminologie « Aires Protégées » recouvre dans le Domaine Permanent (DP) non seulement les parcs et réserves (P&R) de faune à vocation de conservation (et de valorisation écotouristique), mais aussi les zones d'intérêt cynégétique (ZIC) à vocation de chasse sportive (affermées à des opérateurs privés ou communautaires et qui recouvrent souvent les UFA en zone forestière) :

| | | | | | |
|----------------------|--------------|------|-----------------------|------------|-----|
| Parcs nationaux : | 2 577 930 ha | (11) | Jardins Zoologiques : | 4 ha | (3) |
| Réserves de faune : | 702 995 ha | (6) | Sanctuaires : | 132 000 ha | (2) |
| Zones cynégétiques : | 3 083 570 ha | (35) | Game-ranching : | | (0) |

TOTAL : 6 496 500 ha = 13,7 % du territoire

2 DIAGNOSTIC : DEFICITS GENERAUX MINEF ET DEFICITS SPECIFIQUES

2.1 Quelques acquis et beaucoup de faiblesses en dehors des projets

- **Au plan central des acquis sont à noter en matière de pilotage sectoriel :** politique sectorielle avec partie faune donnant une vision politique et des objectifs à atteindre, stratégie de lutte anti-braconnage (mais pas de stratégie spécifique et globale de gestion / protection / valorisation des AP), priorités identifiées et traduites dans le PAU (avec accent sur la surveillance des AP majeures, la sensibilisation et la répression du braconnage via des opérations coup de poing, cf. annexe), loi forestière avec un décret d'application spécifique faune donnant un cadre juridique globalement adapté à la gestion / protection de la faune (AP, ZIC et ZICGC, fiscalité décentralisée, ..., tout en notant le besoin d'adapter le droit de chasse traditionnelle), mise en place de comités de concertation anti-braconnage au plan national et provincial (mais ils restent à opérationnaliser réellement).
- **Mais le problème se pose de la mise en œuvre sur le terrain.** Des P&R et des ZIC ou ZICGC sont en place mais le MINEF n'est pas encore en mesure de maîtriser la situation sur le terrain, avec des situations très différentes selon qu'il y a un projet d'appui ou non.
- **L'appui des projets sur les principales AP**, essentiellement PCGBC, a mis en place des bases importantes pour l'avenir en permettant de mieux connaître la situation (études, inventaires), de démarrer la conception des schémas directeurs et des plans d'aménagement des P&R, de renforcer leur surveillance (écogardes, gardes forestiers d'appui, appuis matériels aux postes forestiers), de développer des actions d'information / sensibilisation, de mettre en place une concertation locale pour une gestion négociée des espaces et ressources (schémas d'aménagement mais aussi conventions locales). Les impacts de ces actions sont positifs et posent des bases intéressantes pour l'avenir. Mais cela se fait parfois sans appuis suffisants du MINEF (contreparties difficiles à mobiliser, conservateurs ou personnel des postes forestiers non nommés), ce qui peut conduire à des situations de substitution quand le projet assure dans les faits le pilotage local et les tâches de surveillance en lieu et place du MINEF. Et il reste surtout à opérationnaliser ces acquis au sens mettre en œuvre les plans d'aménagement, faire fonctionner les mécanismes de concertation, donner aux communautés les capacités de gérer les ZICGC, ...
- **Dans les sites ne bénéficiant pas d'appuis des projets, la situation s'avère difficile du fait des faiblesses du MINEF en matière de surveillance et répression**, tant dans les P&R avec des pressions importantes et non maîtrisées qu'à l'extérieur, notamment dans les ZIC et ZICGC où le braconnage reste important.

2.2 Des déficits généraux au MINEF plus des déficits spécifiques à la faune

- La faiblesse institutionnelle des services de la faune est liée aux déficits généraux du MINEF mais également à des déficits spécifiques au secteur faunique
- **Des financements insuffisants ou non pérennes.** La faiblesse des fonds publics est un problème général au MINEF mais il est particulièrement aigu au niveau faune du fait : (i) que le secteur génère peu de recettes propres (d'où la faiblesse du FSF qui représentait seulement 320 M° FCFA en 00/01), (ii) que la faune est le parent pauvre du MINEF qui lui accorde une priorité secondaire (tout en notant que le FSDF avait prévu d'affecter 1 Mds FCFA du FSDF à la lutte anti-braconnage). Aujourd'hui les moyens accordés aux services fauniques ne leur permettent pas de financer les activités de base (un conservateur d'UTO dispose de 3,5 M° FCFA / an en moyenne) et les activités dépendent fortement des appuis extérieurs. Ceux-ci sont par contre particulièrement importants (et l'on reproche souvent aux bailleurs une attention trop importante à la conservation), mais il s'agit de fonds projets ponctuels sans pérennité à moyen / long terme.
- **Des déficits de gestion à plusieurs niveaux.** Tout d'abord les budgets publics, déjà faibles, sont **difficiles à mobiliser et exécuter**. Ce problème général au MINEF s'avère particulièrement grave pour les AP parce qu'il s'agit d'un domaine non concédé de l'Etat dans lequel des tâches opérationnelles sont à mener (aménagement des parcs et réserves par ex.) et donc des

financements à gérer au plan local¹. Ensuite **les effectifs insuffisants**, problème général au MINEF s'avère de nouveau particulièrement grave au niveau faune avec des ratios hommes / ha (21.000 ha / agent de terrain, descendant à 13.000 ha / agent avec les compléments d'effectifs, cf. annexe) inférieurs aux standards minimums (10.000 ha / agent pour la DFAP)². Ce problème est aggravé par **une répartition déséquilibrée des effectifs** : on constate en effet qu'un agent couvre en moyenne 13.000 ha mais que cela peut varier de 167.000 ha dans le Nord-Ouest à 44.000 dans le Nord. Les problèmes de **gestion et motivation des ressources humaines** se posent aussi, d'autant plus graves que les agents de la faune sont exposés à des risques graves de blessures et de morts.

- **Des déficits d'organisation interne classiques du MINEF** en matière de planification et suivi, circulation d'information et management. Mais il se pose aussi **deux déficits spécifiques**. D'une part le MINEF a mis en place des UTO locales dans les P&R, avec une équipe et des budgets spécifiques, mais la déconcentration de la gestion des moyens et des hommes n'a pas suivi. Et des problèmes de relations hiérarchiques et fonctionnelles se posent avec les DD et les postes en zone périphérique (cf. bilan-diagnostic revue ou atelier SNV UTO). D'autre part hors des P&R, les PFC en zone forestière cumulent les fonctions de suivi / contrôle au niveau forestier et faunique, ce qui peut poser des problèmes au niveau : (i) contrôle forestier prenant le pas sur le contrôle faunique, (ii) cumul de compétences parfois difficile, (iii) besoins de quadrillage donc d'implantation de postes différents. Une annexe détaille l'organisation interne du MINEF, dont le rôle des UTO locales et régionales.

➤ Des déficits externes au MINEF se posent également

- **Implication des communautés.** Il faut noter les acquis dans ce domaine (ZICGC, fiscalité décentralisée, comités locaux impliqués dans les P&R ou la surveillance des zones périphériques) mais ces acquis doivent être rapidement élargis et consolidés si l'on veut maîtriser les pressions.
- **Concertation et coordination inter-sectorielle.** Il faut aussi en noter les acquis mais souligner le besoin de progresser rapidement dans ce domaine car les P&R ne sont pas des espaces isolés et s'inscrivent dans un schéma global d'aménagement des espaces et ressources. Les points critiques sont la collaboration MINEF avec MINPAT (aménagement du territoire), MINAGRI et MINEPIA (pressions agropastorales), MINTOUR (valorisation écotouristique) et FMO (appui à la répression).
- **Collusion locale et appui de la justice.** Il ne faut pas se cacher que les filières de braconnage sont des filières bien organisées qui bénéficient d'appuis chez les pouvoirs politiques et économiques locaux (quand ce ne sont pas eux qui les financent directement). Les cas de contrevenants saisis par les services fauniques puis rapidement relâchés avec des sanctions faibles sont légion, de même que les menaces sur les agents ou écogardes³. Enfin les autorités judiciaires sous-estiment fortement la gravité des délits en matière faunique.

Pourquoi ça marche mieux dans les projets ?

Il est frappant de voir la différence entre les équipes MINEF dans les sites appuyés par un projet et celles qui ne le sont pas. Cela montre, si besoin était, que lorsque les conditions sont réunies, les pratiques et compétences des agents du MINEF sont susceptibles d'évoluer.

Ces conditions de « changement » apportées par les projets sont le plus souvent : (i) des moyens suffisants pour mettre en œuvre les actions et bénéficier de conditions de travail correctes, (ii) une organisation interne en termes de clarification / programmation / suivi-évaluation des tâches et responsabilités, (iii) des appuis en planification / suivi et management des équipes, (iv) une motivation complémentaire liée à des résultats, (v) une formation continue aux tâches demandées.

Les résultats positifs des appuis des projets montrent qu'il est possible de renforcer le MINEF et cela doit être gardé à l'esprit.

¹ Le FSF était pourtant une avancée mais sa gestion reste centralisée, les fonds PAU faune n'avaient pas encore pu être mobilisés il y a quelques mois, les budgets des services déconcentrés sont réduits par le système de délégation de crédits et la centralisation générale de la gestion (cf. bilan-diagnostic de la revue institutionnelle, Déc. 00 ou Mars 01).

² Pour la DFAP, sur cette base de 10.000 ha / agent, un effectif de 700 agents serait nécessaire dans les P&R, complété par 10 brigades de 10 personnes pour assurer la lutte anti-braconnage hors des P&R, soit un total de 800 personnes (sachant qu'un accord a été donné par le PM pour le recrutement de 600 agents)

³ Dans certains cas la collusion peut être entre les braconniers et les services de la faune mais cela est rare car il n'y a pas beaucoup à partager (le gombo est peu développé parce que les braconniers touchent trop peu sur le bongo, d'où les coups de feu faciles).

3.1 Les enjeux : mettre en place une capacité institutionnelle pérenne

- **Aujourd'hui la protection de la faune est principalement le fait des projets d'appui**, seuls à disposer des moyens techniques et financiers nécessaires. Mais cela pose plusieurs problèmes : (i) ils ne peuvent pas assurer les fonctions régaliennes de répression, (ii) la protection de la faune avance mais est de plus en plus coupée du service public, (iii) les appuis apportés par les projets pour renforcer le MINEF sont positifs mais les déficits de fond de celui-ci en limitent fortement les impacts et la pérennité.
- **Les enjeux sont donc de tirer parti des appuis des partenaires**, encore indispensables pour plusieurs années, tout en les inscrivant dans une perspective pérenne de mise en place d'un service faune performant à moyen / long terme, et de développement des capacités nationales des intervenants non publics du secteur. Le PSFE doit être cette opportunité à travers sa composante « Faune et AP ». Reste à voir quel montage institutionnel pourrait optimiser de renforcement.
- **La reprise en main du secteur faunique par le MINEF sera un enjeu particulier**. Aujourd'hui il ne maîtrise pas le pilotage du secteur forestier et c'est encore plus vrai dans le secteur faune et AP vu l'importance des financements extérieurs. Un enjeu particulier sera de restaurer cette capacité de pilotage sectoriel, à commencer par la maîtrise d'ouvrage des projets et programmes.

3.2 Les problématiques majeures

- **Des financements suffisants et pérennes**, qui sont la première condition pour une gestion efficace, sachant que : (i) les fonds publics sont aujourd'hui et resteront demain largement insuffisants, (ii) le secteur faune ne sera probablement jamais en mesure de s'autofinancer, (iii) les partenaires et donateurs sont prêts à appuyer le Cameroun si les appuis sont utilisés de façon efficace.
- **Une gestion et une organisation déconcentrées et performantes**, notamment au niveau P&R parce que l'Etat y garde des responsabilités de gestion directe (élaboration et mise en œuvre de plans d'aménagement). Cela implique des mécanismes de gestion déconcentrée des moyens financiers et humains, ainsi qu'une organisation interne efficace en termes de planification / suivi, système d'information et management. Cela implique aussi bien entendu **des effectifs suffisants, mais qui soient** : (i) utilisés au mieux en fonction du partage des rôles public / privé / communautaire (cf. infra), (ii) formés et suivis, (iii) motivés, donc qu'on améliore en profondeur le mode de gestion des ressources humaines du secteur public. Un MINEF efficace dépendra d'abord d'une gestion déconcentrée et d'une gestion des ressources humaines (GRH) efficace.
- **Des relations inter-acteurs basées sur la gestion participative, la concertation et la coordination**. Une protection efficace des P&R n'est pas possible sans une forte implication des parties prenantes locales, afin de : (i) faciliter leur adhésion aux choix de protection, ce qui dépend notamment des retombées directes et concrètes pour les bénéficiaires, (ii) tirer parti de leurs capacités d'appui au service public. Cela renforce le besoin d'une déconcentration des mécanismes de gestion (ci-avant) mais aussi de pilotage. Cette approche participative va de pair avec une restauration de l'autorité publique en matière de respect des règles du jeu, dont un renforcement significatif des capacités de contrôle des services de la faune, une volonté politique de régler les problèmes de collusion administration / braconniers et une collaboration étroite avec la Justice.
- **Un schéma institutionnel adapté aux choix stratégiques**. Ceux-ci sont notamment basés sur : (i) une gestion intégrée des ressources forestières / fauniques, (ii) une intégration des PA des P&R au sein d'un schéma global d'aménagement régional, (iii) une approche holistique prenant en compte les inter-actions P&R / zones périphériques et notamment P&R / ZIC / ZICGC. Ces approches sont la base de la politique de protection / valorisation des AP, elles ont commencé à être mises en œuvre sur le terrain (cf. bilan) et s'avèrent pertinentes au vu des premiers acquis. Il sera donc indispensable que le schéma institutionnel puisse respecter et faciliter ces axes stratégiques.
- **Une répartition adaptée des rôles et relations inter-acteurs**. Comme dans les autres secteurs, le montage institutionnel doit respecter les principes directeurs du rôle de l'Etat au Cameroun, de l'efficacité de la gestion publique et de la bonne gouvernance. Nous y reviendrons tout de suite dans le chapitre suivant pour voir qui fait quoi aujourd'hui et qui devrait faire quoi demain. Ce sera la base de nos réflexions avant de voir comment aborder les autres problématiques.

4 LE PARTAGE DES ROLES PUBLIC / PRIVE / COMMUNAUTES

La première étape de renforcement institutionnel c'est de définir qui fait quoi pour disposer d'une répartition des tâches qui soit claire et optimale. C'est ce que nous verrons ici à partir des missions du service public et des principes directeurs du partage des rôles, puis des fonctions à assurer, de qui fait quoi aujourd'hui et qui devrait faire quoi demain entre Etat, privés, ONG et communautés.

4.1 Missions et principes directeurs du rôle du secteur public

➤ Les missions du service public sont la base de son rôle dans le secteur faune

Les ressources fauniques sont un patrimoine collectif qu'il faut préserver à long terme pour assurer un développement durable. Cela se traduit pour l'administration faunique par des missions de service public qui sont la base de son rôle dans le secteur :

- **assurer la gestion durable** des ressources fauniques en veillant à une exploitation pérenne du patrimoine public (objectif général de la politique forestière),
- **protéger ces ressources** pour garantir la préservation de la biodiversité (dimension écologique),
- **développer la contribution du secteur** au développement économique par une valorisation optimale des ressources (dimension économique),
- **assurer une répartition équilibrée des revenus** générés entre le secteur privé, l'Etat et les populations via les communautés et collectivités territoriales (dimension sociale).

➤ Les évolutions doivent être guidées par plusieurs principes directeurs

Ils avaient déjà été définis et validés dans les étapes ultérieures et nous les rappellerons :

L'évolution du rôle de l'Etat :

- Le secteur public doit être **renforcé sur ses fonctions régaliennes** qui doivent être ses priorités de financement car elles sont critiques pour la gestion durable.
- L'administration forestière doit **évoluer du faire au faire faire** et n'intervenir dans les fonctions sous-traitables que si elle dispose d'un avantage comparatif sur d'autres acteurs.
- L'Etat doit **se désengager des fonctions de type productive et commerciale et responsabiliser les acteurs locaux** dans la protection et le renouvellement des ressources forestières.

Le renforcement efficace du secteur public :

- Le renforcement global du secteur doit s'inscrire dans **un schéma institutionnel simple** pour garantir son efficacité et faciliter l'évolution en cours vers la bonne gouvernance.
- L'intervention de l'Etat doit être guidée par **une efficacité optimale**, et cela va de pair avec : (i) un partage clair et précis des rôles (et des financements), (ii) des mécanismes d'orientation et suivi maîtrisés, (iii) une amélioration des mécanismes de financement.
- **L'implication des parties prenantes doit être facilitée** dans les choix sectoriels, leur mise en œuvre et leur suivi pour que la gestion durable tire parti de toutes les capacités existantes et responsabilise l'ensemble des acteurs.

4.2 Quelles fonctions sont à assurer

▪ On peut regrouper les fonctions à assurer comme suit :

- **Pilotage sectoriel au sens conception et suivi** des politiques, stratégies, plans directeurs, règles du jeu, notamment la maîtrise d'ouvrage nationale et locale (identification, conception, négociation et suivi) des projets et programmes ;
- **Planification / suivi**, basés sur l'élaboration et le suivi-évaluation des schémas directeurs régionaux, des plans d'aménagement et des budgets-programmes annuels, avec un système d'information performant (dont suivi écologique) ;
- **Coordination et concertation** au plan national et local (administrations partenaires, opérateurs privés, partenaires au développement, communautés riveraines des P&R), en soulignant toute l'importance de ce travail de terrain pour amener les acteurs locaux à un consensus négocié sur la vocation des espaces et l'utilisation des sols, débouchant sur un schéma d'aménagement régional mais aussi la mise en place de corridors pour la faune sauvage ou des plans de micro-zonage qui sont autant d'engagements en termes de droits et devoirs respectifs ;
- **Classement** avec initiation, animation et arbitrage d'un processus de négociation locale, décision et décret, puis supervision et exécution des opérations de délimitation physique ;
- **Allocation des ressources** pour délivrance et gestion des agréments (guides de chasse et captureurs), études et approbation des conventions d'affermage (ZIC et ZICGC, mais aussi TCC⁴), délivrance des permis de capture, élaboration des plans de tirs ;
- **Gestion des moyens financiers et humains** (du secteur public), incluant la gestion des moyens destinés à une exécution par les services fauniques (suivi / contrôle notamment) et la maîtrise d'œuvre des prestataires d'appui qui exécute les activités sous-traitables (IEC, travaux d'aménagement, ...) ;
- **Surveillance et répression** pour assurer le suivi de l'exploitation des ressources fauniques (dans et hors P&R) et la répression des infractions (braconnage, empiètements, non-respect du cahier des charges des concessionnaires ZIC et ZICGC) ;
- **Exécution des travaux et fonctions d'appui** : réalisation et entretien des pistes, miradors, pare-feux, ..., actions d'information / sensibilisation, approche participative et appui technique aux communautés, mise en œuvre de micro-projets communautaires, ... ; en soulignant l'importance du travail de structuration des acteurs locaux (communautaires mais aussi privés) et de développement d'activités alternatives compatibles avec une gestion durable ;
- **Etudes socio-économiques ou techniques, inventaires**, ... pour appui au pilotage sectoriel national et local, dont appui au suivi écologique et à l'élaboration du PA (inventaires fauniques, étude des espèces protégées, plan de protection des espèces protégées, ...) ;
- **Valorisation écotouristique** en matière de réalisation et gestion des campements touristiques, visites des P&R, exploitation commerciale des ZIC et ZICGC, capture ;
- **Recherche et formation** initiale ;
- **Financement** selon qu'il s'agit de fonds publics ou d'aides extérieures ;
- **Recouvrement fiscal** (et reversement de la part communautaire).

▪ En gardant à l'esprit :

- Une gestion intégrée des ressources forestières et fauniques (dont ZIC / UFA) ;
- Un aménagement global (schémas directeurs prenant en compte agriculture, industrie, ...).
- Une approche holistique des espaces et ressources P&R / ZIC / ZICGC ;

Le tableau en annexe détaille ces grandes fonctions en distinguant Parcs et Réserves / ZIC et ZICGC d'une part, niveau central / local d'autre part.

⁴ Territoires de Chasse Communautaire dans le domaine non permanent.

4.3 Qui fait quoi aujourd'hui

De façon schématique on peut dire que le MINEF devrait tout faire sur le papier (cf. annexe sur organigramme), y compris les travaux d'aménagement et les fonctions d'appui, et que dans la pratique ce sont les projets, jusqu'à la gestion des P&R et leur surveillance.

