

Examen de portefeuilles-pays du FEM : Cameroun (1992-2007)



Paolo Cerutti, CFOR

Souvent appelé « l'Afrique en miniature », le Cameroun abrite une grande variété d'écosystèmes et de paysages. La richesse de sa biodiversité est diamétralement opposée à la pauvreté de sa population,

dont 40 % survit avec moins de 1 dollar par jour. Dans son dernier *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (2003)*, le gouvernement reconnaît que le renforcement des capacités de gestion de l'environnement aidera à gérer plus durablement les ressources naturelles et à stimuler la croissance du secteur forestier, de l'agriculture et du tourisme, élargissant ainsi les moyens de subsistance et contribuant au recul de la pauvreté.

Le Fonds pour l'environnement mondial prête son concours au Cameroun depuis 1992. À ce jour, environ 71 % des ressources allouées sont allées à des projets dans le domaine de la diversité biologique et 25 % dans celui de la dégradation des sols. D'octobre 2007 à février 2008, le Bureau de l'évaluation du FEM a analysé l'aide de l'institution au Cameroun, du point de vue de sa pertinence, de son efficacité et de ses résultats. La présente évaluation fait partie d'une série d'examen de portefeuilles-pays, un exercice qui porte sur la totalité de l'aide que le FEM accorde à un pays. Le Bénin, le Cameroun, Madagascar et l'Afrique du Sud ont ainsi été retenus, car ils sont représentatifs du travail du FEM en Afrique. Le Cameroun a été sélectionné en raison de l'importance de son portefeuille sur la biodiversité, du choix de la formule budgétaire pour financer ses projets, du montant des ressources allouées à la préservation de sa diversité biologique dans le cadre du Dispositif d'allocation des ressources (DAR) et de son rôle de réserve mondiale de biodiversité.

La présente évaluation a essentiellement porté sur 11 projets nationaux et sur 11 projets régionaux auxquels le Cameroun a pris une part appréciable, dont cinq dans le domaine d'intervention « eaux internationales ».

Conclusions

Pertinence de l'aide

L'aide du FEM correspond bien aux objectifs environnementaux du Cameroun au plan national et international. Depuis le

début des années 90, le Cameroun a adopté un ensemble de lois et politiques environnementales pour mieux protéger la richesse de sa biodiversité. Ainsi, l'élaboration des politiques de préservation des forêts tire parti des expériences en matière de gestion communautaire et de la participation des différentes parties prenantes à l'effort de préservation. En outre, le Programme sectoriel forêts et environnement (PSFE), financé par le FEM, la Banque mondiale et d'autres bailleurs d'aide bilatérale pourrait aussi servir de modèle à l'harmonisation de l'aide environnementale des bailleurs de fonds dans les autres pays du bassin du Congo.

Résultats et efficacité du portefeuille

Le portefeuille du FEM cadre bien avec les priorités nationales et internationales, mais l'identification et la préparation des projets relèvent d'initiatives extérieures, et l'adhésion plus active du pays aux actions menées reste problématique. Les idées de projet émanent généralement des Entités d'exécution du FEM et des organisations non gouvernementales internationales. Le gouvernement joue un rôle plus passif, recevant pour approbation des idées et propositions qui lui conviennent. Dans le cas du Programme sectoriel forêts et environnement, plus la mise en œuvre du projet progresse, plus les autorités se l'approprient.

Le portefeuille du FEM est de nature à avoir un impact positif de portée mondiale sur la préservation de la biodiversité. Des effets salutaires sont visibles au niveau local, mais ils n'incitent pas encore suffisamment à préserver ce patrimoine. L'aide du FEM a beaucoup contribué à la planification initiale, puis à l'élargissement et à la gestion du dispositif d'aires protégées du Cameroun. Elle a également permis de sensibiliser les populations locales à ces questions. Mais de nombreux progrès restent à faire, surtout pour ce qui est des forêts communautaires, outil de renforcement de la préservation de la biodiversité par les populations locales et de partage des avantages économiques et autres qui en résultent. Les projets menés dans le cadre du Programme de microfinancements ont joué un rôle moteur, permettant d'introduire l'apiculture et la domestication de plantes indigènes autres que les produits forestiers ligneux pour inciter à la préservation des forêts et permettre aux acteurs locaux d'adopter des méthodes d'exploitation éprouvées, qui ont depuis été transposées dans des centaines de villages.