- **La DFAP et les Services Extérieurs sont chargés :**
 - des fonctions de conception et suivi mais ne les assurent que partiellement (pas de stratégie P&R, pas d'éléments de suivi-évaluation national, maîtrise d'ouvrage des projets et programmes assurée de fait par le SE GEF) ;
 - des fonctions de coordination et concertation qu'ils assurent au niveau national (comité anti-braconnage, comité écotourisme) mais plus difficilement au niveau local ;
 - des fonctions de classement qui sont partiellement assurées ;
 - des fonctions d'allocation des ressources qu'ils assurent via les concessions ZIC et ZICGC, la délivrance des permis et agréments ;
 - des fonctions de gestion des moyens qu'ils assurent uniquement au niveau de leurs fonds propres (budget d'Etat) mais avec les difficultés de mobilisation et d'exécution (dont FSF) ;
 - des fonctions de surveillance et contrôle mais qu'ils assurent difficilement (opérations coup de poing anti-braconnage mais pas de maîtrise globale des P&R ou ZIC) ;
 - des fonctions d'aménagement et d'appui qu'ils assurent très partiellement, dont travaux en régie pour les infrastructures des P&R (via MINTP) ;
 - des études qu'ils n'assurent que partiellement ;
 - en notant qu'il existe encore des campements en régie (MINTOUR).
- **Dans la pratique les projets et programmes :**
 - sont chargés d'apporter un appui technique et financier au MINEF ;
 - assurent en fait une bonne partie du pilotage sectoriel dans la mesure où les fonds alloués au secteur faune sont principalement des fonds extérieurs et qu'ils sont gérés par le SE GEF (cf. infra montage institutionnel PSFE) ;
 - sont fortement impliqués dans la gestion des P&R (pour la même raison) ;
 - exécutent ou financent les activités liées aux études, inventaires, aménagement des P&R, dont les activités d'appui (directement ou via ONG locales) ;
 - animent la concertation et la coordination locales, et vont parfois jusqu'à se « substituer » au MINPAT pour l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement ;
 - assurent une partie importante de la surveillance des P&R en adjoignant des écotouristes et gardes forestiers d'appui aux services extérieurs du MINEF ;
 - assurent la majeure partie des activités de recherche et formation continue ;
- **Les opérateurs privés** (guides de chasse, gestionnaires de campements, captureurs) :
 - sont chargés de la valorisation des ressources (guides de chasse, captureurs, campements) ;
 - assurent déjà la gestion de plusieurs ZIC et quelques campements ;
 - sont associés dans certaines zones à la surveillance de leurs ZIC ;
- **Les communautés rurales :**
 - disposent d'un droit de chasse traditionnelle (avec du matériel d'origine végétale, à but personnel et donc sans commercialisation des produits)
 - sont chargées de la valorisation des ressources via les ZICGC, les campements à gestion communautaire ou l'utilisation de villageois comme guides touristiques ;
 - commencent à s'investir dans la création / gestion de ZICGC (3 + 7 en projets) ;
 - sont utilisées comme guides ou gèrent quelques campements dans certaines zones ;
 - sont associées à la surveillance des P&R et de leurs ZICGC dans certaines zones ;
 - sont impliquées dans le pilotage local lorsque leurs représentants participent aux comités parcs (Waza) ou aux comités locaux de site ;
- **Les opérateurs d'appui** (ONG, bureaux d'étude, entreprises de travaux publics) :
 - devraient prendre en charge les travaux d'aménagement et les fonctions d'appui ;
 - ne le font que très faiblement vu leurs capacités limitées ou le positionnement des projets ou la présence de l'Etat en régie.

4.4 Qui fait quoi demain

Sur la base des missions du service public et des principes directeurs d'évolution institutionnelle au Cameroun, nous redéfinirons le qui fait quoi pour les prochaines années.

➤ Le secteur public est recentré et renforcé sur ses missions régaliennes centrales et locales.

- **Il s'agit en effet du « noyau dur » des responsabilités de l'Etat** qu'il est seul à même à pouvoir assurer, soit parce qu'il est le représentant et le garant des choix de société, situé au-dessus des intérêts particuliers (pilotage sectoriel), soit parce qu'il est seul à disposer de la légitimité nécessaire (répression). Et ces fonctions sont critiques pour la gestion durable qui ne peut se faire que sur la base de politiques, stratégies et programmes clairement définis, planifiés et suivis, et dans le cadre de règles du jeu adaptées et respectées. L'administration doit donc être recentrée et réorganisée sur ces fonctions qui sont ses missions pérennes. Celles-ci doivent devenir les priorités de son renforcement et de l'affectation des fonds publics.
- **Dans la pratique il s'agit surtout que l'administration faunique reprenne en main des fonctions qui lui sont déjà affectées mais qu'elles n'assurent pas aujourd'hui**, avec comme priorités: (i) le pilotage sectoriel, au niveau central mais aussi local, notamment la maîtrise d'ouvrage des projets / programmes, et (ii) le suivi / contrôle, notamment pour la protection des P&R.
- **Ces fonctions régaliennes** du MINEF sont les suivantes (cf. détails dans parties précédentes) :
 - Pilotage sectoriel dont maîtrise d'ouvrage des projets et programmes ;
 - Planification / suivi des actions ;
 - Coordination et concertation nationale et locale ;
 - Classement (au sens animation du processus local de négociation) ;
 - Allocation des ressources dans les ZIC et ZICGC, gestion des permis et agréments ;
 - Surveillance et répression des infractions en matière faunique ;
 - Mobilisation et exécution des fonds publics (budget de l'Etat et FSF) ;

➤ Le secteur public évolue vers le faire faire pour les fonctions d'appui en renforçant sa capacité de maîtrise d'ouvrage.

- **En cohérence avec le rôle de l'Etat au Cameroun, celui-ci n'a pas vocation à exécuter lui-même les tâches opérationnelles** (hormis le suivi / contrôle), mais peut les sous-traiter aux acteurs privés, ONG ou communautaires si ceux-ci sont mieux placés. Il s'agit de disposer d'un coût / efficacité maximum dans l'emploi des fonds publics en tirant parti des compétences existantes hors du secteur public pour la mise en œuvre de la politique faunique.
- **Le MINEF n'est quasiment pas présent sur ce type de fonctions** qui sont principalement assurées sur le terrain par les projets, directement ou via des ONG locales. **Cela ne conduira donc pas à un désengagement de l'Etat puisqu'il est de fait quasiment absent aujourd'hui.**
- **Cela va de pair avec un renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage du MINEF.** S'il n'a pas vocation à exécuter les fonctions d'appui, par contre c'est bien à lui de décider où, quand, comment et par qui des fonds publics vont être utilisés. Et l'administration doit être renforcée pour assurer cette fonction maîtrise d'ouvrage des programmes d'appui : identifier et planifier les actions, sélectionner, contractualiser avec les prestataires, suivre et contrôler leurs résultats.
- **Aujourd'hui les opérateurs d'appui nationaux n'ont pas les capacités** d'assurer ces fonctions et devront être renforcés pour les prendre progressivement en charge. A court terme ce sont encore les projets qui vont le faire mais cela doit s'accompagner de la mise en place des capacités nationales nécessaires pour prendre leur relève (c'est à l'administration d'y veiller et c'est possible à moyen terme).
- **A court / moyen terme ces fonctions partageables** (ou sous-traitables) concernent :
 - Etudes en appui au pilotage sectoriel (conception de stratégies et plans directeurs) ;
 - Etudes, inventaires et conception des plans d'aménagement ;
 - Recueil et traitement des données du système d'information ;
 - Suivi-évaluation externe de la politique, des projets et programmes ;
 - Exécution des activités d'information / éducation / communication (IEC), d'appui technique aux communautés rurales, d'approche participative, de mise en œuvre de micro-projets ;

- Les programmes de recherche et formation initiale sont des fonctions partageables mais à plus long terme et seront toujours assurés par le secteur public pour le court / moyen terme.

➤ **L'administration se désengage des fonctions de type productives ou commerciales**

- **Au Cameroun, l'Etat n'a plus vocation à intervenir dans les fonctions de type productives et commerciales.** Cette évolution s'est déjà traduite par la mise en place du système d'affermage des ZIC où l'Etat délègue à un opérateur privé ou communautaire l'exploitation durable des ressources fauniques, mais dans un cadre contractuel engageant les deux parties dans la voie d'une gestion durable des ressources, à charge pour l'administration de l'approuver, d'en suivre le respect et de sanctionner le cas échéant.
- **Par contre le secteur public est encore présent dans les travaux d'aménagement en régie** (pistes via le Min. TP) **ou l'exploitation de campements touristiques** (campements publics sous gestion MINTOUR). Un désengagement est nécessaire et possible à court terme dans la mesure où les capacités nationales existent ou peuvent rapidement se développer dans ces deux domaines. Comme pour les ZIC affermées, l'administration choisit les prestataires, contracte et les suit.
- **Ces fonctions dites transférables concernent :**
 - Chasse sportive via exploitation des ZIC et ZICGC (dont prise en charge de la planification de l'utilisation des ressources) et capture ;
 - Exécution des travaux de délimitation, construction et entretien des infrastructures (pistes, miradors, mares, pare-feux, ...) via prestataires privés locaux ou main d'œuvre locale ;
 - Exploitation des campements touristiques et activités de guide touristique ;

➤ **L'administration implique les parties prenantes**

- **La gestion durable des ressources fauniques est l'affaire de tous**, d'une part parce qu'il s'agit d'un patrimoine collectif (certes confié à l'administration pour qu'elle veille à sa gestion durable, mais au service de la collectivité qui en est le bénéficiaire final), et d'autre part parce qu'on ne pourra pas faire de gestion durable sans implication active de toutes les parties prenantes. Au-delà des fonctions partageables et transférables (mise en œuvre) cela passe par une implication accrue des acteurs dans :
 - **Les choix sectoriels et leur suivi, via des instances de concertation** pour ce qui concerne le pilotage sectoriel au plan national (choix politiques et stratégiques, règles du jeu, identification des programmes et projets) mais aussi local (gestion participative des P&R), ainsi que leur suivi (implication dans le suivi-évaluation des programmes et PA) ;
 - **Le classement des P&R**, via des mécanismes d'information et négociation locales préalables aux décrets de classement et à la délimitation ;
 - **La protection des P&R et la lutte anti-braconnage**, via des partenariats locaux pour la remontée d'information, des patrouilles mixtes de surveillance / répression, l'emploi de villageois pour la surveillance, la prise en charge par les communautés concessionnaires de ZICGC d'un auto-contrôle de leurs membres ;
 - **Le partage des retombées financières** via la fiscalité décentralisée, le partage des revenus des entrées parcs, l'emploi de main d'œuvre locale, la mise en œuvre de micro-projets ;
 - **La promotion nationale et internationale de l'écotourisme** via des partenariats techniques et financiers avec les organisations professionnelles du secteur privé ;
- **Aujourd'hui les bases sont déjà en place au niveau :** (i) règles du jeu, (ii) ouverture d'esprit de l'administration, (iii) expériences locales. L'enjeu sera de consolider les mécanismes existants et d'étendre ses premiers acquis.

➤ **L'administration identifie, négocie et suit les appuis extérieurs**

- **La gestion durable de la faune implique des appuis extérieurs importants.** Aujourd'hui comme demain, les ressources publiques nationales sont limitées et prioritairement orientées vers l'appui au développement à court et moyen terme. Du coup la conservation de la biodiversité, qui ne génère que peu de recettes fiscales ou économiques, ne bénéficiera pas avant longtemps de budgets publics importants. L'appui de partenaires extérieurs restera donc indispensable dans des proportions importantes.
- **C'est déjà le cas aujourd'hui mais avec des déficits importants** car les bailleurs assurent de fait le pilotage sectoriel, la gestion des P&R sur les sites projets, et jusqu'aux missions « semi-régaliennes » de surveillance via les écogardes ou gardes d'appui. La faiblesse du MINEF est

l'origine et la conséquence de cette situation puisqu'il n'est pas en mesure : (i) d'élaborer un programme global et cohérent dans lequel les bailleurs trouveraient à inscrire leurs appuis de façon coordonnée, (ii) d'assurer un pilotage des projets sur le terrain, (iii) de mettre à disposition les financements publics (dont contre-parties) ou les ressources humaines nécessaires pour ses missions régaliennes.

- **Il convient donc de rappeler que :** (i) le MINEF assure la maîtrise d'ouvrage de la politique faunique et des projets / programmes (et doit être renforcé dans ses capacités de pilotage sectoriel, d'identification des appuis et de négociation avec les bailleurs), (ii) les bailleurs sont des partenaires d'appui et interviennent en concertation avec le MINEF pour appuyer la politique faune et AP dans les domaines identifiés, (iii) que l'approche-programme doit devenir l'outil clé de partenariat en donnant une vision globale et planifiée des objectifs à atteindre, en coordonnant les investissements publics et les appuis extérieurs, en favorisant la complémentarité et la synergie entre projets, et en fournissant une plate-forme commune d'engagements respectifs à atteindre.
- **Sur cette base les projets apportent un appui ponctuel,** financier (prêts et dons) et/ou technique (agences d'exécution), pour la mise en œuvre de la politique faunique par : (i) la prise en charge de fonctions type études, conception de plans d'aménagement, fonctions d'appui, financement de travaux, ... et (ii) le développement des capacités nationales, au niveau secteur public (appui institutionnel) ou des opérateurs nationaux d'appui (BE, ONG, communautés, ...).
- **L'administration quant à elle :** (i) identifie, conçoit (ou supervise la conception) et négocie les appuis extérieurs, (ii) assure le pilotage stratégique du projet (ou la tutelle technique) en termes de suivi de l'avancement des activités, évaluation des impacts et réorientation éventuelle, (iii) veille à l'appropriation, la capitalisation et la pérennisation des acquis.
- **Par contre l'administration n'a pas pour vocation de mettre en œuvre des projets** qui est une fonction sous-traitable à meilleur coût / efficacité au secteur privé (agences d'exécution aujourd'hui, ONG ou BE nationaux demain).
- **Si elle n'exécute pas le projet, elle doit néanmoins :** (i) assurer la coordination entre les activités du projet et celles des services forestiers intervenant sur la même zone, (ii) exécuter les activités qui sont de son ressort (fonctions régaliennes sur fonds propres, fonctions partageables d'appui sur fonds projets si les capacités privées ou ONG font défaut), (iii) être impliquée dans les activités exécutées par le projet (par exemple participer aux actions de sensibilisation / information réalisées par le projet), (iv) assurer un suivi-évaluation particulièrement étroit des appuis dont il est le bénéficiaire (formations notamment). D'où l'importance de bien définir la place des SE dans la phase de conception du projet et de développer des relations et mécanismes de programmation / planification / suivi coordonnés sur le terrain (à l'image parmi d'autres du site GEF SE).

Maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et exécution

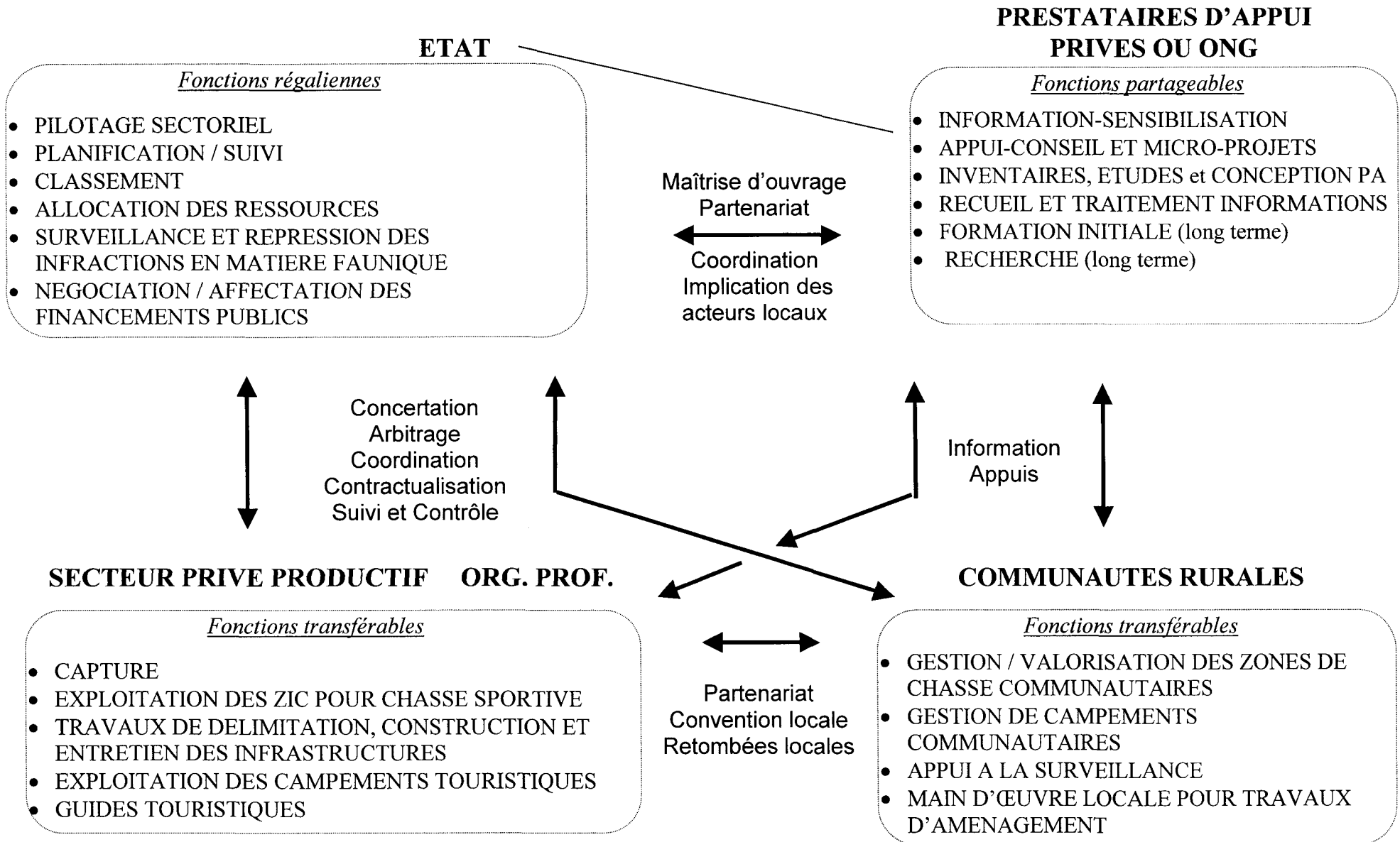
Le maître d'ouvrage est le propriétaire du projet et la maîtrise d'ouvrage recouvre la définition des objectifs du projet, le choix des principes directeurs, la détermination du cadre budgétaire et du délai de réalisation, le contrôle et le suivi-évaluation externe, la négociation avec les partenaires extérieurs, la passation du marché avec le maître d'œuvre. Cette maîtrise d'ouvrage peut être déléguée lorsque le maître d'ouvrage fait appel à un tiers (qui peut être un service extérieur, une autre administration, un organisme sous tutelle, un prestataire privé) pour assurer tout ou partie des différentes fonctions concernées tout en restant le propriétaire et le bénéficiaire final des actions.

Le maître d'œuvre est le responsable de l'exécution du projet et la maîtrise d'œuvre recouvre la programmation annuelle des activités, l'élaboration des budgets prévisionnels, la gestion des fonds alloués par le maître d'ouvrage, l'exécution directe et/ou la sous-traitance des activités à assurer à des prestataires de service qu'il est alors chargé de coordonner, le suivi-évaluation interne ; ce maître d'œuvre a été choisi par le maître d'ouvrage qui est le propriétaire du projet et à qui il rend compte.

L'exécution même des activités du projet peut être faite par le maître d'œuvre ou confiée (pour tout ou partie) à des structures d'exécution en fonction de leurs avantages comparatifs, par exemple à l'administration pour les activités d'inventaire et classement, à des ONG pour la sensibilisation et la formation, à des structures communautaires pour la gestion de campements, ...

De façon plus imagée on peut comparer un projet à une maison : le maître d'ouvrage serait le propriétaire qui finance la construction, dit comment il veut la disposition des pièces et vérifie qu'on respecte ses souhaits, ..., le maître d'œuvre serait l'entrepreneur de bâtiment qui dessine les plans, prépare et négocie le budget, organise les étapes de construction, gère les différents corps de métiers nécessaires, rend compte de l'avancement, ..., les exécutants seraient les différents corps de métier (électricien, couvreur, ...) qui interviennent sous la supervision du maître d'œuvre.

SCHEMA DE PARTAGE DES ROLES



5.1 Principes de base

Avant de décrire les scénarii possibles, nous poserons ici quelques références de base communes à l'ensemble de ces scénarii afin d'éviter les répétitions.

- **Le montage institutionnel est basé sur le rôle régalien de l'Etat à moyen / long terme**
- **Les scénarii concernent le montage institutionnel dans le secteur public en gardant à l'esprit que celui-ci a vocation à se recentrer et se renforcer sur ses missions** régaliennes décrites ci-avant : pilotage sectoriel et maîtrise d'ouvrage, classement et négociation locale, allocation des ressources et approbation des conventions dans les ZIC, suivi / contrôle du respect des règles du jeu dans l'ensemble des AP (P&R et ZIC). Dans tous les scénarii exposés, les autres fonctions sont donc à déléguer ou à transférer et ne peuvent être assurées qu'à titre transitoire par le secteur public, lequel a pour mission de développer les capacités privées, ONG, communautaires à les prendre en charge au plus tôt (et c'est un des rôles principaux des projets d'appui).
- **Chaque scénario est basé sur une approche locale et participative de la gestion des P&R.**
- **Ceux-ci sont soumis à des pressions locales importantes leur protection ne peut se faire qu'en prenant en compte les parties prenantes riveraines et leurs intérêts.** Si la politique de conservation doit se traduire sur le terrain par une politique claire de surveillance et de sanction, elle doit intégrer aussi une approche locale et participative de gestion. L'approche locale implique une déconcentration forte des organes de décision, gestion et suivi. L'approche participative implique une ouverture de ces organes aux parties prenantes. L'administration reste bien l'organe de direction mais doit s'appuyer sur une instance paritaire pour assurer cette fonction. Les réflexions et expériences en cours vont déjà dans ce sens (comité parc de Waza, Comité Local de Suivi du Site GEF). Cela peut prendre la forme d'un « **Comité Local de Gestion** », réunissant les services déconcentrés de l'Etat, les représentants des populations et des communes riveraines, les opérateurs privés, les ONG (ainsi que les opérateurs de projets). Ce comité local aura un rôle consultatif et une vocation de concertation entre parties prenantes, de coordination des acteurs opérationnels et d'appui au directeur du parc dans la mise en œuvre, notamment à travers ses relais dans les villages riverains. Pour rester concret il doit participer à l'élaboration du plan d'aménagement puis des programmes de travail et à leur suivi-évaluation, et avoir notamment un droit de regard dans le choix et l'évaluation du directeur du parc et de ses équipes. Chaque scénario envisagé prendra en compte ce type de montage au niveau local.
- **Le financement sera assuré à long terme par une Fondation Nationale des AP**
- **Il s'agirait d'une structure indépendante du MINEF, chargée de « prospecter » les dons internationaux, de les gérer** en les plaçant sur les marchés financiers, et d'utiliser les intérêts pour financer les programmes nationaux de conservation / valorisation de la biodiversité. Sa mise en place peut être rapide mais sa capacité à financer les AP au Cameroun s'inscrit dans une optique à moyen / long terme compte tenu des délais nécessaires pour recueillir des fonds suffisants. C'est une solution adaptée pour disposer de financements suffisants et pérennes dans un contexte de ressources publiques limitées, mais il faut garder à l'esprit que le financement va de pair avec un droit de regard dans les choix de programmes et leur suivi (sinon les donateurs ne mettront pas de fonds suffisants). A terme on évoluera donc vers des budgets-programmes élaborés par le MINEF qui les présentera et les négociera avec cette Fondation, celle-ci se réservant le droit de financer ou non tout ou partie des programmes proposés et de suivre l'utilisation efficace des fonds. Ces financements pourront être alloués directement au MINEF ou à des opérateurs privés, ONG, communautés (ou à des agences d'exécution dans un premier temps). A noter que la tentation de faire transiter les financements Fondation via le FSF devrait être écartée, d'une part pour éviter de compliquer les circuits financiers, d'autre part pour distinguer deux vocations distinctes : (i) FSF = fonds publics pour fonctions régaliennes de base, (ii) Fondation = fonds extérieurs pour financements des autres fonctions. Ces financements Fondation Nationale pourraient être complétés selon les cas par des fondations locales (cf. projet MINEF / MCP du CAMCOF) ou la

mobilisation des nouveaux mécanismes de financement international liés aux services environnementaux.

➤ Les scénarii sont des visions à long terme.

- **A court terme la politique faune et AP sera quasi-exclusivement le fait du PSFE via sa composante « Faune et AP »**, sur des financements majoritairement GEF. Et la question qui se pose c'est celle du montage institutionnel et financier de la mise en œuvre de cette composante. Mais nous l'aborderons plus tard. Il s'agit d'abord de dégager une vision à long terme du montage institutionnel, dans une perspective après-programme PSFE, et c'est l'objet des scénarii développés. Nous verrons dans un second temps comment ce programme peut être géré à court terme (et comment il peut appuyer la mise en place de ce montage long terme).

➤ La répartition des attributions niveau central / local est proche d'un scénario à l'autre.

Pour éviter de nous répéter nous en donnerons le contenu concret ici qui sera le tronc commun de répartition des tâches niveau central / local pour tous les scénarii.

- **Les services de terrain sont l'échelon opérationnel** de mise en œuvre mais aussi de planification, gestion et suivi :
 - **Planification / suivi** : ils élaborent les budgets-programmes nécessaires à la gestion durable des P&R et ZIC, c'est-à-dire qu'ils identifient et planifient les tâches à exécuter, fixent des objectifs, prévoient les budgets, affectent les responsabilités de mise en œuvre ; puis les négocient avec le niveau central avec des cahiers des charges précis ; enfin ils en assurent le suivi-évaluation interne ;
 - **Gestion** : ils reçoivent les fonds nécessaires à la mise en œuvre et les gèrent ; ils reçoivent ou recrutent les ressources humaines nécessaires et les gèrent ;
 - **Exécution des tâches régaliennes** : ils assurent la surveillance et la répression des infractions à la réglementation faunique dans les espaces concédés (ZIC) et non concédés (P&R), ils animent les processus de classement, ils suivent le respect des cahiers des charges par les concessionnaires privés et communautaires des ZIC ; ils approuvent et suivent les plans de tir ; ils traitent les dossiers de ZIC communautaires ;
 - **Mise en œuvre déléguée des fonctions sous-traitables** : ils sélectionnent, contractualisent et suivent les prestataires privés, ONG, communautaires qui vont exécuter les tâches sous-traitables liés aux travaux d'aménagement, aux actions de sensibilisation / information / appui-conseil aux communautés, à la mise en œuvre de micro-projets, ... ; ils passent des conventions avec les opérateurs privés chargés des campements touristiques et des visites touristiques ; ils font appel à des bureaux d'étude pour les appuyer dans l'élaboration et le suivi des plans d'aménagement ;
 - **Elaboration et suivi du Plan d'Aménagement** : ils font les inventaires et conçoivent les PA (avec l'appui de BE), en assurent le suivi d'avancement et l'évaluation des impacts, notamment le suivi écologique, et l'actualisent périodiquement ; ce PA est le cadre de référence qui guide l'élaboration des budgets-programmes annuels ;
 - **Coordination et concertation locale** : ils animent la concertation et la coordination des acteurs locaux à chaque stade élaboration / mise en œuvre / suivi ;
 - **Pilotage stratégique et coordination des projets** : ils assurent la tutelle technique déléguée des projets d'appui (suivi, évaluation, réorientation) et leur coordination avec les autres activités ; ils identifient les besoins d'appui, conçoivent les projets et les soumettent au niveau central.
- **Le niveau central est un échelon de conception, suivi et coordination** des services de terrain :
 - **Pilotage sectoriel** : ils assurent la conception et le suivi des politiques sectorielles, stratégies et plans directeurs ; ils suivent et adaptent la réglementation faunique ; ils préparent, négocient et suivent les conventions internationales ;
 - **Orientation, appui, coordination, suivi des services de terrain** : ils donnent les orientations politiques et stratégiques aux services de terrain, les appuient dans leur prise en compte (budgets-programmes) et leur mise en œuvre (information, formation) ; ils les coordonnent pour une action efficace ; ils les suivent et les évaluent ;
 - **Consolidation et négociation des budgets-programmes** : ils étudient les budgets-programmes élaborés sur le terrain, les approuvent ou amendent, assurent un pré-arbitrage, puis négocient les financements publics ou extérieurs (Fondation) ;

- **Coordination et concertation nationale** : ils interviennent au niveau politique national pour impulser la politique faunique, veiller à sa prise en compte dans les autres politiques sectorielles, animer la concertation avec les acteurs centraux (privés, ONG, partenaires) ;
- **Approbation et suivi consolidé des PA** : ils étudient et approuvent les PA locaux, puis assurent le suivi consolidé de leur avancement, dont la gestion du système national d'information écologique ;
- **Maîtrise d'ouvrage nationale des projets / programmes** : à partir des besoins identifiés par le terrain et leurs propositions, ils vérifient la cohérence avec la politique faunique, consolident les besoins, conçoivent les projets / programmes et les négocient avec les partenaires ; ils assurent un suivi-évaluation consolidé ;
- **Planification et allocation des ressources** : agréments, permis, conventions ZIC ;
- **Conception et suivi des programmes nationaux et transversaux** : recherche, formation, IEC

5.2 4 scénarii possibles

4 scénarii de renforcement institutionnel sont envisageables. Nous les décrivons rapidement l'un après l'autre avant de voir leurs avantages / inconvénients dans un deuxième temps.

➤ I - Une DFAP s'appuyant sur un Office national des AP

- **Dans ce premier scénario on part de l'idée que l'aménagement et la protection des P&R impliquent des tâches importantes d'exécution et de gestion qui seraient assurées plus efficacement par un office parapublic** au vu de ses avantages comparatifs en termes de souplesse de gestion, déconcentration des services de terrain, flexibilité de rémunération du personnel et de recrutement de contractuels,
- **La DFAP garde ses fonctions de pilotage sectoriel** (conception / suivi des politiques, stratégies, ...) ainsi que la maîtrise d'ouvrage des projets / programmes. C'est la DFAP qui négocie avec la Fondation et les bailleurs les besoins d'appuis techniques et financiers.
- **Le changement c'est que la DFAP confie à l'Office la maîtrise d'œuvre des budgets-programmes**, c'est-à-dire leur élaboration, leur mise en œuvre (directe ou déléguée) et leur suivi interne. La DFAP reste responsable de la politique faune et AP mais s'appuie sur un Office pour la mettre en œuvre. Le MINEF n'aurait donc plus de services extérieurs en matière faunique ni de fonds importants à gérer, tout en restant l'interface et le négociateur avec les partenaires.
- **L'Office dispose d'un statut parapublic de type EPA** (seul compatible avec ses missions de service public, cf. annexe), sous tutelle technique du MINEF. Son CA est présidé par le MINEF et élargi aux administrations partenaires (ainsi qu'aux bailleurs comme personnes-ressources). Il élabore ses budgets-programmes selon les orientations de la DFAP, s'appuie sur un comité programmes paritaire, puis soumet à approbation par le CA. La DFAP négocie avec la Fondation et les bailleurs les fonds nécessaires (cf. encadré), puis l'Office passe une convention tripartite DFAP / Fondation / MINEF.
- **L'Office de niveau central est de taille réduite** (30 personnes environ), chargé d'appuyer, coordonner, consolider et suivre les budgets-programmes élaborés par les agences de terrain.
- **L'Office dispose d'agences déconcentrées** responsables de l'élaboration, de l'exécution directe ou déléguée et du suivi de leurs budgets-programmes. A la différence des SE du MINEF, ces agences reportent à la DG de l'Office qui approuvent leurs budgets-programmes, et dont elles en reçoivent les fonds nécessaires, à charge pour la DG de veiller à leur bonne utilisation.
- **Ces agences qui assurent les missions** régaliennes de suivi / contrôle, classement, élaboration / suivi du PA, concertation / coordination locales, ainsi que le pilotage stratégique et la coordination des projets intervenant sur le site. Elles assurent de façon transitoire une partie des fonctions d'appui si les capacités privées ou ONG ne sont pas suffisantes, à charge pour elles de les développer. Elles interviennent dans les P&R mais aussi dans les ZIC et ZICGC.
- **Elles disposent d'un comité local de gestion** pour un pilotage concerté.
- **Sur le terrain une agence est basée dans chaque P&R** et dispose d'équipes positionnées dans les P&R (comme les UTO locales actuelles) ainsi que de postes de chasse dans les ZIC environnantes pour veiller à leur gestion durable (à la différence des UTO locales actuelles). L'agence « P&R » est membre des comités de gestion de l'UTO régionale pour assurer une bonne coordination / planification et déboucher sur une convention de collaboration avec la DP MINEF « Forêt », dont remontée d'informations sur le braconnage ou participation à des patrouilles conjointes (de même avec les opérateurs privés et communautaires des ZIC).

- **Les ressources humaines** sont soit détachées (c'est-à-dire prises en charge financièrement par l'Office), soit recrutées directement par l'Office (contractuels).
- **Ce schéma est proche du schéma actuel MINEF / ONADEF** où celui-ci gère les réserves non concédées et périmètres de reboisement (élaboration et exécution des plans d'aménagement et de reboisement).

MINEF / OFFICE / FONDATION

- *le MINEF oriente l'Office en lui fixant les objectifs, priorités et cadre budgétaire,*
- *les agences élaborent et négocient leurs budgets-programmes avec la DG,*
- *la DG élabore un budget-programme consolidé, avec l'appui d'un comité programmes paritaire (MINEF, administrations partenaires, partenaires de la Fondation, ONG, privés, élus du peuple), puis le soumet à son CA,*
- *le CA examine et approuve (ou amende) les budgets-programmes,*
- *le MINEF a un droit de veto sur les décisions majeures (tutelle technique) si ces programmes ne correspondent pas aux orientations,*
- *les budgets-programmes sont présentés et négociés par le MINEF auprès de la Fondation, et une convention tripartite MINEF / Fondation / Office est signée, assortie d'un cahier des charges précis et d'une évaluation périodique indépendante,*
- *le MINEF négocie et mobilise les fonds publics (budget d'Etat, FSF) complémentaires,*
- *les fonds sont alloués à l'Office qui exécute ou délègue l'exécution et suit l'avancement,*
- *un audit indépendant assure un suivi-évaluation externe et remet ses conclusions aux parties prenantes.*

➤ II - Une DFAP s'appuyant sur des « mini-offices » P&R à l'échelon local

- **Dans ce deuxième scénario on considère que le facteur-clé c'est la déconcentration et la gestion participative locale des décisions et des moyens, ce qui conduit à envisager des P&R qui soient autonomes au plan local** pour la protection / valorisation des AP. Il n'y a plus d'office central avec des agences déconcentrées mais des « mini-offices » à l'échelle de chaque P&R.
- **Comme dans le scénario I, la DFAP est un niveau de conception et suivi,** sans tâches d'exécution et chargée des fonctions régaliennes de niveau central. Elle joue aussi le rôle de l'Office central du scénario précédent avec comme tâches d'appuyer, coordonner et suivre les services de terrain.
- **Sur le terrain et dans les P&R, le changement majeur c'est la mise en place de « mini-offices » sous forme d'établissements publics à statut EPA.** Ils fonctionnent comme l'Office du scénario I mais avec comme différence majeure une dimension locale : (i) ils sont sous tutelle MINEF (représenté par le DP) qui assure la présidence du CA local, (ii) le comité local de gestion assure aussi le rôle de comité programmes local en impliquant les acteurs locaux, (iii) les budgets-programmes négociés au niveau local sont ensuite consolidés / amendés par la DFAP qui les présente à la Fondation, (iv) des Fondations locales peuvent apporter des financements complémentaires.
- **Ces « mini-offices » assurent sur le terrain les tâches opérationnelles** dans les P&R et les ZIC, soit directement pour les fonctions régaliennes, soit en déléguant et en coordonnant pour les autres tâches. Ils sont complètement autonomes et reçoivent directement les fonds de la Fondation (avec conventions tripartites DFAP / « mini-office » / Fondation) ou de l'Etat. Le personnel est détaché par le MINEF (donc payé, évalué, motivé, sanctionné au niveau local) et complété par du personnel contractuel au besoin, recruté et évalué localement.
- **Sur le terrain la coordination SE MINEF / équipes des « mini-offices » est assurée par le DP** qui cumule la présidence du CA des mini-offices, assure l'autorité hiérarchique sur les SE et s'appuie le cas échéant sur l'UTO régionale comme instance de coordination.
- **Ce montage est proche de la situation actuelle des UTO locales** et ne ferait que donner une autonomie complète à ces UTO locales (en leur confiant également le suivi des ZIC).

➤ III – Une DFAP et des SE recentrés et renforcés

- **Dans ce scénario on part de l'idée qu'il faut garder le montage actuel et qu'il est possible de remédier aux déficits actuels du MINEF par un renforcement adapté** de la DFAP et des Services Extérieurs, en s'appuyant sur : (i) une gestion performante des ressources humaines (recrutement et redéploiement des effectifs, formation, revalorisation des salaires, mécanismes de suivi / sanctions / primes à la performance), (ii) une organisation interne efficace (déconcentration des décisions et des moyens, responsabilisation des SE sur des budgets-programmes, UTO régionales permettant une coordination locale efficace), (iii) un fonctionnement interne amélioré (capacités et outils de planification / suivi / management / information), (iv) une gestion des moyens plus souple (en utilisant réellement les possibilités des UTO locales et du FSF, complété par les appuis de la Fondation).
- **Les SE sont le niveau opérationnel** chargé d'élaborer et mettre en œuvre les budgets-programmes (comme les agences de l'Office dans le scénario I). Le changement c'est qu'ils sont renforcés et **surtout fortement déconcentrés** au niveau décision (élaboration des PA et budgets-programmes locaux), gestion des moyens financiers et des ressources humaines, suivi-évaluation interne et reporting au niveau central. Ils assurent les fonctions régaliennes sur le terrain, à commencer par les tâches de suivi / contrôle, délèguent les fonctions partageables et assurent le pilotage stratégique des projets d'appui.
- **Dans ce scénario les P&R restent comme aujourd'hui sous forme UTO** locales avec un conservateur MINEF. Le changement c'est que pour remédier aux déficits actuels, on confirme la DD comme échelon privilégié de coordination et supervision des services de terrain. Cela veut dire qu'elle dispose des UTO et des PFC pour assurer au mieux les missions opérationnelles. Cela conduit à placer les conservateurs d'UTO sous la responsabilité hiérarchique du DD quelque soit la catégorie d'UTO⁵. Concernant les PFC contigus aux P&R, la définition des responsabilités de supervision et coordination est définie localement (cf. encadré).
- **Un comité local de gestion** assure un pilotage local en concertation avec les parties prenantes au niveau local.
- **La DFAP est renforcée comme un niveau de conception et suivi**, sans tâches d'exécution et chargée des fonctions régaliennes de niveau central (cf. ci-avant), avec comme tâches principales d'orienter, appuyer, coordonner et suivre les SE.
- **Elle assure également la consolidation des budgets-programmes des SE pour élaborer un budget-programme national**, puis négocie et mobilise les financements nationaux et internationaux (Fondation). Des conventions tripartites DFAP / Fondation / DP sont mises en place. Les financements de la Fondation vont directement sur le terrain aux acteurs opérationnels (SE pour fonctions régaliennes, prestataires privés ou ONG pour fonctions sous-traitables), à charge pour la DFAP d'en assurer le suivi-évaluation.

Concernant la question des PFC contigus aux P&R, il s'agit d'un point important car : (i) la protection de ces P&R dépend de leur travail de suivi / contrôle dans les espaces environnants, (ii) une protection efficace passe par une approche holistique P&R / ZIC et ZICGC contiguës.

La question se pose de qui supervise et coordonne ces PFC contigus : le conservateur du parc ou le DD ? Sachant que le problème est différent selon les zones : en savane ces PFC ont une vocation quasi-unique de gestion faunique alors qu'en forêt dense ils assurent aussi le suivi des concessions forestières.

Un schéma unique poserait forcément des problèmes et la déconcentration c'est aussi laisser aux services extérieurs une marge de manœuvre dans l'organisation du qui fait quoi. Avec le (ou les) DD concerné(s), le conservateur et les PFC contigus aux parcs vont élaborer leurs programmes d'action et définir les responsabilités d'exécution mais aussi de coordination et de supervision. En fonction des cas, le DD pourra déléguer ou non aux conservateurs la coordination et la supervision des PFC contigus.

L'important c'est de mettre en place une bonne coordination entre services de terrain en précisant qui fait quoi et quand. Cette clarification des rôles et relations sur le terrain est possible, à l'image des acquis enregistrés par le MINEF avec l'appui des projets GEF.

⁵ Il arrive qu'un parc soit à cheval sur deux départements mais il s'agit d'une situation minoritaire. Dans ce cas le conservateur reporte à son DD principal (i.e. celui dont le département englobe la majeure partie du parc) qui assure la coordination avec l'autre DD (via les UTO régionales ou la DP).