Le FEM aide le Cameroun à s'attaquer à d'autres problèmes environnementaux, en particulier dans les domaines d'intervention « eaux internationales » et « dégradation des sols ». Dans le domaine des eaux internationales, les financements du FEM ont permis de resserrer la coordination intergouvernementale dans le golfe de Guinée, le bassin du lac Tchad et le bassin du Niger, de renforcer les capacités de divers acteurs, et de dresser bon nombre d'états des lieux à partir desquels vont être préparés des plans d'action stratégiques.

Efficacité par rapport aux coûts

La faible viabilité financière, institutionnelle et socioéconomique met en danger les résultats du portefeuille du FEM au Cameroun. Nous avons constaté que la gestion financière est perfectible et que la viabilité financière demande un effort plus suivi de renforcement des capacités. Du côté positif, le Programme sectoriel forêts et environnement a été assorti d'un système de suivi et de gestion financière qui atténue le risque financier, et le Programme de microfinancements a été relancé en mettant davantage l'accent sur la viabilité financière et la justification comptable.

La complexité et l'inefficacité du cycle des activités du FEM sont des obstacles à l'élaboration des projets. L'instruction des projets présentés est lente, les coûts de transaction sont élevés et les explications justifiant les retards sont insuffisantes ou inexistantes. Le délai moyen d'instruction d'un projet national de grande envergure était de 3,6 ans, et la durée de son exécution de 5,2 ans, soit 1,5 an de plus que prévu.

Les mécanismes de gestion du savoir et de prise en compte des enseignements tirés des projets sont faibles et restent perfectibles. Les projets du FEM, comme celui sur la préservation et la gestion de la biodiversité, et le Projet régional d'information sur l'environnement ont permis de créer une masse de connaissances qui ont été bien gérées pendant l'exécution des activités. Du fait, notamment, du manque de structures d'appui institutionnel, il est toutefois difficile de continuer à développer et diffuser les connaissances depuis l'achèvement des projets.

Questions émergentes concernant le DAR

Les indices du DAR reflètent globalement la capacité du Cameroun à contribuer à l'amélioration de l'état environnemental de la planète au plan de la préservation de la biodiversité. Les indices de résultat prennent également en compte les difficultés liées à la gouvernance et à la transparence dans le secteur de l'environnement.

Recommandations

À l'adresse du Conseil du FEM

- Continuer de suivre le Programme sectoriel forêts et environnement et ses résultats, à mesure qu'ils se matérialisent, pour déterminer si cette formule de financement peut être appliquée à plus grande échelle de façon viable dans d'autres pays.
- Doter le FEM d'une stratégie de renforcement de la capacité à faire face aux problèmes environnementaux à caractère mondial dans les pays les moins avancés.
- Envisager de promouvoir davantage la formule des fonds fiduciaires pour pérenniser les effets positifs de l'action du FEM sur l'environnement mondial.

À l'adresse du Gouvernement camerounais

- Soutenir les efforts visant à renforcer les capacités dans le secteur de l'environnement et à faire reculer la corruption.
- Proposer des compensations et des incitations sous forme de moyens de subsistance en contrepartie du coût social que la création d'aires protégées fait supporter aux populations locales.

À l'adresse des Entités d'exécution du FEM

- Resserrer la collaboration avec les autorités camerounaises et les autres acteurs concernés pour que le pays s'identifie davantage aux actions menées.
- Réfléchir à la possibilité de conduire des audits réguliers de la gestion financière des projets et envisager de prendre des mesures de renforcement des capacités pour l'améliorer.

Le Bureau de l'évaluation du FEM est une entité indépendante qui rend compte directement au Conseil du FEM et a pour mandat d'évaluer les programmes et priorités des différents domaines d'intervention du FEM.

La version intégrale de l'*Examen de portefeuilles-pays : Cameroun (1992–2007)* (Rapport d'évaluation n° 45, 2008) a été placée à la rubrique Publications sur le site web du Bureau de l'évaluation (www.gefeo.org). Pour tout renseignement complémentaire, prière de contacter le Bureau de l'évaluation du FEM (gefevaluation@thegef.org).