➤ **IV - Une DFAP et des SE renforcés, déléguant l'aménagement et la valorisation des AP à des prestataires privés (ou ONG)**

- **Dans ce dernier scénario on part du principe qu'un parc ou une réserve peuvent être aménagés par un opérateur privé**, c'est-à-dire que l'Etat peut passer contrat avec un BE, une ONG ou un opérateur écotouristique pour assurer la conception et la mise en œuvre des programmes d'aménagement et de valorisation, l'Etat gardant ses missions régaliennes de suivi / contrôle en collaboration avec le prestataire retenu.
- **Il ne s'agit pas d'une optique commerciale**, c'est-à-dire qu'on ne compte pas sur le privé pour générer suffisamment de recettes propres pour autofinancer l'aménagement du parc. Cela ne paraît pas réaliste (sauf peut-être quelques AP en savane) et entraînerait une confusion des rôles et financements (financement de missions de protection sur des fonds tirés de la valorisation). Il s'agit plutôt d'une optique où l'Etat finance les programmes d'aménagement mais lance un appel d'offres, sélectionne et contracte avec le mieux-disant pour disposer du meilleur coût / efficacité sur les fonctions partageables et transférables.
- **Le contrat est sur 5 à 10 ans renouvelable**, avec un cahier des charges basé sur le PA, la DFAP assurant un suivi-évaluation étroit de son avancement, jusqu'à rupture du contrat en cas de mauvais résultats de l'opérateur privé.
- **Le privé assure la maîtrise d'œuvre pour le compte de l'Etat**, c'est-à-dire qu'il élabore les budgets-programmes, exécute ou sous-traite les travaux d'aménagement, fonctions d'appui et activités écotouristiques, assure le suivi-évaluation et rend compte à la DFAP. Il associe les parties prenantes dans un comité local de gestion.
- **Il passe des conventions locales avec les services extérieurs du MINEF** pour les activités de suivi / contrôle, les appuie le cas échéant par la mise à disposition de contractuels pour la surveillance et peut aussi les motiver par des primes à la performance qui viennent compléter les salaires de la Fonction Publique.
- **Les services extérieurs gardent bien entendu leur rôle régalien et exclusif** de répression, seuls à mêmes de verbaliser les contrevenants et de les traduire en justice. Ils assurent également la gestion durable du domaine concédé ZIC et ZICGC.
- **Les financements sont négociés par la DFAP** avec la Fondation qui les met directement à disposition de l'opérateur retenu.

5.3 Avantages et inconvénients

Pour analyser les forces et faiblesses de chaque scénario, nous verrons : (i) en quoi ils peuvent ou non répondre aux problématiques de financements suffisants et pérennes, gestion performante, implication des parties prenantes, (ii) s'ils appuient les choix stratégiques sur le terrain, (iii) s'ils sont conformes aux principes directeurs d'évolution du rôle de l'Etat, d'efficacité et de bonne gouvernance.

➤ **Le scénario I « Office national » est intéressant au niveau efficacité de gestion, mais les risques stratégiques et institutionnels sont importants**

- **Le scénario Office est intéressant pour faciliter la mobilisation des financements** : (i) des financements extérieurs du fait d'une confiance plus rapide des partenaires dans une structure nouvelle et potentiellement plus performante, (ii) des fonds publics en distinguant la faune de la forêt et en lui donnant une structure spécifique. **Mais ces deux points sont en fait de faux problèmes** : (i) un MINEF renforcé peut aussi (re)gagner la confiance des bailleurs, (ii) la mobilisation de fonds publics est une question de volonté politique, soit elle existe, soit elle n'existe pas, et un Office n'y changera rien.
- **Le point fort c'est que la gestion d'un Office est potentiellement plus performante** que celle du MINEF, du fait de mécanismes internes plus souples au niveau gestion financière, gestion des RH (avec flexibilité d'embauches de contractuels), mise en place d'agences déconcentrées, sous-traitance des travaux et fonctions d'appui. Il s'agit d'un avantage objectif potentiel par rapport au Ministère mais **la question se pose de transformer cet avantage potentiel en avantage réel. Et l'exemple de l'ONADEF, ou d'autres offices, montre que cela n'est souvent pas le cas**, avec une gestion centralisée, une faible autonomie des agences ou une gestion clientéliste des RH identiques aux déficits de l'administration classique. Pourquoi ? Parce qu'il n'y a ni obligation de

résultats ni devoir de rendre compte et que les mécanismes d'orientation / tutelle / suivi / contrôle sont dominés par des rapports de force politiques. **Les problèmes de fond de bonne gouvernance dans la gestion publique ne dépendent pas de Office ou pas Office**, mais d'une volonté politique d'exiger et de suivre des résultats, ainsi que de réformer en profondeur la gestion des ressources humaines. Si on ne peut la résoudre au MINEF, on n'y arrivera pas plus dans un Office. En d'autres termes, si une voiture ne marche pas à cause d'une panne de moteur, ce n'est pas la peine de changer de chauffeur, ce qu'il faut changer c'est le moteur !

- **Sur le plan des relations locales inter-acteurs**, tout dépendra de la volonté d'ouverture du secteur public aux acteurs sur le terrain. Qu'il s'agisse d'un Office ou du MINEF ce sera le même problème. Mais avec l'Office on sera confronté à un problème supplémentaire car **les agences des P&R répondront à leur DG centrale et se sentiront d'autant moins disponibles ou motivées pour ouvrir réellement leurs instances de gestion et suivi**. De plus on va compliquer les mécanismes de concertation et de coordination avec les autres administrations. Il s'agit d'un point essentiel de la protection des AP. Mais introduire un nouvel acteur dans ce dialogue MINEF / Administrations partenaires va le compliquer, d'autant plus que l'Office n'aura qu'une vision de l'aménagement limitée aux ressources fauniques. Ce sont les premières faiblesses de ce scénario.
- **L'autre faiblesse de ce scénario c'est de remettre en question les approches stratégiques actuelles**. On cherche une gestion intégrée des ressources et de premiers acquis sont à noter, mais si on sépare sur le terrain MINEF = Forêt / Office = Faune et AP, il est évident qu'on aura une coupure entre les deux structures et donc **une gestion « désintégrée » des ressources**. De même pour l'aménagement régional intégré qui commence à se mettre en place : avec un Office autonome dont les agences reportent à la DG de Yaoundé, on risque et même on va sûrement vers un retour en arrière avec **des P&R qui vont devenir des « îlots » séparés** de l'aménagement des espaces et ressources environnantes alors qu'il s'agit d'un facteur clé de la protection des P&R. **C'est l'inconvénient majeur de ce scénario qui devrait même suffire à l'écarter**⁶.
- **Concernant l'évolution vers le faire faire, le risque est important que l'office mette en œuvre en régie** et assure directement des tâches d'exécution, notamment travaux d'aménagement. Ce risque peut être réduit par une stratégie claire du PSFE basée sur des projets d'appui qui assurent dans un premier temps ces fonctions sous-traitables et développent parallèlement les capacités nationales à moyen terme. Le risque peut donc être prévenu, mais sans garantie totale.
- **L'autre faiblesse majeure de ce scénario touche à l'efficacité du secteur public**, à l'image des déficits antérieurs MINEF / ONADEF, avec comme risques importants que :
 - **L'office échappe à sa tutelle**, devienne indépendant, ne rende plus compte et élabore ses budgets-programmes sans approbation / suivi de la DFAP. Le risque est d'autant plus réel que la majorité des financements viendra de l'extérieur et peut aboutir à un office piloté dans la pratique par la Fondation avec une DFAP marginalisée, alors qu'on cherche justement à la renforcer dans son rôle de pilotage sectoriel et maîtrise d'ouvrage des projets / programmes.
 - **Qu'il y ait des duplications de tâches et donc de financements**, au niveau central ou au niveau déconcentré dans des domaines comme l'identification de projets, les études, l'approbation des conventions d'affermage, l'appui aux communautés rurales, ...
 - **Qu'on perde en efficacité pour la lutte anti-braconnage** avec deux services de terrain faune / forêt, donc deux structures présentes chacune avec ses coûts fixes.

Conclusion : attention à ne pas choisir une fausse solution face aux vrais problèmes

- ☞ **Les deux avantages potentiels d'un Office sont de faux problèmes** : (i) mobiliser des financements extérieurs et publics peut se faire aussi bien avec un MINEF renforcé, (ii) la gestion performante ne dépend pas de office ou pas office mais de problèmes de fond de bonne gouvernance dans la gestion publique (volonté politique, GRH, exigence et suivi des résultats).
- ☞ **Ce scénario présente 3 faiblesses majeures** : (i) remise en question d'approches stratégiques pertinentes (et perte des acquis actuels), (ii) risques importants de dérives MINEF / Office et donc de pertes d'efficacité du secteur public et de conflits inter-institutionnels, (iii) contraintes d'un Office centralisé pour mettre en place une gestion locale participative.

⁶ C'était déjà le cas avec MINEF / ONADEF où chaque entité considère son domaine comme sa chasse gardée : domaine forestier non concédé pour l'Office / domaine concédé pour le MINEF. Une simple visite à Deng Deng devrait suffire à convaincre les acteurs de la réalité et de la gravité d'un tel problème.

➤ **Le scénario II « mini-offices » offre plusieurs avantages supplémentaires mais les problèmes de fond demeurent**

- **Ce scénario « mini-offices » est équivalent aux autres sur sa capacité à mobiliser des financements** extérieurs (via la confiance des bailleurs) ou des fonds publics (question de volonté politique). Il permet en plus de **faciliter des financements locaux complémentaires** (fondations locales, fonds des collectivités décentralisées, projets de coopération décentralisée). Il permet aussi **plus de transparence dans les flux financiers** qui vont directement de la Fondation vers les P&R locales. Ceci faciliterait la « prospection » de partenaires souhaitant que leurs fonds soient orientés vers tels sites. Mais l'envers de la médaille c'est le risque d'avoir des P&R « phares » mobilisant des capitaux importants (Campo, Mont Cameroun, ...) et des P&R délaissées alors que les enjeux y sont tout aussi importants (Waza, Kalamaloué, ...).
- **La gestion décentralisée est un gage supplémentaire d'efficacité.** Avec ce scénario « mini-offices » on pousse la logique déconcentrée jusqu'au bout en donnant aux services de terrain l'autonomie juridique et financière. Cela permet que les flux financiers aillent directement aux P&R, sans passage par un niveau central et avec une gestion autonome sur le terrain. De plus il ne s'agit plus d'un office central qui rend compte à Yaoundé, mais de gestionnaires des P&R qui rendent compte directement à l'échelon local : à la DP MINEF comme tutelle technique, au CA local et à son comité programmes local. C'est certes un gage supplémentaire d'efficacité par rapport au scénario « Office national ». **Néanmoins, dès lors qu'il s'agit de nouveau d'établissements publics, les problèmes de fond restent les mêmes** : volonté politique d'exiger et de suivre des résultats, réforme en profondeur de la gestion des ressources humaines
- **Ce scénario facilite l'implication locale et participative des parties prenantes.** Ce scénario est mieux à même que le précédent de mettre en place cette gestion locale participative parce que ces « mini-offices » décentralisés disposent d'une marge de manœuvre plus grande dans l'identification, la mise en œuvre et le suivi des actions en impliquant les acteurs locaux, et ne reportent pas à une DG centrale. Mais deux problèmes se posent. D'une part le risque est important dans le contexte actuel de **développer des « baronnies » locales**, c'est-à-dire de décentraliser la mauvaise gouvernance (si on laissait le choix à un mini-Office de Campo-Ma'an d'ouvrir des pistes forestières ou militaires dans le parc, il est probable que le parc serait rapidement doté d'un intense réseau routier !). D'autre part on aurait comme dans le scénario précédent **le problème d'un dialogue MINEF / Administrations partenaires beaucoup plus compliqué.**
- **Le risque de gestion « désintégrée » des ressources forestières / fauniques reste posé** comme dans le scénario « Office national ». Il est certes réduit parce que les « mini-offices » rendent compte au DP MINEF qui est leur tutelle déléguée et non à une DG à Yaoundé. Mais il reste réel, de même que la coupure entre les P&R et leurs espaces et ressources environnantes.
- **Le problème du désengagement de l'Etat reste aussi posé.** Il sera peut-être plus facile à résoudre dans ce scénario « mini-offices » du fait de la présence des acteurs locaux (ONG, communautés, privés) dans les instances de pilotage, donc une possibilité accrue de pression locale pour prendre en compte le développement des capacités non publiques et veiller au partage / transfert progressif des fonctions concernées. Mais **le risque de « mini-offices » travaillant en régie reste important.**
- **L'efficacité du montage institutionnel public est mieux garanti.** Le risque d'indépendance des « mini-offices » vis-à-vis de leur tutelle est réduit par l'absence de niveau central fort (et des enjeux financiers réduits), mais il faudra veiller à une DFAP renforcée dans ses capacités de suivi-évaluation sur le terrain. L'absence de niveau central réduit aussi les risques de duplication de tâches et de financements pour le niveau central. Mais le problème reste posé au niveau local entre équipes « mini-offices » / équipes MINEF. De même pour la perte d'efficacité liée à l'existence de deux structures de terrain, surtout en zone forestière.
- **La faisabilité est difficile vu le nombre de P&R existants.** En effet si l'on met en place ce schéma il faut le mettre en place partout. Réserver ce statut à quelques P&R et pas à d'autres poserait de gros problèmes (pourquoi eux et pas nous ?) et conduirait à faire coexister deux types

d'organisation qui serait difficile à gérer (dans certains départements les SE gèrent faune et forêt, dans d'autres forêt uniquement et ce sont les « mini-offices » pour la faune). Dans la pratique ce serait donc difficile à mettre en place et à gérer.

Conclusion : des inconvénients limités mais toujours réels

- ☞ **Ce scénario « mini-offices » est plus intéressant que le premier sur deux questions de fond :** (i) une gestion décentralisée facilitant l'efficacité de gestion et un reporting plus direct aux acteurs locaux, (ii) un schéma mieux à même de répondre au besoin d'une approche locale participative.
- ☞ **Mais les problèmes de fond du scénario « Office national » restent posés :** (i) risque de gestion « désintégré » des ressources forestières et fauniques, (ii) dérives potentielles MINEF / « mini-offices » avec conflits inter-institutionnels et pertes d'efficacité, (iii) problèmes de fond de la gestion publique non résolus.
- ☞ **De plus il pose le problème d'une faisabilité difficile et d'un risque de développer des « baronnies » locales.**

➤ **Le scénario III « DFAP + SE renforcés » est le scénario recommandé**

- **Les financements suffisants et pérennes** dépendent de la capacité de la Fondation à attirer ceux-ci, et donc de la confiance des partenaires dans les capacités du MINEF. **Cette confiance est limitée aujourd'hui, mais elle peut être restaurée** (la DFAP a commencé ce travail avec de premiers acquis) **et maintenue** : (i) si le MINEF se renforce significativement, ce qui est faisable (cf. ci-après), et (ii) s'il met en place un système efficace et transparent de flux financiers (à l'image des mécanismes GEF actuels). Ce sera plus long que dans un scénario « Office », mais comme la Fondation ne sera réellement opérationnelle qu'à moyen terme, cela laisse le temps au MINEF de se renforcer avec l'appui du PSFE. Concernant **la mobilisation des fonds publics ce scénario est équivalent aux autres** car cela relève d'une question de volonté politique : (i) soit elle existe et elle peut se traduire quelque soit le scénario retenu, (ii) soit elle n'existe pas et aucun scénario ne résoudra ce problème.
- **Améliorer l'efficacité interne de la DFAP et des SE est possible**, en utilisant les possibilités de déconcentration des décisions et des moyens (UTO, FSF, Fondation), en apportant les appuis nécessaires (planification, suivi, information, management), et en réformant en profondeur la gestion des ressources humaines (GRH). De nouveau **cela sera plus long que dans le scénario « Office »**, parce qu'il faut réformer une structure existante centralisée et lourde, **mais c'est faisable à moyen terme** (les premiers acquis des appuis projets le montrent). Sur le plan organisationnel, les UTO sont des outils très souples dont les possibilités peuvent être mieux exploitées demain avec une déconcentration accrue. De même pour le FSF qui s'avère en fait un mécanisme de gestion financière plus souple que celui d'un EPA (cf. annexe) et permet notamment de contracter avec des opérateurs privés ou ONG. Ce qu'il faut c'est en déconcentrer les mécanismes (DP ordonnateur secondaire par ex.).
- **La GRH est le facteur-clé de cette réforme.** Au premier abord on peut penser que cela sera très compliqué et c'est l'un des principaux arguments en faveur d'un Office. **Mais dans la pratique cela est très simple** : les procédures de recrutement, de suivi, d'évaluation et de sanction existent déjà, la question c'est seulement de les appliquer. Le problème aujourd'hui c'est qu'on n'affecte pas les gens en fonction de leurs qualifications et qu'on n'utilise pas les possibilités de suivi / sanction dans le sens des résultats attendus. La réforme en profondeur ce n'est pas les procédures, c'est la façon de les appliquer. Quant à ce qui manque il s'agit seulement des profils de poste, des plans de carrière et des mécanismes de primes à performance. Cela ne recouvre qu'une partie du problème de la GRH et peut être résolu à moyen terme. Une réforme de la GRH du MINEF est donc possible (le MINEFI a d'ailleurs ouvert la voie), tout en notant qu'elle doit s'inscrire dans une perspective « win / win » où l'on améliore les conditions de travail et de salaires des agents en même temps qu'on réforme les mécanismes de suivi / évaluation.
- **Au niveau des relations inter-acteurs**, comme dans les autres scénarii la gestion participative est basée sur la mise en place de comités locaux. Ils vont favoriser cette ouverture sur les prenantes locales mais ils n'ont qu'une voix consultative. De nouveau l'implication des acteurs **dépendra au final de la volonté d'ouverture des services fauniques.** Sur le plan des mécanismes de

concertation et coordination avec les administrations partenaires, ce scénario est le plus simple donc le plus efficace et permet de capitaliser sur les premiers acquis des projets de terrain.

- **L'adéquation du montage aux stratégies actuelles est le premier point fort de ce scénario.** Du fait qu'il y a un acteur unique, le MINEF, c'est la meilleure garantie d'une gestion intégrée faune / forêt au sein même des services centraux et extérieurs. Du fait que les SE gèrent les P&R et les ZIC, c'est la meilleure garantie d'une approche holistique efficace. Du fait qu'on n'introduit pas de nouvel acteur (Office), on facilite un aménagement régional intégré, en capitalisant sur les acquis des sites projets.
- **Sur le plan de l'évolution du rôle de l'Etat, le risque existe que le MINEF se développe avec l'appui des projets sur les fonctions sous-traitables** du fait de l'absence de capacités nationales et qu'il y reste positionné puisque ce sera à lui de décider s'il exécute ou s'il sous-traite. Ce risque est identique au scénario « Office » avec les mêmes mesures de prévention.
- **La simplicité du schéma institutionnel est le deuxième point fort de ce scénario.** On dispose d'un seul acteur public, donc un schéma plus efficace parce que plus simple, en évitant notamment toute duplication de tâches ou de financements entre deux acteurs et tout conflit d'intérêt (cf. risques potentiels des scénarii I et II). Les mécanismes d'orientation et suivi sont plus faciles à maîtriser du fait qu'ils sont internes à une même structure, entre niveau central (DFAP) et niveau local (DP / DD / UTO). Enfin on renforce l'existant sur la base des premiers acquis (notamment projets GEF) sans mettre en place une nouvelle structure et en gardant un interlocuteur unique face aux pouvoirs publics et aux partenaires, ce qui évite toute fuite des responsabilités. Ce scénario est alors le plus conforme aux principes directeurs d'efficacité du secteur public.

Conclusion : renforcer le MINEF c'est possible

- ☞ **Ce scénario a 2 points forts :** (i) un schéma institutionnel simple donc efficace qui renforce l'existant en tirant parti des premiers acquis, (ii) une adéquation aux stratégies actuelles.
- ☞ **Les questions de gestion performante seront plus difficiles à résoudre** parce qu'elles impliquent une réforme en profondeur du MINEF mais restent faisables à moyen terme en tirant réellement parti des possibilités des UTO et du FSF.
- ☞ **Le point faible c'est l'évolution des relations locales inter-acteurs** qui dépendra de la volonté d'ouverture des services fauniques, mais le problème se pose aussi dans les autres scénarii.

➤ **Le scénario IV « P&R sous gestion privée » est certainement le plus efficace en matière d'aménagement mais pose des problèmes politiques et institutionnels**

- **Sur le plan de la mobilisation des financements, ce scénario est comparable aux 3 précédents.** Les partenaires auront probablement tout aussi confiance dans une maîtrise d'œuvre privée que publique de l'aménagement des P&R.
- **Sur le plan de l'efficacité de gestion c'est le meilleur des 4 scénarii.** Si on parle d'office c'est pour disposer d'une gestion de type privée dans les tâches nécessitant des travaux d'exécution ou de délégation de cette exécution. **Autant alors aller jusqu'au bout du raisonnement et mettre en place une gestion réellement privée,** d'autant qu'il ne s'agit pas de tâches régaliennes. Elaborer et mettre en œuvre un budget-programme pour les travaux d'aménagement, les fonctions d'appui ou la valorisation écotouristique ne fait pas partie des missions essentielles de l'Etat (qui lui oriente et approuve les PA et les budgets-programmes, choisit et suit le prestataire retenu, et assure les missions régaliennes de suivi / contrôle). **Ce scénario permettrait notamment de mettre en concurrence plusieurs prestataires et donc de s'assurer du meilleur coût / efficacité** dans ces tâches non régaliennes. Sur le plan pratique on ne ferait d'ailleurs qu'officialiser la situation actuelle où ce sont les agences d'exécution qui sont de fait les maîtres d'œuvre de l'aménagement des P&R (à la différence près qu'on renforcerait la DFAP dans son rôle de maître d'ouvrage). D'autres pays ont déjà mis en place ou envisagent ce type de montage (Madagascar, Costa Rica, ...), tout en notant que les P&R y sont concédés dans une optique d'autofinancement (parce que les recettes touristiques le permettent) et/ou ne sont pas victimes de pressions importantes.

- **Mais l'implication des parties prenantes ne sera pas forcément assurée.** Même si on l'inclut dans le cahier des charges de l'opérateur privé ou ONG, cela dépendra au final de sa volonté d'ouverture sur les acteurs locaux. Certes il y aura tout intérêt mais les risques existent d'une concertation de façade, et notamment que le privé néglige l'approche communautaire qui demande des investissements importants pour un retour à moyen terme et pas toujours facile à chiffrer.
- **Sur le plan stratégique le problème se pose de la collaboration avec les services publics en charge du suivi / contrôle.** On risque de nouveau de se retrouver avec des P&R gérés de façon isolée de leurs espaces environnants. Mais surtout on risque d'avoir un service faunique : (i) soit réticent à collaborer avec l'opérateur privé, avec les risques de dérives d'une « milice » privée mise en place par l'opérateur, (ii) soit au contraire très motivé (par des compléments de salaires) mais qui du coup délaisse ses missions dans les zones environnantes ou se retrouve de fait géré par l'opérateur privé (et non par ses responsables hiérarchiques). Les risques de dérive et donc d'inefficacité sont réels et importants dans le contexte actuel.
- **Le désengagement de l'Etat sera certes assuré mais le coût politique paraît insurmontable aujourd'hui.** Ce scénario est logiquement le mieux à même d'assurer que le service public se recentre rapidement sur ses missions régaliennes. Mais sur le plan politique le montage paraît très difficile à faire accepter, voire impossible. On est déjà aujourd'hui dans une situation de faiblesse de l'autorité publique sur le terrain, avec de fortes critiques à l'endroit des agences internationales d'exécution qui sont les gestionnaires de fait des P&R. Si demain on devait mettre en place une gestion privée de ces P&R, même avec toutes les garanties de renforcement de la DFAP, il est clair qu'on ferait face à une levée unanime de boucliers au nom de la souveraineté nationale et qu'on arriverait peut-être à l'effet inverse de renforcer le service public sur ces tâches non régaliennes ! La restructuration de l'ONADEF a déjà été une décision difficile et délicate à prendre, et il serait peu réaliste aujourd'hui d'envisager ce scénario « P&R sous gestion privée ».
- **Ce scénario devrait alors être gardé à l'esprit dans une perspective à moyen / long terme** lorsque les conditions seront réunies (DFAP maîtrisant les AP, ouverture de l'administration à un montage privé). Des expériences-pilotes seraient à développer sur un ou deux sites avant d'envisager son extension.

Conclusion : un montage à garder à l'esprit à long terme

- ☞ ***Ce scénario « P&R sous gestion privée » est intéressant sur le plan de l'efficacité de gestion et du recentrage de l'Etat sur ses missions régaliennes.***
- ☞ ***Mais il présente des inconvénients majeurs quant à l'implication réelle des acteurs locaux et surtout à l'efficacité des missions régaliennes de suivi / contrôle.***
- ☞ ***Et il semble non réaliste à court terme sur le plan politique dans le contexte actuel de P&R déjà gérés de fait par les projets et d'une restructuration de l'ONADEF tout juste validée.***
- ☞ ***Il doit être gardé à l'esprit dans une optique à moyen / long terme.***

RECAPITULATIF DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DES 4 SCENARI

| Scénarii | I – Office nat. | II – Mini-Offices | III – DFAP + SE | IV – Gestion privée |
|------------------------------------|--|--|---|---|
| Financ. suffisants et pérennes | + | + / - | + | + |
| Gestion efficiente et déconcentrée | ++ | ++ | + | +++ |
| Relations inter-acteurs | -- | - | ++ | --- |
| Adéquation aux stratégies | -- | - | +++ | -- |
| Evolution du rôle de l'Etat | - | + | - | +++ |
| Efficacité du montage public | --- | -- | +++ | + |
| Synthèse | Efficacité potentielle mais risques majeurs stratégiques et institutionnels | Inconvénients plus limités que dans scénario I mais qui restent réels | On répond aux déficits de fond sans risque stratégique ni institutionnel | Plus efficace mais problèmes d'implication des acteurs et de collaboration MINEF |
| Faisabilité | Implique mise en place nouvelle structure | Faisabilité difficile au vu du nombre de P&R | Faisabilité meilleure | Peu réaliste à court terme dans le contexte actuel |

5.4 Les facteurs de décision pour une DFAP et des SE renforcés

Chaque scénario a ses avantages et inconvénients. Quels facteurs doivent l'emporter dans la décision ? Nous repartirons pour cela des questions principales :

- ☞ **Les financements viendront de la Fondation et le MINEF peut restaurer et maintenir la confiance des partenaires.** La conservation des AP sera encore longtemps dépendante des financements extérieurs. La mise en place d'une Fondation permettra d'assurer des mécanismes plus pérennes mais sa réussite dépend de la confiance des partenaires. **Cela est tout aussi possible via un Office ou un MINEF renforcé.** L'important sera d'une part que les financements aillent directement sur le terrain et c'est possible avec des conventions DFAP + SE / Fondation / opérateurs d'appui (à l'image des mécanismes GEF actuels). Il s'agira d'autre part de disposer d'un système transparent de reporting financier, ce qui sera facilité si l'on dispose d'un acteur public unique, le MINEF (sinon on va compliquer les choses avec l'Office).
- ☞ **Une gestion performante est possible avec un MINEF déconcentré et une GRH réformée.** Une conservation / valorisation efficace des AP implique une gestion publique performante des ressources humaines et financières. **La question de fond n'est pas Office ou pas Office mais déconcentration et clarification des responsabilités et des moyens, exigences de résultats, suivi-évaluation et sanction / intéressement du personnel.** C'est possible au sein du MINEF s'il y a la volonté politique et si l'on donne aux SE une réelle marge de manœuvre dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs budgets-programmes en tirant parti des possibilités offertes par les UTO et le FSF. L'efficacité viendra aussi d'une bonne clarification des rôles et responsabilités sur le terrain et d'une bonne coordination des acteurs locaux. Le MINEF a ouvert la voie avec l'appui des projets GEF et de premiers résultats sont à noter sur lesquels capitaliser.
- ☞ **Rendre compte se fera via la Fondation plus qu'au niveau comités locaux.** Une gestion performante c'est aussi une obligation de rendre compte. Les comités locaux en sont un des outils mais leur fonctionnement dépendra toujours de la volonté d'ouverture du secteur public quel que soit le scénario. Mais au final c'est d'abord à ceux qui financent qu'on devra rendre compte, c'est-à-dire à la Fondation. C'est donc à ce niveau que les résultats seront évalués, les financements réorientés et les équipes jugées. **La mise en place d'un Office n'y changerait rien et contribuerait plutôt à diluer les responsabilités entre MINEF et Office.** C'est au sein du

MINEF qu'il faut mettre en place ces mécanismes fonctionnels avec la Fondation (en s'appuyant sur des comités locaux pour élaborer et évaluer les budgets-programmes qui seront soumis et évalués au niveau DFAP et Fondation).

☞ **Un Office centralisé ne permettra pas au MINEF de reprendre en main le pilotage sectoriel.**

Un des enjeux importants c'est de rétablir la capacité de la DFAP à assurer le pilotage sectoriel du secteur, à commencer par un dialogue équilibré avec les bailleurs. C'est indispensable pour qu'elle soit en mesure de développer une vision prospective du secteur, concevoir une approche-programme correspondante, négocier et convaincre les partenaires, et assurer son propre suivi-évaluation de la mise en œuvre (c'est l'outil clé d'un dialogue objectif et équilibré). **Il est évident que la mise en place d'un Office va directement à l'inverse du but recherché.** D'une part on va avoir une DFAP marginalisée comme aujourd'hui avec un Secrétariat Exécutif, pardon ... un Office, positionné à côté avec un maximum de moyens. D'autre part les bailleurs auront beau jeu de jouer sur les deux tableaux ou les conflits inter-institutionnels pour faire passer leurs conditionnalités, pardon ... leurs préoccupations. **Un MINEF fort c'est un MINEF à une seule tête, la DFAP,** pour y concentrer tous les moyens humains, matériels et financiers de renforcement nécessaires à un dialogue équilibré avec les partenaires. Un MINEF fort c'est aussi un niveau central fort, capable d'appuyer, coordonner et suivre les équipes sur le terrain, pour mieux négocier avec les partenaires sur les résultats attendus et les réalisations concrètes.

☞ **L'institutionnel ne doit pas venir remettre en question les stratégies et acquis techniques.** Il

s'agit bien de poursuivre dans la voie amorcée d'une gestion intégrée faune / forêt, d'un aménagement multi-espaces et multi-ressources à l'échelon régional et notamment d'une approche holistique P&R / ZIC / ZICGC. L'institutionnel vient au service de ces choix stratégiques et non l'inverse. C'est pourquoi **le scénario « Office » s'avère mauvais. Ce serait la meilleure façon d'arriver à une gestion « désintégrée »** des ressources et de mettre en place des « îlots » certes mieux protégés mais coupés de leur environnement régional. Si l'idée d'une UTO indépendante à Campo'Ma-an semble irréaliste, elle a le mérite de poser le problème de fond : une AP n'est pas un espace vert qu'on peut entourer de grillage, c'est un espace de conservation qui s'insère dans un ensemble agro-écologique à vocations multiples. Et c'est un MINEF renforcé qui est le mieux à même d'y contribuer, alors que la mise en place d'un Office ne ferait que compliquer le dialogue avec les administrations partenaires.

☞ **Il faut privilégier la simplicité, tirer parti des acquis et renforcer l'existant.** Un schéma

institutionnel efficace c'est d'abord un schéma simple et c'est pourquoi il faut choisir **le scénario DFAP + SE qui responsabilise un acteur unique, concentre les moyens de renforcement et évite toute duplication** de tâches et de financements. Il permet ensuite de tirer parti des acquis existants et une visite des sites GEF (ou de Waza) montre que depuis 2 à 3 ans le MINEF s'est déjà renforcé en termes de mécanismes de concertation et coordination, d'organisation interne et de compétences humaines. **Il serait dommage de repartir à zéro alors qu'un processus est amorcé** qu'il faut plutôt poursuivre. Renforcer l'existant est enfin une solution plus simple. Mettre en place un Office demanderait plusieurs années pour finalement reprendre les mêmes ressources humaines et construire un MINEF bis pour la faune (l'Office compterait environ 1.000 personnes). **Autant alors renforcer le MINEF existant, en s'attaquant aux vrais problèmes de fond,** plutôt que construire une structure nouvelle.

Conclusion : choisir le scénario DFAP + SE

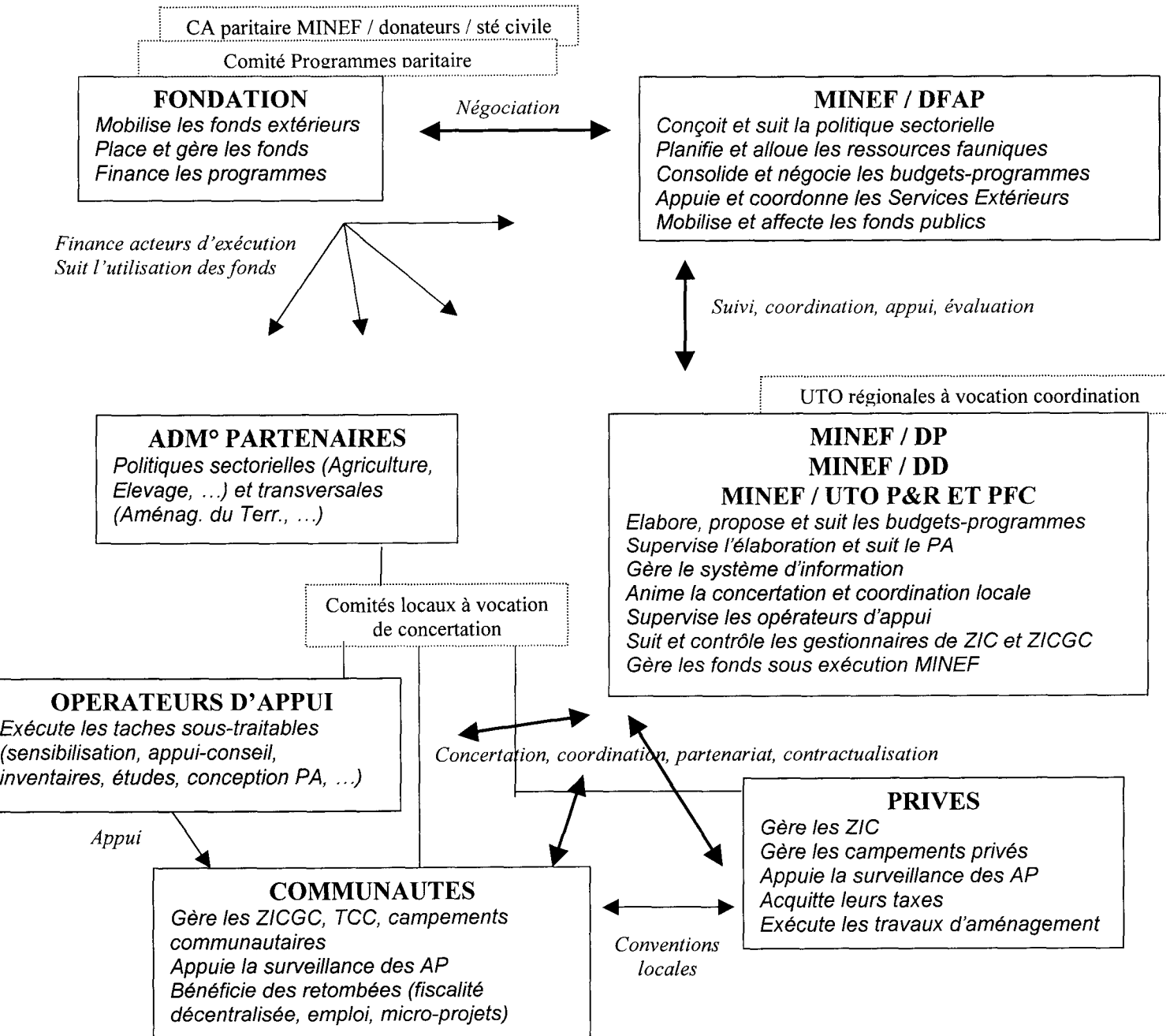
☞ ***L'institutionnel ce n'est pas de refaire des organigrammes mais de remédier aux problèmes de fond en matière d'exigence et suivi des résultats, de déconcentration et clarification des responsabilités et moyens, et de suivi / motivation / sanction des agents. Si on n'y arrive pas au MINEF, on n'y arrivera pas plus avec un Office.***

☞ ***L'institutionnel ce n'est pas de compliquer les montages mais de les simplifier et de renforcer ceux qui existent pour tirer parti des acquis. Un Office irait à l'inverse du but recherché en diluant les responsabilités, en dupliquant tâches et financements et en affaiblissant le MINEF.***

☞ ***Le problème de fond c'est de mobiliser et d'exécuter les financements extérieurs et de restaurer la capacité de pilotage sectoriel du MINEF. Cela passe par une Fondation qui aura en face d'elle un acteur unique et fort : la DFAP.***

☞ ***Pour ces 3 raisons la mission recommande de renforcer la DFAP et les SE (scénario III).***

SCHEMA SIMPLIFIE DU SCENARIO III DFAP + SE



6 LE MONTAGE INSTITUTIONNEL DE LA COMPOSANTE PSFE «FAUNE ET AP»

Les chapitres précédents nous ont permis de clarifier le partage des rôles public / non public puis le schéma institutionnel du secteur public à moyen / long terme. Mais se pose aussi la question à court terme du montage du PSFE que nous verrons ici.

6.1 Les problématiques du pilotage stratégique de la composante PSFE

➤ Un besoin de pilotage d'autant plus important dans la Faune et les AP

- **Il y a besoin d'un pilotage étroit du programme.** Ce qui peut paraître une évidence va mieux en le disant. Comme dans tout programme d'envergure, plusieurs fonctions importantes doivent être assurées en termes de pilotage. Elles recouvrent principalement le suivi des activités, l'évaluation des impacts et la réorientation des stratégies et des plans d'actions. Ces fonctions sont indispensables à la réussite du programme car elles permettent de mesurer l'atteinte des objectifs, de diagnostiquer les facteurs de blocage ou de moindre efficacité, puis d'en analyser les causes et conséquences, pour ensuite réorienter les stratégies et les plans d'actions, faire évoluer le cadre institutionnel ou juridique, ou prendre les mesures correctives nécessaires.
- **Ce besoin est encore plus critique pour la composante « Faune et AP »** pour plusieurs raisons. Tout d'abord, et plus que dans le secteur forestier, **la politique « Faune et AP » pour les 5 à 10 ans à venir sera quasiment confondue avec la composante PSFE** qui va financer et mettre en œuvre la quasi-totalité des actions et probablement prendre les décisions de réorientation politique ou stratégique dans le secteur. Ensuite il s'agit de **mettre en place une approche-programme**, ce que le GEF et son SE ont déjà commencé, ce qui implique des capacités et outils supplémentaires. Enfin il faut voir que **ce programme va mettre en place un dispositif institutionnel et financier pérenne à moyen / long terme.** Le paysage risque d'évoluer fortement avec le renforcement de la DFAP et des SE, la mise en place de nouvelles structures liées au financement (Fondation) ou à la gestion participative des P&R (comités locaux), d'où l'importance de qui va piloter la composante et comment.

➤ Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre du PSFE seront concrètement les vrais enjeux

- **Le pilotage sectoriel au sens conception et suivi des politiques et stratégies seront toujours du ressort de la DFAP mais ces fonctions auront « peu » d'importance** parce que : (i) ces politiques et stratégies existent déjà ou seront bientôt définies avec l'appui du PSFE pour plusieurs années, et (ii) leur suivi-évaluation se fera en fait à travers le suivi-évaluation de la composante PSFE qui sera l'outil quasi-unique de mise en œuvre de la politique Faune et AP pour les prochaines années. La conception du programme et sa négociation seront des tâches ponctuelles sur les 6 prochains mois, assurées par la DFAP et l'EN PSFE en concertation avec les bailleurs.
- **L'enjeu réel sera d'assurer durant tout le programme des fonctions de pilotage stratégique** qui recouvrent : (i) le suivi de l'avancement (les activités sont-elles réalisées ?), (ii) l'évaluation des impacts (est-ce ça sert à quelque chose ?), (iii) les décisions de réorientation (on s'est trompé, on arrête les ZICGC), (iv) l'approbation des budgets-programmes annuels (ok pour financer telles choses à tel endroit), (v) le choix, la coordination et le suivi des maîtres d'œuvre (c'est à vous qu'on donne les fonds pour assurer le travail), (vi) le suivi des financements (vous avez tant et je viens voir dans 6 mois si vous n'avez pas gaspillé l'argent), (vii) la coordination et la négociation périodique avec les partenaires (pourquoi ça va, pourquoi ça va pas, on fait comment maintenant, vous pouvez remettre quelques millions à tel endroit ?). **C'est là que sont les premiers enjeux en termes de rapport de force** partenaires / maître d'ouvrage / maîtres d'œuvre.
- **Le deuxième enjeu sera la maîtrise d'œuvre des sous-composantes du programme** parce que c'est là que se jouera la réussite opérationnelle (et le taux de décaissement) du programme, et qu'on arrive aux questions de la gestion des financements (qui aura l'argent ?). La maîtrise d'œuvre recouvre : (i) l'élaboration et le suivi interne des budgets-programmes qui planifient et coordonnent concrètement les tâches à exécuter sur le terrain (travaux d'aménagement, suivi / contrôle, inventaires, appui aux communautés, ...), les responsables de l'exécution (public / privé / ONG / agence d'exécution) et les besoins financiers correspondants, (ii) la gestion des fonds alloués pour cette exécution, (iii) le choix et le suivi des prestataires retenus pour les tâches sous-traitables. Cette maîtrise d'œuvre concernera des actions de niveau national (IEC national, recherche par ex),

des actions transversales (SI national par ex) et des actions locales. C'est à ce niveau local que se fera le gros du travail (et des financements).

➤ **Une DFAP sans capacités suffisantes aujourd'hui**

- **La DFAP n'est pas en mesure aujourd'hui d'assurer ce pilotage.** Elle était chargée du pilotage sectoriel au sens conception / suivi des politiques et stratégies et malgré plusieurs acquis (cf. bilan), ses capacités sont encore insuffisantes, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage des projets. De nouveau **cette faiblesse est l'origine et la conséquence des stratégies des bailleurs**. Du fait que la DFAP était faible ils ont préféré mettre en place un SE distinct pour une meilleure efficacité, ce qui du coup a renforcé la faiblesse de la DFAP. Rappelons que le SE est bien une structure du MINEF mais n'avait pas pu être intégrée à temps dans l'organigramme de 98. Le problème c'est : (i) que le SE est au-dessus de la DFAP (celle-ci est sous le SG alors que le SE est directement sous le Ministre qu'il appuie dans sa présidence du Comité Directeur du Programme GEF), (ii) les moyens et outils sont au SE et la DFAP n'est pas en mesure de maîtriser ce programme, (iii) la collaboration entre DFAP et SE est limitée et dépendante des relations personnelles entre les responsables.

6.2 Le montage proposé : une DFAP renforcée intégrant les acquis du SE

3 montages sont envisageables selon que la maîtrise d'ouvrage de la composante « Faune et AP » du PSFE: (i) est confiée au SE en maintenant le montage actuel DFAP + SE, (ii) est confiée à la DFAP qui intègre les acquis et compétences du SE, (iii) est confiée à la DFAP qui la délègue à un SE placée sous sa responsabilité hiérarchique.

➤ **Il faut confier à la DFAP la maîtrise d'ouvrage nationale de la composante PSFE**

- **Si la DFAP assure le pilotage du secteur, elle doit assurer le pilotage de la composante PSFE.** La question de l'avenir du SE GEF est posée depuis quelques semaines. Tout le monde est conscient que la situation ne peut plus continuer comme aujourd'hui mais personne n'évoque publiquement la disparition du SE. La mission le dira donc clairement : on ne peut pas prôner une appropriation et un pilotage national du programme et maintenir demain un SE externe à la DFAP. Le PSFE c'est l'outil de mise en œuvre de la politique nationale dans le secteur faunique. Si la DFAP est la structure nationale de pilotage de cette politique, elle doit alors assurer le pilotage de la composante PSFE qui en sera demain l'outil quasi-exclusif (cf. supra). Maintenir un SE « externe » à la DFAP conduirait à institutionnaliser une DFAP bis et ferait du PSFE un « PFSE » : Programme Faune du Secrétariat Exécutif. Le contexte qui a conduit à créer le SE a changé et aujourd'hui une DFAP renforcée serait en mesure d'assurer le pilotage de la composante « Faune et AP » si on lui en donne les moyens techniques et institutionnels, à commencer par un transfert des attributions, des compétences et des acquis du SE. Le montage DFAP + SE externe est donc à éviter.
- **On pourrait imaginer de remédier aux déficits actuels en mettant le SE sous dépendance hiérarchique directe de la DFAP.** Ce montage paraît intéressant en termes d'efficacité de gestion administrative et financière mais **pose plusieurs problèmes** : (i) il sera difficile au SE de répondre à la fois au Comité Directeur et à la DFAP, (ii) les moyens, notamment de fonctionnement mais aussi de suivi-évaluation, seront concentrés au SE avec le risque qu'il devienne indépendant de la DFAP, (iii) on ne résout pas les problèmes de différentiel de salaires qui sont souvent à l'origine de beaucoup de situations conflictuelles entre fonctionnaires détachés dans les projets et les autres. Il devrait donc être évité au profit d'un montage plus simple et plus direct comme proposé ci-après.

➤ **Renforcer et réorganiser la DFAP avec une cellule « CPSEE »**

- **Un montage « cellule de coordination et suivi-évaluation » au sein de la DFAP est souhaitable et faisable.** C'est le montage le plus approprié pour garantir un pilotage national de la composante PSFE. Le comité directeur de la composante (cf. ci-après), présidé par le MINEF, décide des orientations en concertation avec les partenaires. **La DFAP en assure le « secrétariat exécutif » au sens coordination et suivi-évaluation de la mise en œuvre de la composante**, appuyant ainsi le MINEF dans ses prises de décision sur l'avancement et la réorientation de la composante. Il s'appuie sur une cellule CPSEE de « coordination, planification, suivi-évaluation et études » de la politique Faune et AP, dont les tâches principales seront les premières années la coordination et le suivi-évaluation de la composante PSFE. C'est faisable avec un renforcement adapté de la DFAP

en matière de moyens humains et matériels (cf. encadré) et de salaires revalorisés avec un mécanisme d'intéressement individuel sur les performances de la cellule et d'intéressement collectif sur les résultats du PSFE.

- **A coté de cette cellule, la DFAP garde ses attributions et structures classiques**, ce qui évitera notamment que ses cadres cumulent des responsabilités liées aux projets et liées à leurs fonctions classiques et privilégient les premières au détriment des secondes (élaboration du cadre réglementaire, planification des ressources, études et approbation des conventions d'affermage des ZIC, gestion des agréments, ...).
- **Concernant la gestion des financements, il faut garder la souplesse actuelle de financement des mécanismes GEF** : (i) le niveau central ne gère que les fonds destinés à son fonctionnement et à son renforcement, (ii) les autres fonds vont directement au niveau déconcentré aux responsables d'exécution (MINEF SE ou agences d'exécution selon le partage proposé), (iii) les fonds sont décaissés par un système d'avance et de contrôle à posteriori. Sur le premier point la DFAP serait chargée de la maîtrise d'œuvre des sous-composantes nationales et transversales (IEC national, recherche, formation initiale, système d'information) et de leur exécution directe ou déléguée. Ce rôle d'exécution sera donc très limité puisque la majorité des actions seront exécutées sur le terrain.

Les futures missions de la DFAP

⇒ **La DFAP assurera la concertation et la coordination des parties prenantes :**

- (i) appuyer le Ministre dans l'animation du Comité de Pilotage,
- (ii) veiller à l'implication des acteurs non-étatiques,
- (iii) informer les intervenants de l'avancement et des résultats du programme et coordonner leurs actions.

C'est un rôle essentiel, à la fois stratégique et politique, non seulement pour assurer un pilotage concerté et coordonné, mais aussi pour que le MINEF reprenne en main ce pilotage sectoriel et devienne vraiment le « chef d'orchestre » de la politique Faune et AP.

⇒ **La DFAP assure le suivi-évaluation de la composante Faune et AP :**

- (i) suivre l'avancement de la composante,
- (ii) évaluer ces impacts et donc l'atteinte des objectifs,
- (iii) diagnostiquer les facteurs de blocage, internes ou externes,
- (iv) proposer les mesures correctives nécessaires,
- (v) veiller à l'adaptation du cadre institutionnel et juridique,
- (vi) assurer la consolidation, la coordination et la négociation des budgets-programmes élaborés par les services de terrain.

Ce suivi-évaluation de la composante sera conçu comme un outil dynamique au service de l'atteinte des objectifs car il n'offre d'intérêt que s'il débouche sur des actions concrètes. Il sera essentiel pour suivre l'avancement du programme et mesurer ses impacts sur la biodiversité. Il sera au service du pilotage du PSFE en alertant les intervenants sur des retards dans l'exécution ou une efficacité réduite des stratégies mises en œuvre, et débouchera donc sur la recherche des facteurs de blocage, internes ou externes, puis la proposition de mesures correctives. Il sera notamment particulièrement important pour suivre et veiller au développement de la capacité institutionnelle des acteurs afin de mettre en place un système pérenne après le PSFE.

⇒ **La DFAP assurera le soutien de l'Etat et la cohérence de l'action gouvernementale :**

- (i) appuyer le Ministre de tutelle dans ses actions au niveau gouvernemental,
- (ii) veiller à la coordination des politiques sectorielles,
- (iii) veiller à la cohérence du programme avec les orientations gouvernementales.

La volonté politique du Gouvernement est un atout important pour la réussite du programme et le MINEF aura un rôle délicat et critique à jouer au plus haut niveau pour que le Gouvernement continue de considérer la protection de la biodiversité comme une priorité, maintienne voire accroisse le niveau des ressources publiques affectées, et apporte son concours lorsque des décisions délicates et/ou politiques nécessiteront un arbitrage au sommet. De plus, la DFAP aura un travail de fond à réaliser auprès des administrations partenaires pour s'assurer que leurs orientations sectorielles sont cohérentes avec les objectifs de protection des AP, et que les synergies possibles sont mises en œuvre avec les autres programmes de développement, tant au niveau forestier (autres composantes du PSFE) que développement rural (programmes MINAGRI comme le PNVA), aménagement du territoire (MINPAT), écotourisme (MINTOUR), éducation (MINEDUC), ... et aussi programmes transversaux de développement communautaire, lutte contre la pauvreté, décentralisation, bonne gouvernance.

➤ **Valoriser les compétences et acquis du SE GEF au sein de la DFAP**

- **Le Secrétariat Exécutif du GEF (SE) devrait réintégrer la DFAP.** Il a en effet développé des compétences importantes dans les domaines de l'approche-programme, de la planification / suivi et du système d'information. Ces acquis et les ressources humaines correspondantes seront précieuses pour renforcer la DFAP dans son rôle de maître d'ouvrage de la composante Faune et AP. Pour en tirer parti il serait important que le personnel, les outils et les équipements du SE soient intégrés au sein de la DFAP dans la cellule proposée ci-avant. Pour être concret il y a suffisamment de travail demain (et les moyens de le faire avec le PSFE) pour que tout le personnel DFAP + SE actuel soit utilisé (au niveau central ou local). Et comme indiqué ci-avant, le renforcement de la DFAP doit se faire avec une revalorisation des salaires et des primes à la performance qui réduiront l'écart salaires projets / salaires directions centrales.

➤ **S'appuyer sur les mécanismes de concertation, pilotage et exécution GEF existants**

- Les points précédents ont surtout abordé le rôle de la DFAP sous l'angle niveau central et rôle de suivi-évaluation parce que c'est le problème concret aujourd'hui en lien avec l'avenir du SE. Mais il y a d'autres fonctions à assurer et celles-ci devraient **tirer parti des mécanismes GEF existants aujourd'hui au niveau** : (i) concertation nationale et locale en reprenant les instances comité directeur national (à terme comité programmes de la Fondation) et comités locaux de sites (à terme comités locaux de gestion) pour impliquer les parties prenantes dans les choix de programmation et leur suivi, (ii) exécution des actions en termes de flux financiers déconcentrés et de conventions d'exécution avec les agences d'exécution (à terme avec les opérateurs nationaux d'appui), (iii) relations de partenariat MINEF / projets basées sur une clarification et une bonne coordination des responsabilités, formalisées par des conventions et des mécanismes de planification / suivi concertés et coordonnés.
- Insistons de nouveau sur le fait que le renforcement du MINEF est indispensable sur son rôle régalien de maîtrise d'ouvrage (ou pilotage stratégique) des projets / programmes au niveau central et au niveau local, et que le PSFE doit lui apporter les appuis nécessaires. Mais **ce n'est pas au MINEF de tout mettre en œuvre** et nous renverrons le lecteur au chapitre consacré aux rôles et relations MINEF / projets.
- **Insistons aussi sur le besoin d'une exécution et donc d'une gestion déconcentrée** des flux financiers. Redonner au MINEF, à commencer par sa DFAP centrale, un rôle de pilotage stratégique ne veut pas dire de tout centraliser, au contraire, et c'est bien le sens du montage proposé. Cela doit se traduire par des sous-composantes régionalisées du PSFE, avec maîtrise d'ouvrage déléguée aux DP. Et le rôle de la DFAP sera surtout de consolider les éléments de budgets-programmes et de suivi-évaluation des services de terrain, d'en assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre.

➤ **Confirmer le rôle de la DCP dans la coordination et le suivi-évaluation global du PSFE**

- **La création de la DCP répondait à un besoin d'une vision et d'une cohérence globale des projets et programmes.** Le MINEF était en effet riche de projets mais ceux-ci ne s'inscrivaient pas dans un cadre global et cohérent au service de la politique forestière. De plus les bailleurs travaillaient souvent directement avec les directions du domaine qui les intéressait et il était impossible de trouver à un endroit unique les éléments de suivi-évaluation des différents projets sous tutelle MINEF. La DCP (division coopération et programmes) a été créée en 98 et rattachée au SG pour remédier à ces déficits. Mais ses responsabilités se chevauchent avec celles du SPE et des directions techniques pour ce qui concerne l'élaboration, le contrôle et le suivi-évaluation des projets et conventions internationales, fonctions que l'on retrouve à la fois dans les attributions de la DCP et des différentes directions techniques ou du SPE. Cela a entraîné des conflits d'intérêt entre ces entités, chacune reprochant à l'autre de vouloir dépasser ses prérogatives. Quand à la vision globale attendue elle n'existe toujours pas, la DCP ayant seulement réalisé un état des lieux incomplet des projets sous tutelle.
- **Aujourd'hui le contexte a changé avec l'approche-programme du PSFE.** Celle-ci va en effet donner une vision globale des stratégies à mettre en œuvre et des projets / programmes qui vont appuyer parallèlement aux financements publics. Dans ce nouveau contexte la DCP a un rôle essentiel à jouer mais ne devrait pas intervenir dans le suivi-évaluation opérationnel des composantes confiées aux directions centrales (par ex. composante « Faune et AP » dont la DFAP

assure la maîtrise d'ouvrage nationale). **Le rôle de la DCP c'est de prendre de la hauteur et c'est pourquoi elle est positionnée auprès du SG comme outil de planification / suivi global** des politiques et programmes élaborés, mis en œuvre et suivis au quotidien par les directions centrales et les services extérieurs.

- **La DCP devrait avoir comme missions essentielles** : (i) d'appuyer le SG dans la coordination du pilotage du PSFE, notamment en coordonnant et en consolidant les éléments de suivi-évaluation des différentes composantes, (ii) d'assurer une planification et un suivi global et à long terme de la politique forestière (un peu comme un Ministère du Plan appuie un Gouvernement dans la cohérence et le suivi des politiques des ministères sectoriels), (iii) d'être l'interface privilégié du MINEFI, du MINPAT et des bailleurs pour la planification et la négociation globale des financements, (iv) d'assurer la maîtrise d'ouvrage de composantes transversales du PSFE qui concernent plusieurs directions (à commencer par l'appui au SG dans le pilotage de la réforme institutionnelle du MINEF), (v) d'appuyer les directions centrales et les DP dans leurs fonctions de planification et suivi des actions opérationnelles.

Les fonctions de la DCP dans l'organigramme de 98

- *Préparation des accords et conventions ainsi que suivi de leur exécution*
- *Suivi des relations avec les partenaires nationaux et internationaux*
- *Coordination de l'exécution des programmes d'aide et de coopération*
- *Identification et préparation des programmes et projets d'investissement*
- *Suivi, contrôle et évaluation de l'exécution des programmes et projets*
- *Définition des axes de recherche et du suivi des travaux y afférant*
- *Centralisation des données statistiques*

6.3 Les engagements et priorités

➤ **Décider rapidement si DFAP ou SE**

- **Il s'agit maintenant de prendre rapidement une décision sur l'avenir du SE.** Les points relatifs à l'approfondissement des missions, l'organisation interne ou les procédures ne doivent pas devenir prétexte à reculer les échéances de décision (on verra plus tard, attendons les recommandations des experts, ...). La question du SE est une décision politique et il n'y a pas besoin d'études complémentaires lourdes. Des approfondissements et des débats sont nécessaires, sur la base du montage proposé ci-avant, mais les termes sont simples : veut-on maintenir un SE ou le transférer à la DFAP ? Cette décision devrait être prise rapidement car nous ne sommes pas dans le secteur forestier où la question est moins sensible et moins urgente du fait qu'il n'y a pas de « SE forêt ». C'est maintenant qu'il faut prendre cette décision dans le secteur faune, sinon on repousse des échéances inévitables et on prendra encore des décisions hâtives la veille de la signature des conventions.

➤ **Voir à l'avance comment intégrer le SE à la DFAP**

- **Si la recommandation de la mission était retenue, il sera alors important de voir rapidement comment va se passer le transfert SE / DFAP, à commencer par la réintégration des ressources humaines.** C'est souvent le facteur de blocage et l'origine des réticences. Il faut donc le traiter au plus tôt et au mieux des intérêts personnels de chaque membre de l'équipe SE actuelle. Sinon le transfert se passera dans de mauvaises conditions et/ou conduira à un départ des cadres et agents actuels du SE vers d'autres horizons, au détriment du renforcement de la DFAP et de la gestion durable de la biodiversité.

➤ **Prévoir une sous-composante d'appui au pilotage sectoriel pour renforcer la DFAP**

- **Confier des fonctions importantes à la DFAP sans lui en donner les moyens serait illogique et conduirait à répéter des erreurs passées.** C'est pourquoi le PSFE doit prévoir un renforcement significatif des capacités de la DFAP (et des services de terrain) pour lui permettre de jouer pleinement son rôle. L'élaboration d'une sous-composante « Appui au pilotage sectoriel » traduira toute l'importance que le programme attache à la responsabilisation du MINEF dans ce domaine et

au renforcement nécessaire de ses capacités. Il s'agit bien de tirer les leçons du passé en se donnant les moyens d'avoir une entité de tutelle forte, capable d'assurer un pilotage effectif de la composante, et disposant notamment des moyens nécessaires pour en assurer le suivi-évaluation (cf. encadré ci-après).

➤ **Réfléchir au plus tôt au montage de la Fondation**

- **Le financement sera un enjeu limité à court terme** au sens où ce sont les partenaires qui vont financer l'essentiel du PSFE selon des axes définis avec le MINEF. L'enjeu sera beaucoup plus important au niveau du financement à moyen et surtout long terme de la politique sectorielle qui devrait être progressivement pris en charge par la Fondation des AP. **L'enjeu est très clair : qui va diriger cette Fondation, donc gérer les fonds et décider de leur allocation ?** Les montages possibles d'une telle Fondation sont variés et globalement connus, mais on va rapidement buter sur la question de fond quant au leadership national / international d'une Fondation camerounaise. Rappelons que la Fondation des AP en Côte d'Ivoire a subi des blocages et des retards importants du fait de ces conflits de leadership administration / bailleurs / Ong nationales sur cette question. Cette réflexion devrait donc être entamée rapidement en évitant de la reporter à plus tard (des études seront menées pendant la mise en œuvre du PSFE, on décidera ensuite au mieux, ...). **La question du financement suffisant et pérenne du secteur Faune et AP est primordiale si on veut un système institutionnel pérenne**, et elle est urgente car les délais nécessaires à la mobilisation de capitaux sont longs. **Repousser les échéances de décision sur la question de fond** (qui va diriger la Fondation, qui va gérer les fonds et comment va-t-on décider de leur allocation) **c'est repousser d'autant la pérennité du système de conservation / valorisation des AP au Cameroun.**

Sous-composante PSFE « Appui au pilotage sectoriel de la DFAP »

- **Cette sous-composante devra prévoir comme activités spécifiques de renforcement :** (i) mise en place d'une cellule de suivi-évaluation au sein de la DPN, (ii) appuis en termes d'équipements (véhicule, postes informatiques) et de fonctionnement (carburant et per diem pour les missions de terrain), (iii) appuis en termes d'outils et de formations, (iv) recours à des expertises extérieures (audits et analyses techniques, institutionnels, humains), (v) organisation d'ateliers-débats permettant des échanges annuels avec les partenaires.
- **L'information est la clé de la décision mais aussi de la négociation** (pour ne pas parler de rapports de force) et si la DFAP n'a pas les moyens techniques et humains de maîtriser les outils de suivi-évaluation, elle ne pourra pas jouer son rôle. Il sera particulièrement important que la DFAP dispose d'une vision globale du système et puisse guider ses recommandations en s'appuyant sur une méthodologie objective. Il s'agira notamment que la DFAP maîtrise les domaines suivants : analyse technique, notamment les indicateurs d'impact environnemental, analyse stratégique, quand à la pertinence des stratégies mises en œuvre, analyse des ressources humaines, sur le plan quantitatif et qualitatif, analyse des capacités institutionnelles.
- **Un outil de type SADCI (Système d'Analyse et de Développement des Capacités Institutionnelles) sera un élément important de renforcement en donnant à la DFAP la capacité :** (i) d'évaluer en permanence la capacité du système de protection à atteindre ses objectifs, d'identifier les facteurs de blocage internes et externes, de les hiérarchiser par rapport à leurs impacts sur l'exécution et de les classer par type de contraintes, enfin de proposer les mesures correctives nécessaires, en termes de règles du jeu, de relations inter-institutionnelles, d'organisation interne, de gestion des ressources, (ii) de disposer d'un outil de management et reporting commun à l'ensemble des services centraux et de terrain, permettant notamment de clarifier les tâches, de responsabiliser les individus sur des objectifs et d'ouvrir un dialogue sur les difficultés internes / externes rencontrées, (iii) d'évaluer et de veiller au développement des capacités institutionnelles de chaque groupe d'acteurs, condition indispensable à la mise en place d'un système institutionnel pérenne qui est l'objectif premier du PSFE.

La présente note est une contribution à la réflexion sur le montage institutionnel Faune et AP. Elle est destinée à être débattue avec les acteurs du secteur pour l'enrichir et le cas échéant l'amender pour apporter tous les éléments de décision possibles aux décideurs.

C'est pourquoi il est proposé que le MINEF, en s'appuyant sur la DFAP, diffuse cette note au niveau central et déconcentré, puis **organise une séance de travail pour en débattre**, enfin finalise et communique sa position aux instances de décision.

Sur la base des orientations retenues, une « revue institutionnelle Faune et AP » prendra le relais de la revue institutionnelle (qui va elle se concentrer sur le renforcement du secteur forestier). Cette « revue institutionnelle Faune et AP » est un nouveau signe positif de l'importance accordée à ce secteur au sein du MINEF. Elle va finaliser le montage institutionnel et définir les besoins de renforcement correspondants, sous la supervision de l'EN PSFE (et en lien étroit avec la revue institutionnelle « forêt », par exemple sur les réflexions UTO régionales). Deux autres études sont également prévues concernant la revue des AP et la stratégie nationale AP.

La mission attire déjà l'attention des décideurs sur le besoin d'études plus approfondies dans les domaines suivants :

- **la chasse communautaire** : elle a fait l'objet d'études, des expériences se mettent en place avec les projets, la DFAP a rédigé une note de réflexion, mais il serait intéressant de capitaliser pour dégager une vision globale à moyen terme, dont les besoins d'appui à prendre en compte dans le PSFE ;
- **le potentiel écotouristique** : on en parle beaucoup, surtout en termes de contraintes au développement et de recettes potentiellement importantes, mais la première contrainte c'est qu'on ne sait s'il y a réellement des opportunités économiques viables et tant qu'on ne le saura pas les investisseurs ne vont pas se bousculer, il serait donc intéressant de prolonger les réflexions et études existantes (à commencer par les études GTZ) et d'organiser un séminaire de restitution avec les opérateurs privés (TO nationaux et internationaux) en collaboration étroite avec le MINTOUR (l'étude devrait se compléter d'un volet fiscal pour apprécier le potentiel existant et futur de pression fiscale compatible avec le développement du secteur privé) ;
- **les mécanismes de « trust-fund »** et les possibilités de financement liées aux services environnementaux ;
- **l'inventaire des ressources matérielles et humaines** : comme dans le secteur forestier, ce n'est toujours pas connu avec précision et posera problème pour définir les besoins de renforcement (cet inventaire devrait être réalisé en collaboration avec la revue institutionnelle « forêt » et la DAG) ;
- **l'Ecole de Faune de Garoua**, pour son renforcement spécifique, dont l'actualisation des programmes pour prendre en compte la nouvelle politique forestière en matière Faune et AP ;
- **les jardins botaniques** : le projet MINEF / MCP-L a fait des propositions très intéressantes pour l'avenir du Jardin Botanique de Limbé et la mission appuie globalement ses recommandations, mais il faudrait resituer ces propositions dans une optique plus globale de renforcement des fonctions et acteurs liés à la recherche-action, au suivi écologique et aux relations MINEF / partenaires extérieurs, et prendre en compte les autres jardins botaniques ou zoologiques ;
- **la répartition des fonctions et les relations fonctionnelles entre DFAP et DCP et entre DFAP et SPE** : elles devraient faire l'objet d'une attention particulière pour remédier aux problèmes actuels et prévenir les déficits potentiels dans le futur ;
- **l'adaptation du cadre juridique en matière de chasse traditionnelle** : ce problème a déjà été plusieurs fois souligné par la DFAP qui a des propositions en la matière, il serait nécessaire de l'appuyer pour finaliser un projet de texte d'application en étudiant ses impacts éventuels sur la loi forestière ;
- **des visites d'étude dans d'autres pays** : il est proposé notamment qu'un groupe de fonctionnaires, de membres de l'EN PSFE, d'ONG et de privés, puissent aller visiter les expériences et/ou programmes existants dans d'autres pays qui pourraient être parmi les suivants : Madagascar (Office National de l'Environnement, Association Nationale de Gestion des AP, Programme Environnemental phase II, parcs nationaux gérés par une structure parapublique ou des ONG ou des privés), Bénin (Centre National de Gestion des Réserves de Faune), Côte d'Ivoire (projet de Fondation Nationale des AP), ou Kenya (World Life Service).

8.1 La stratégie anti-braconnage et le PAU

Les axes de la stratégie de lutte contre le braconnage (Sept 99)

- **Sensibilisation** des populations, des opérateurs économiques, des administrations partenaires (MINAT, Justice, forces de l'ordre), et des sociétés de transport ;
- **Contrôle** pour renforcer ou restructurer et rendre opérationnelles les structures compétentes (DFAP, Brigades Provinciales, Postes) ;
- **Mise en place d'un Comité National de Lutte contre le Braconnage**, relayé sur le terrain par des comités provinciaux, présidés par le MINEF et incluant des représentants du MINEF, des administrations partenaires, des sociétés de transport, des ONG et des opérateurs privés.

Le PAU recentré

Volet II - Priorité A

- Assurer la maîtrise de la surveillance des AP majeures
- Sensibiliser le public à tous les niveaux
- Organiser des opérations « coup de poing » dans toutes les provinces

Volet II - Priorité B

- Accroître les superficies des AP

Volet II - Priorité C

- Promouvoir la production de protéines animales alternatives
- Rénover et réhabiliter les sites de conservation ex-situ

Volet III

- Les quotes-parts des redevances de l'exploitation forestière et faunique sont effectivement versées aux populations
- Des activités alternatives à la chasse illégale aux populations des zones d'intérêt cynégétiques

8.2 RATIOS SUPERFICIES PAR AGENT DANS LES PROVINCES NON FORESTIERES

| Ratios superficie /agents de terrain | Ouest | Sud-Ouest | Nord | Extrême Nord | Adamoua | Nord-Ouest | Total | % aires protégées |
|--|-----------|-----------|-----------|--------------|-----------|------------|------------|-------------------|
| Superficie des provinces (ha) | 1 389 200 | 2 541 000 | 6 609 000 | 3 426 300 | 6 370 100 | 1 730 000 | 22 065 600 | |
| Parcs nationaux (ha) | | 125 000 | 730 000 | 175 900 | | | 1 030 900 | 29,77 |
| Zones d'intérêts cynégétiques (ha) | | | 2 276 208 | | 76 128 | | 2 352 336 | 67,92 |
| Jardins zoologiques (ha) | | | 2 | | | | 2 | 0,00 |
| Réserves de faune (ha) | 7 000 | | | | | 5 995 | 12 995 | 0,38 |
| Sanctuaires (ha) | | 67 000 | | | | | 67 000 | 1,93 |
| Total aires protégées (ha) | 7 000 | 192 000 | 3 006 210 | 175 900 | 76 128 | 5 995 | 3 463 233 | |
| % surface totale | 1 | 8 | 45 | 5 | 1 | 0 | | |
| Effectif total (1999) (1) | 132 | 149 | 164 | 129 | 71 | 124 | 769 | |
| Nombre d'agents forestiers de terrain en 1999 (2) | 30 | 34 | 16 | 40 | 10 | 34 | 164 | |
| Avec complément d'effectifs aux postes (3) | 36 | 36 | 67 | 74 | 16 | 36 | 265 | |
| Avec complément d'effectifs aux DD et DP (4) | 76 | 107 | 140 | 88 | 31 | 83 | 525 | |
| Rapport agents de terrain/effectif total (%) (3)/(1) | 27 | 24 | 41 | 57 | 23 | 29 | 34 | |
| Surveillance AP (ha/personne) (1) | 53 | 1 289 | 18 331 | 1 364 | 1 072 | 48 | 4 504 | |
| Surveillance AP (ha/agent) (2) | 233 | 5 647 | 187 888 | 4 398 | 7 613 | 176 | 21 117 | |
| Surveillance AP (ha/agent) (3) | 194 | 5 333 | 44 869 | 2 377 | 4 758 | 167 | 13 069 | |
| Surveillance AP (ha/agent) (4) | 92 | 1 794 | 21 473 | 1 999 | 2 456 | 72 | 6 597 | |
| Surveillance DN (ha/personne) (1) | 10 524 | 17 054 | 40 299 | 26 560 | 89 720 | 13 952 | 28 694 | |
| Surveillance DN (ha/agent) (2) | 46 307 | 74 735 | 413 063 | 85 658 | 637 010 | 50 882 | 134 546 | |
| Surveillance DN (ha/agent) (3) | 38 589 | 70 583 | 98 642 | 46 301 | 398 131 | 48 056 | 83 266 | |
| Surveillance DN (ha/agent) (4) | 18 279 | 23 748 | 47 207 | 38 935 | 205 487 | 20 843 | 42 030 | |
| *Réserves forestières, parcs nationaux, zones d'intérêt cynégétique, jardins zoologiques | | | | | | | | |

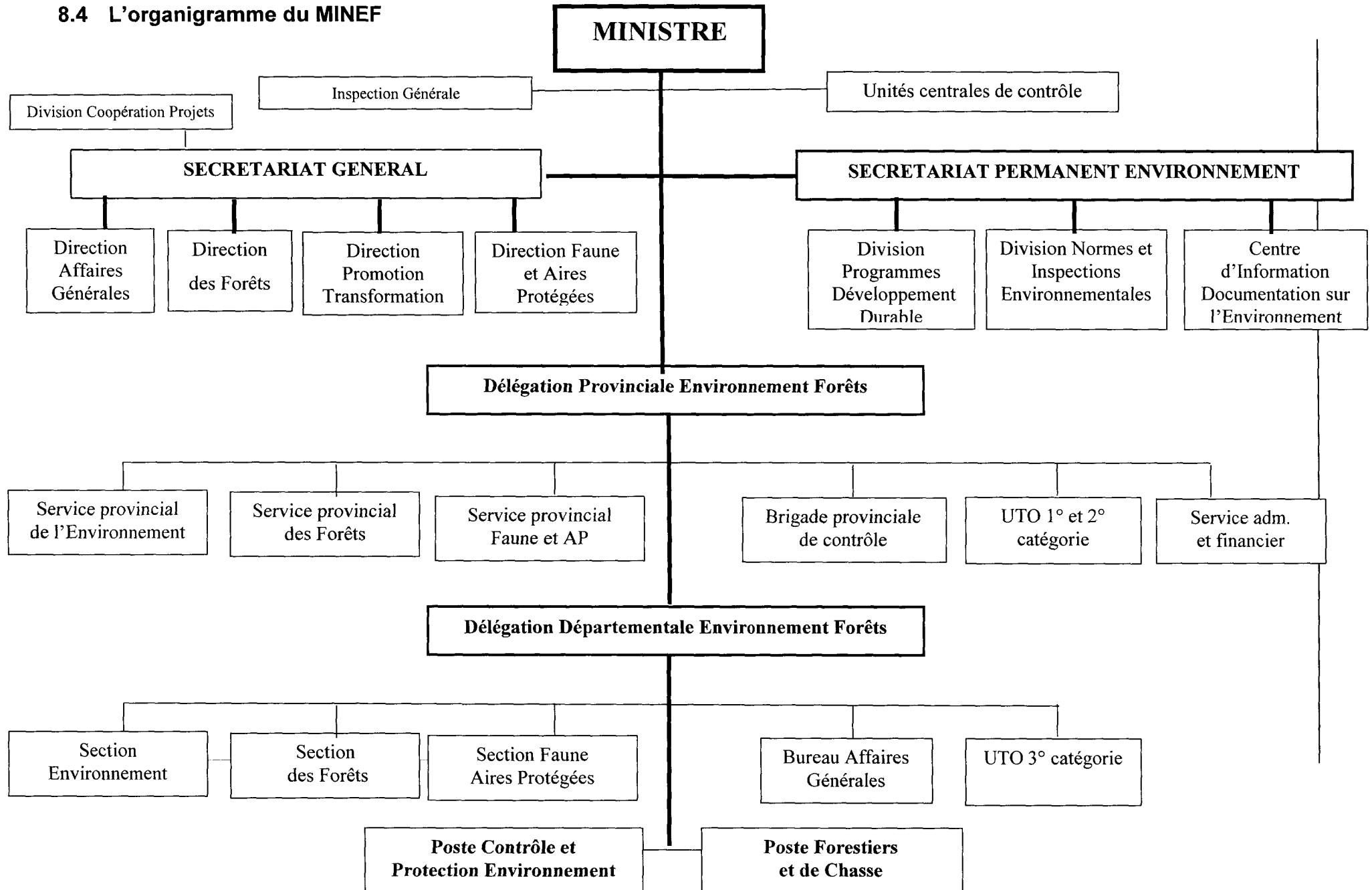
8.3 Détail des fonctions à assurer entre niveau central / local

| Parcs & Réserves | Niveau Central | Niveau Local |
|--|--|--|
| Pilotage sectoriel (conception et suivi) | <ul style="list-style-type: none"> - Politique, stratégie, plans directeurs P&R - Règles du jeu dont conventions internationales - Identification, conception, négociation, suivi d'avancement, évaluation d'impacts des projets et programmes au plan national - Approbation et suivi des PA et programmes locaux - Système d'information national | <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration schéma directeur, plan d'aménagement, budgets-programmes annuels et pluri-annuels - Suivi-évaluation interne et externe, dont suivi écologique - Identification des besoins d'appui et pilotage stratégique des projets locaux (tutelle mais aussi et surtout planification et coordination MINEF / projets) |
| Concertation et coordination | <ul style="list-style-type: none"> - Concertation et coordination à l'échelon national (administ°, privés, ONG, BDF) | <ul style="list-style-type: none"> - Concertation et coordination à l'échelon local (administ°, privés, ONG, BDF, communautés), dont coordination SE / projets |
| Classement | <ul style="list-style-type: none"> - Identification et création de P&R | <ul style="list-style-type: none"> - Négociation locale avant classement puis délimitation |
| Gestion des moyens | <ul style="list-style-type: none"> - Gestion centrale des moyens financiers et humains - Maîtrise d'œuvre des prestataires d'appui nationaux | <ul style="list-style-type: none"> - Gestion locale des moyens financiers et humains - Maîtrise d'œuvre des prestataires d'appui locaux (sélection, contractualisation, suivi) |
| Surveillance et répression | | <ul style="list-style-type: none"> - Surveillance des P&R - Répression du braconnage et des empiètements |
| Exécution de travaux et fonctions d'appui | <ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre des actions nationales d'IEC | <ul style="list-style-type: none"> - Travaux de construction et entretien (pistes, miradors, mares, pare-feux, ...) - Information / sensibilisation, structuration, appui technique aux acteurs locaux - Mise en œuvre de micro-projets d'éco-développement |
| Etudes | <ul style="list-style-type: none"> - Etudes techniques, socio-économiques, ... pour pilotage sectoriel | <ul style="list-style-type: none"> - Etudes et inventaires pour PA et suivi écologique |
| Valorisation | <ul style="list-style-type: none"> - Promotion nationale et internationale de l'écotourisme | <ul style="list-style-type: none"> - Construction et gestion de campements touristiques - Visite touristique du parc |
| Recherche et formation initiale | <ul style="list-style-type: none"> - Conception et suivi des programmes | <ul style="list-style-type: none"> - Identification des besoins - Exécution des programmes - Exploitation des résultats |
| Financement | <ul style="list-style-type: none"> - Planification, négociation, mobilisation des fonds publics - Prospection et négociation des fonds extérieurs - Décision d'affectation des fonds extérieurs, gestion nationale et mise à disposition du niveau local - Exécution des programmes centraux | <ul style="list-style-type: none"> - Gestion des fonds locaux et exécution des programmes locaux |
| Recouvr. fiscal | <ul style="list-style-type: none"> - Recouvrement des taxes nationales | <ul style="list-style-type: none"> - Recouvrement des taxes locales |

| ZIC et ZICGC | Niveau Central | Niveau Local |
|--|---|---|
| Conception et Suivi | - Idem P&R pour le domaine concédé | - Elaboration et suivi-évaluation des budgets-programmes annuels et pluri-annuels liés aux actions à mener dans les ZIC et ZICGC |
| Concertation et coordination | - Concertation et coordination à l'échelon national | - Concertation et coordination à l'échelon local, dont appui conventions locales |
| Classement | - Identification et création de ZIC | - Négociation locale avant classement puis délimitation (en lien avec UFA) |
| Allocation des ressources | - Planification des espaces et ressources - Appels d'offres - Etude et approbation des conventions d'affermage - Délivrance et gestion des permis de capture, agréments guides de chasse | - Pré-traitement des dossiers - Approbation des plans de tirs annuels, délivrances des permis, certificats d'origine, ... - Suivi administratif des opérateurs guides de chasse et captureurs |
| Gestion des moyens | - Idem P&R pour domaine concédé | - Idem P&R pour domaine concédé |
| Surveillance et répression | | - Suivi / contrôle des cahiers des charges des opérateurs ZIC et ZICGC - Surveillance et répression du braconnage par les exploitants illégaux |
| Exécution de travaux et fonctions d'appui | - Mise en œuvre des actions nationales d'IEC | - Travaux d'aménagement des ZIC - IEC et approche participative - Appui-conseil aux communautés pour élaboration et mise en œuvre des plans de gestion des ZIC GC - Mise en œuvre de micro-projets |
| Etudes | - Etudes techniques, socio-économiques, ... | - Etudes - Inventaires fauniques ZIC |
| Valorisation | - Promotion nationale et internationale de la chasse touristique | - Exploitation de la chasse sportive dans les ZIC et ZICGC - Capture |
| Recherche et formation initiale | - Idem P&R pour domaine concédé | - Idem P&R pour domaine concédé |
| Financement | - Idem P&R pour domaine concédé | - Idem P&R pour domaine concédé |
| Recouvr. fiscal | - Recouvrement des taxes nationales | - Recouvrement des taxes locales - Reversement de la part communautaire |

| Général | Niveau Central | Niveau Local |
|---------------------------------------|---|---|
| Approche holistique | - Prise en compte synergies P&R et ZIC dans les plans directeurs | - Mise en œuvre d'une approche holistique P&R / ZIC / ZICGC |
| Gestion intégrée faune / forêt | - Prise en compte clauses spéciales dans les PA des concessions riveraines des P&R | - Coordination exploitation et suivi forestière / faunique (ZIC / UFA) |
| Aménagement régional | - Insertion des P&R dans le cadre du schéma national d'aménagement du territoire - Prise en compte des impacts environnementaux des autres stratégies sectorielles | - Elaboration et mise en œuvre du PA des P&R dans le cadre d'un schéma régional d'aménagement |
| AP transfront. | | |

8.4 L'organigramme du MINEF



8.5 L'organigramme Faune et AP

Niveau central / DFAP

- Cellule des études et de la planification
- Service des inventaires fauniques
- Service des aménagements
- Service des agréments et normes

Fonctions

- Etudes socio-économiques et techniques dans le domaine de la faune et des AP
- Elaboration et mise en œuvre de la politique nationale en matière de faune
- Planification et création des AP
- Classement, inventaire, aménagement, gestion et protection des AP
- Conception, contrôle technique, suivi de l'exécution et réception des programmes d'inventaires, d'aménagement et de régénération du patrimoine faunique
- Planification de la mobilisation des ressources fauniques
- Agréments et titres d'exploitation des ressources fauniques
- Surveillance continue du patrimoine faunique
- Création et gestion des zones cynégétiques, des game-ranch et des zones de chasse villageoises
- Etudes des mœurs et de la dynamique des populations animales présentant un intérêt cynégétique et touristique
- Définition des axes de la recherche en matière de faune, en relation avec les ministères techniques compétents
- Liaison avec les organismes internationaux et nationaux chargés de la conservation de la faune

Délégation provinciale

- **Service provincial** de la faune et des AP (bureau des inventaires et de la gestion de la faune + bureau des AP)
 - Contrôle technique et suivi de l'exécution des programmes d'inventaires et de régénération fauniques ainsi que d'aménagements et de protection des réserves de faune
 - Initiation de la procédure de classement des AP de faune
 - Initiation de la procédure de création des zones cynégétiques et de game-ranch
 - Initiation de la procédure d'agrément à la profession de guide de chasse ou de captureur
 - Préparation des plans de tir
 - Mise à jour du fichier provincial des guides de chasse et des captureurs
 - Collecte et collation des données statistiques sur les battues et les captures et sur la commercialisation des produits de la faune
 - Contrôle des activités de chasse
- **Brigade provinciale** de contrôle, dont pour la faune et les AP :
 - Contrôle des activités d'exploitation
 - Contrôle de l'application de la réglementation
 - Contrôle de l'effectivité du paiement des taxes et redevances
 - Application des textes relatifs à la GRN
 - Instruction du contentieux
- **UTO** catégorie 1 et 2 : parcs nationaux, réserves de faune, (attributions non précisées)

Délégation départementale

- section de la faune et des AP (fonctions idem que le niveau provincial à l'échelon départemental)
- UTO catégorie 3 (attributions non précisées)

Postes forestiers et de chasse

- Suivi et contrôle permanent des activités de chasse

8.6 Deux types d'UTO : locales et régionales

- **Le MINEF compte 19 UTO « classiques » ou « locales ».** Elles ont été créées depuis 92 dans une logique interne MINEF dont elles sont des services extérieurs. **Il s'agit de structures d'exécution** (UTO = Unités Techniques Opérationnelles), disposant d'un conservateur, d'une équipe et d'un budget propres (distincts de la DD). Ces UTO ont été conçues logiquement dans une logique spatiale (1 parc national = 1 UTO) et classées administrativement selon leurs surfaces (UTO de catégories 1, 2 ou 3 selon les surfaces concernées). Leurs limites n'incluent pas les zones périphériques sur lesquelles le conservateur n'a pas de latitude d'intervention. Sur le plan des attributions, celles-ci ne sont pas clairement définies, ni dans l'organigramme (cf. annexe), ni dans les textes de création des UTO. Dans la pratique elles sont chargées des missions relatives à la protection et la valorisation des AP, principalement contrôle. L'organisation interne de l'UTO n'est pas non plus précisée. Les conservateurs d'UTO 1 et 2 reportent directement au délégué provincial de leur zone, au même titre qu'un délégué départemental (ils ont d'ailleurs comme eux « rang de chef de service »), les conservateurs des UTO 3 reportent à leur délégué départemental.
- **Le MINEF compte 4 UTO « projets » ou « régionales ».** Elles ont été créées depuis 99 à l'initiative de projets pour faciliter ou pérenniser leur impact sur le terrain : Campo Ma'an et Sud-Est à vocation biodiversité, Lokoundje Nyong et Dimako-Doumé à vocation forestière. Ce sont des structures intermédiaires DP / DD, à **vocation principale de coordination des services extérieurs et des projets**, dont les attributions sont précisées dans les arrêtés PM de création (cf. annexe). A la différence des UTO « classiques » qui interviennent sur un espace à vocation unique (parc national le plus souvent), les « UTO projets » interviennent sur des espaces à vocation multiple, des surfaces plus étendues (un ou plusieurs départements), et lorsqu'elles incluent un parc national elles gèrent aussi les zones riveraines. Sur le plan spatial les limites des UTO ne correspondent pas au découpage administratif et sont à cheval sur plusieurs départements. Elles sont dotés : (i) d'un comité de gestion MINEF + projets, présidé par le DP, assurant la planification et le suivi-évaluation, et (ii) d'un conservateur assurant la coordination et le suivi sur le terrain des activités exécutées par les agents du MINEF et les projets (ce conservateur cumule le plus souvent les responsabilités de conservateur et délégué départemental).
- **Bien que les mêmes termes soient employés (UTO, conservateur), il s'agit de deux choses très différentes :** UTO locales à vocation d'exécution limitées à un parc vs UTO régionales à vocation de coordination sur un ou plusieurs départements. Une UTO « régionale » peut ainsi recouvrir et coordonner des UTO « locales » d'exécution.

UTO – ce que prévoit l'organigramme

Art 69, 70, 71, 73 du décret d'organisation du MINEF de 98

- *Placées sous l'autorité d'un conservateur, les UTO sont créées conformément aux plans d'aménagement et localisées dans des aires identifiées présentant un intérêt particulier.*
- *Sont considérées comme UTO : les parcs nationaux, les réserves de faune, les réserves forestières de production, ..., toutes autres AP*
- *Elles comprennent les UTO de première catégorie (> 100.000 ha), de deuxième catégorie (entre 50.000 et 100.000 ha) et de troisième catégorie (< 50.000 ha).*
- *Les UTO 1 et 2 sont créées par arrêté du PM et leurs conservateurs relèvent des délégués provinciaux de leur ressort. Les UTO 3 sont classées par arrêté du MINEF et leurs conservateurs relèvent des délégués départementaux de leur ressort.*
- *Les conservateurs des UTO 1 et 2 ont rang et prérogative de chef de service de l'administration centrale, ceux des UTO 3 de chef de bureau de l'administration centrale.*

Les missions de l'UTO « Sud-Est »

- *Superviser la création des AP dans sa zone de compétence*
- *Coordonner la gestion des AP*
- *Développer un processus d'exploitation durable des ressources forestières et fauniques*
- *Promouvoir la participation des communautés locales à la gestion de la biodiversité*
- *Coordonner les actions de police forestière et de chasse*
- *Faciliter les activités d'écotourisme*

8.7 Le nouveau statut des établissements publics et ses implications sur le repositionnement de l'onadef

Cette annexe est extraite du rapport de Mai 01 sur la restructuration de l'ONADEF et avait été réalisée par Samuel N'GUIFFO et Léopold DONFACK SOKENG, consultants juridiques.

➤ Observations préliminaires

- Depuis la loi de 1999, il existe au Cameroun un nouveau cadre juridique régissant les établissements publics et les sociétés du secteur public et parapublic. La nouvelle loi vise l'accroissement de l'efficacité des dites institutions, la sécurisation des deniers publics, et la mise en conformité des entreprises publiques et parapubliques avec les exigences du nouvel environnement international (OHADA et OMC notamment).
- Cette nouvelle loi consacre la disparition de l'EPIC et ne reconnaît plus que trois catégories d'organismes publics : les E. P. A, les S. C. P et les S. E. M (Art . 2 de la loi de 1999). Tous les établissements publics existants au Cameroun ne peuvent que revêtir l'une de ces 3 formes, sauf si une loi particulière en dispose autrement (art. 1er al. 2 de la loi de 1999).
- Les EPIC constitués avant la loi n° 99/ 016 du 22. décembre 1999 sont tous censés avoir à ce jour, modifié leurs actes constitutifs pour se conformer aux exigences de la nouvelle législation en application de l'article 112 de la loi n° 99/016. Ils devraient être aujourd'hui soit des S. C. P, soit des S. E. M. Il faut rappeler que l'ordonnance de 1995 leur imposait un délai d'un an pour conformer leur statut au nouveau régime, délai repris par la loi de 1999. L'ONADEF qui opère encore en qualité d'EPIC le fait donc en violation de la loi n° 99/ 16 de décembre 1999.

➤ Les Etablissements Publics Administratifs (E.P.A)

- L'E.P.A. n'est pas une société. Il ne vise pas la réalisation de bénéfices et ne réalise pas une activité économique ou financière à but lucratif : l'EPA poursuit essentiellement une mission publique ; il a pour objet la gestion du service public.
- Il s'agit en réalité de l'individualisation d'une activité de service public dont la gestion est confiée, dans un souci d'efficacité, à un organe créé à cet effet, et doté d'une autonomie renforcée. D'où :
La personnalité juridique : l'E. P. A est une personne morale de droit public. A ce titre, il se distingue de l'Etat et des communes qui sont également des personnes morales de droit public, acquiert la capacité de poser des actes et d'ester en justice. Toutefois l'EPA, comme l'Etat ou les communes, vise la réalisation du service public. D'où l'attribution de la personnalité morale de droit public à la différence des sociétés, des associations ou des syndicats par exemple, qui poursuivent des intérêts privés et sont de ce fait des personnes morales de droit privé.
L'autonomie de l'E.P.A est matérialisée par un budget propre, des organes et un personnel propres, un patrimoine distinct de celui de l'Etat, et des attributions propres.
Le droit applicable. Parce qu'il vise la réalisation du service public et parce qu'il s'agit d'un démembrement des services publics, le droit qui leur est applicable est le **droit public**. Ils passent des contrats et des marchés publics, sauf pour des actes de gestion privée, ou quand la loi en dispose autrement. Les litiges nés de leurs activités sont en principe soumis au juge administratif .
- Comme exemple d'E.P.A., on peut citer la Cellule de gestion du code de investissements, ou les universités d'Etat, ou encore les Hôpitaux.

➤ Les Sociétés à Capital Public (S. C. P) et les Sociétés d'Economie Mixte (S. E. M)

- Il s'agit de deux formes de sociétés qui manifestent la présence de l'Etat dans le secteur industriel et commercial. Ce sont les nouvelles formes juridiques que revêtent en principe les anciens EPIC qui, en réalité, correspondaient à une variété d'entreprise plus au moins différentes tant par leur forme que par leurs missions et activités, et au régime juridique plutôt ambigu.
- La nouvelle loi tente de clarifier le régime juridique des anciens EPIC en en faisant :
Soit des S. C. P : c'est notamment le cas lorsque l'établissement concerné exerce une activité industrielle, commerciale ou financière dans l'intérêt général et est doté de ce fait d'un capital-actions entièrement public (c'est-à-dire émanant soit directement de l'Etat, soit des

collectivités territoriales décentralisées, soit d'autres sociétés à caractère public). Comme exemple dans cette catégorie, on peut citer le Chantier Naval et Industriel du Cameroun, l'Imprimerie Nationale ou le Laboratoire de Génie Civil.

Soit des S. E. M : c'est le cas lorsque le capital-action est constitué pour partie de capitaux publics (comme pour la SCP) et pour partie de capitaux privés. C'est par exemple le cas de la CAMAIR.

- Dans ces 2 cas (SCP et SEM), nous sommes en présence désormais **de personnes morales de droit privé** qui, de ce fait, sont soumises dans la conduite de leurs activités, aux règles de droit privé au même titre que les sociétés privées avec lesquelles elles sont désormais mises en situation d'égalité (relative) et de concurrence, conformément aux principes de l'OHADA.

➤ Les contraintes nouvelles introduites par la loi du 22 Décembre 99

- Ces contraintes introduites par l'ordonnance de 1995 et confirmées par la loi de 1999 visent pour l'essentiel à **rationaliser et à améliorer la gestion des établissements publics** et des entreprises du secteur public et parapublic au Cameroun.

➤ S'agissant de l'EPA

- La personnalité juridique de droit public et la soumission de l'activité au droit public impliquent **l'extension à ces établissements des principes applicables aux finances publiques**, au droit budgétaire de l'Etat et à la comptabilité publique. D'où :
 - *L'exigence d'un agent comptable et d'un contrôleur financier désignés par le MINEFI*. C'est le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics.
 - *L'engagement des dépenses subordonné au visa préalable du contrôleur financier* conformément aux procédures de gestion budgétaire applicables aux finances publiques ;
 - *L'application des règles et procédures prescrites en matières de marchés publics* (limitation des marchés de gré à gré, généralisation des appels d'offres avec l'institution d'une commission des marchés et de contrôles divers. Ce qui n'était pas le cas par le passé) ;
 - *L'exigence des contrats administratifs dans la réalisation des marchés importants*. Ceci suppose des contraintes administratives supplémentaires et l'accroissement des pouvoirs de l'EPA sur son co-contractant (pouvoir de modification des termes du contrats, pouvoir de résiliation unilatérale du contrat, pouvoir de contrôle et de sanction du co-contractant en cas d'inexécution, etc.), soumission des litiges nés de l'exécution du contrat au juge administratif, etc. Il faut dire que dans le statut de l'EPIC, il n'existait pas de spécification légale relative à la nature des contrats passés avec des co-contractants. En cas de litige, le juge déterminait au cas par cas la nature du contrat, et donc le droit applicable et la juridiction compétente.
- **Au plan organisationnel, on note :**
 - L'exigence d'un conseil d'administration à la composition, au mandat, et aux attributions prédéterminés par la loi pour une large part.
 - L'exigence de la nomination du P.C.A par décret présidentiel ;
 - La définition d'un régime restrictif d'incompatibilités se rapportant aux fonctions d'administrateurs, de direction, etc. Le but de ces restrictions est d'éviter les cumuls de postes et les conflits d'intérêts.
 - L'institution d'une double tutelle pour les EPA : une tutelle technique assurée par le ministre en charge de l'activité concernée, et une tutelle financière qui relève du ministère en charge des Finances. Cette dernière tutelle apparaît comme une contrainte supplémentaire désormais imposée aux E.P.A., alors que les EPIC n'étaient soumis qu'à une tutelle technique.
- L'ONADEF est donc contraint à se soumettre à ces exigences nouvelles d'ordre organisationnel et procédural au cas où il opérerait pour le statut d'EPA (cas de l'option agence de vérification technique qui implique une mission d'intérêt général). Ceci induirait des contraintes particulières en termes d'options stratégiques et de redéfinition des compétences; question qui sera abordée plus loin.

➤ Le statut d'EPA est-il plus souple que le fonds spécial de développement forestier (FSDF) ?

- **Le F. S. D. F qui est un compte spécial d'affectation du Trésor Public est une formule de gestion budgétaire souple** qui garantit la disponibilité des crédits affectés à des objectifs,

missions et activités déterminés à l'avance conformément principe de la spécialité des crédits. Autrement dit, par dérogation au principe de la généralité du budget qui voudrait que l'ensemble des recettes de l'Etat ou d'un organisme public puisse servir indifféremment à la réalisation de l'ensemble des dépenses prévues, il s'agit de garantir que certaines recettes particulières seront uniquement et exclusivement affectées à l'exécution de certaines dépenses limitativement prédéfinies. L'objectif visé est de garantir en permanence la disponibilité des ressources affectées aux dites dépenses.

- **Du point de vue de la gestion, un régime spécial et simplifié est aménagé** pour faciliter la mise à disposition des recettes du fonds en vue de la réalisation des dépenses concernées. Il est bien évidemment assorti des contrôles nécessaires à la sécurisation des fonds publics.
- Une fois les programmes définis et initiés en début d'exercice budgétaire par le comité des programmes, **le Ministre ordonnateur ou son délégué ont toute liberté pour engager, liquider et ordonner les dépenses** prévues en exécution du budget. L'agent comptable affecté au fonds est seul responsable du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses, du maniement et de la conservation des fonds et/ou des valeurs. Cette organisation a l'avantage de la simplicité, de la clarté dans l'exécution du budget et de la détermination des responsabilités.
- Cette simplification des procédures est à juste titre assorti de **2 contrôles a posteriori** en vue de la préservation des deniers publics :
 - Le contrôle du commissaire aux comptes qui est très étendu sans qu'il puisse pour autant s'immiscer dans la gestion du fonds, ni déplacer les pièces comptables (livres, correspondances, procès-verbaux, etc.)
 - Le contrôle de l'Etat qui s'effectue selon la procédure de droit commun.
- **L'EPA quant à lui subit des contraintes plus importantes** au double point de vue de la gestion et du contrôle :
 - En ce qui concerne la gestion, on retrouve, en plus de l'ordonnateur et de l'agent comptable, un contrôleur financier affecté auprès de l'EPA, chargé du contrôle a priori de la régularité de tous les engagements de dépenses ordonnées par la direction de l'EPA, d'où un alourdissement des procédures de gestion financières par rapport au FSDF.
 - En ce qui concerne la tutelle, on note une double tutelle : technique, exercée par le Ministre en charge des forêts, et financière, exercée par le Ministre en charge des finances. Le FSDF n'est quant à lui soumis à aucune tutelle puisqu'il n'a pas de personnalité juridique, ni d'autonomie organique. Il s'agit simplement de l'autonomisation d'un fonds spécial affecté à des activités particulières et directement géré par le Ministre.
 - En ce qui concerne le contrôle, l'EPA peut subir : des audits externes commandés par le Conseil d'administration, des audits externes commandés par le Ministre des Finances, le contrôle de tutelle exercé par le ministre des forêts, le contrôle a priori exercé au quotidien par le contrôle financier de l'EPA sous l'autorité hiérarchique du ministre des finances.
- **En définitive, il apparaît que la gestion du FSDF est plus souple que celle de l'EPA, d'un point de vue administratif et financier.**

➤ S'agissant de la SCP

- **Elle est soumise aux règles de droit privé** notamment aux règles applicables aux sociétés anonymes (statuts notariés, organisation, fonctionnement, concurrence, etc.), sauf en ce qui concerne la passation des marchés, soumise au régime des marchés publics au terme de l'article 4(3) de la loi de 1999.
- **En ce qui concerne la gestion financière, on observe plus de souplesse que pour les EPA** puisque les principes rigoureux des finances et de la comptabilité publiques n'ont pas cours ici (contrôleur financier, agent comptable nommés par le MINEFI). La situation demeure inchangée par rapport aux EPIC.
- **En ce qui concerne l'organisation des SCP, la loi de 1999 impose des contraintes nouvelles** par rapport aux anciens EPIC :
 - Organisation et composition de l'Assemblée Générale des actionnaires (collège de 5 membres) et du Conseil d'Administration (limitation du nombre des actionnaires : 3 au moins, 12 au plus dont obligatoirement un représentant du personnel (Art 36(1) loi de 1999), limitation du mandat des membres du conseil d'administration à 3 ans renouvelable une fois, y compris en ce qui concerne le Président du Conseil Administration)

- Définition d'un régime d'incompatibilité entre les fonctions d'administrateur et de direction générale de l'entreprise, de PCA et de membre du gouvernement, de parlementaire, de directeur général, etc. (art 19 à 21 de la loi de 1999)
- En ce qui concerne le contrôle de gestion, on note l'institution du double contrôle de tutelle (technique et financière vis-à-vis du MINEFI), ce qui est plus contraignant par rapport au régime de l'EPIC qui connaissait uniquement la tutelle technique.
- La systématisation et le renforcement des pouvoirs des commissaires aux comptes qui peuvent, sans toutefois s'immiscer dans la gestion, demander à tout moment de l'exercice, des explications au Président du Conseil d'Administration sur toute négligence, toute irrégularité ou tout fait de nature à compromettre la solvabilité et la continuité de l'entreprise et à dresser un rapport spécial aux organes statutaires ainsi qu'aux ministres de tutelle (technique et financière) en cas d'insatisfaction (art 12). Ce qui n'existait pas dans le statut des EPIC.
- La précision des termes de la responsabilité du Directeur général devant le Conseil d'Administration et le Président du Conseil d'Administration.

➤ **Peut-on cumuler des missions à caractère industriel et commercial et des missions d'intérêt général ?**

- **Le cumul des missions à caractère industriel et commercial** (vente de produits de plantations ou activités sous-traitables correspondant à des marchés publics sur appel d'offres) **et des missions d'intérêt général** financées par le budget de l'Etat (vérification technique maîtrise d'ouvrage de plantations d'Etat sur subventions publiques) **est impossible** sauf en votant une loi spéciale si telle est la manifestation de la volonté souveraine de l'Etat (l'article 1(2) de la loi de 1999 dispose à cet effet : « *des lois particulières peuvent en tant que de besoin, créer d'autres formes d'établissements publics ou parapublics* »).
- **Un tel cumul peut se faire si le gouvernement l'impose mais cette démarche n'est ni souhaitable, ni probable pour diverses raisons.** Elle conduit à une confusion des missions / financements contraire à l'esprit de la loi et à fausser les règles du jeu en matière de concurrence sur les marchés publics (l'ONADEF bénéficiant de subventions publiques sur certaines activités pourrait en tirer parti pour abaisser ses offres dans le cadre de marchés concurrentiels). Elle est contraire aux stipulations de l'OHADA et aux principes de libéralisation du secteur des affaires prônés par le gouvernement, les bailleurs de fonds et les organisations internationales à l'instar de l'OMC.
- **Au regard de la loi de 99, l'option pour l'EPA implique en principe de renoncer à des attributions de type commercial ou industriel** (y compris soumission à des appels d'offre publics) qui sont incompatibles avec un statut d'EPA au regard de la loi de 1999. **L'option pour la SCP implique un régime concurrentiel qui est assimilable à celui des S.A et la renonciation aux financements sur budget de l'Etat.** Le scénario 1 « développement de l'ONADEF » s'avère alors impossible (sauf à voter une loi spéciale).

8.8 Glossaire

| | |
|-----------|---|
| AP | Aire Protégée |
| BE | Bureaux d'Etudes |
| BGF | Budget Général de Fonctionnement |
| BIP | Budget d'Investissement Public |
| CA | Conseil d'Administration |
| DAG | Direction des Affaires Générales |
| DCP | Direction de la Coopération et des Programmes |
| DF | Direction des Forêts |
| DFAP | Direction de la Faune et des Aires Protégées |
| DFID | Coopération britannique |
| DG | Direction Générale |
| DPT | Direction de la Promotion et de la Transformation |
| EPA | Etablissement Public Administratif |
| EPIC | Etablissement Public Industriel et Commercial |
| FSDF | Fonds Spécial de Développement Forestier |
| FSF | Fonds Spécial Faune |
| GEF | Global Environment Facility |
| GRH | Gestion des ressources humaines |
| IG | Information Géographique |
| Mds | Milliards |
| M° | Millions |
| MINAGRI | Ministère de l'Agriculture |
| MINDIC | Ministère de l'Industrie et du Commerce |
| MINEF | Ministère de l'Environnement et des Forêts |
| MINEFI | Ministère des Finances |
| MINEPIA | Ministère de l'Elevage |
| MINTOUR | Ministère du Tourisme |
| ONADEF | Office National des Forêts |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| P&R | Par cet Réserve |
| PAU | Plan d'Actions d'Urgence |
| PCGBC | Programme de Conservation et Gestion de la Biodiversité au Cameroun |
| PIP | Programme d'Investissements Publics |
| PM | Primature / Premier Ministre |
| PPTE | Pays Pauvres Très Endettés |
| PSFE (EN) | Programme Sectoriel Forêts Environnement (Equipe Nationale) |
| RH | Ressources Humaines |
| SE | Services Extérieurs |
| SE | Secrétariat Exécutif |
| SG | Secrétariat Général |
| SI | Système d'Information |
| SIG | Système d'Information Géographique |
| SPE | Secrétariat Permanent à l'Environnement |
| TCC | Territoire de Chasse Communautaire |
| UFA | Unité Forestière d'Aménagement |
| ZIC(GC) | Zone d'intérêt Cynégétique (à Gestion Communautaire) |