

# FE à FE Mentorat entre La Fondation pour le Tri-National de la Sangha (FTNS) et La Fondation des Savanes Ouest Africaines (FSOA)

Projet K: RedLAC-CAFÉ Projet Connaissance pour l'action

**Fonds mentor :**

La Fondation pour le Tri-National de la Sangha

**Fonds mentoré :**

La Fondation des Savanes Ouest Africaines (FSOA)

**Thème :**

Régionalisation du mécanisme de financement

**Date de rédaction :**

2016-2017





## Étude de Cas

# FE à FE Mentorat entre La Fondation pour le Tri-National de la Sangha (FTNS) et La Fondation des Savanes Ouest Africaines (FSOA)

### 1. Introduction

Le Projet K est supporté par le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), la Fondation Mava et le Global Environment Facility (GEF), à travers le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (UNEP). Il vise à renforcer les portefeuilles d'innovations financières des fonds environnementaux du RedLAC et du CAFÉ pour faire face aux défis, en matière de conservation, gestion environnementale et de changement climatique.

Dans ce cadre, la Fondation des Savanes Ouest-Africaines (FSOA) a répondu à un appel à projet du volet "EF-to-EF Mentorship Program of RedLAC-CAFÉ Knowledge for Action Project – Project K". Le projet accepté par RedLAC pour un montant de US\$ 30,000,000, visait à faire bénéficier à la FSOA de l'expérience de la Fondation pour le Tri-National de la Sangha (FTNS), pour mieux cerner les enjeux et les étapes de la régionalisation de son mécanisme financier.

Le présent document, préparé et approuvé par les deux Fondations impliquées, a pour objet de partager l'expérience de mentorat avec les autres Fonds RedLAC et CAFÉ. Il synthétise les principaux acquis du mentorat de la FTNS, exploitables par la FSOA dans son processus d'extension au Burkina Faso et au Niger.

## 2. Résumé analytique

Les trois principales activités menées dans le cadre du mentorat, à savoir le voyage d'échanges auprès du mentor (FTNS) au Cameroun, l'expertise externe et l'atelier sous-régional (Bénin, Burkina Faso, Niger) ont connu un réel succès. Grâce à ce programme, la FSOA (mentoré) cerne mieux les enjeux et les étapes de la régionalisation de son mécanisme financier qui a connu des avancées certaines. Le processus d'extension du mécanisme de financement durable de la FSOA à l'ensemble du Complexe « WAP » (W- Arly-Pendjari) a été identifié avec précision, en termes de changements statutaires essentiels à faire ainsi que des dispositions administratives à prendre au Burkina Faso et au Niger. Une feuille de route définissant les modalités concrètes de mise en œuvre (responsabilités, échéanciers etc..) a été adoptée par les autorités étatiques.

Bien que née de la volonté des trois Pays (Bénin, Burkina Faso, Niger), la FSOA est pour l'instant très « connotée Bénin », statutairement et d'un point de vue opérationnel. Contrairement à la FTNS qui est née tri-nationale, l'expansion de la FSOA aux deux autres pays reste une gageure. Le financement durable de la conservation du Complexe WAP, patrimoine commun d'une valeur universelle d'exception, ne pourra qu'être le fruit d'un engagement politique fort des trois Etats... et ça, aucun programme de mentorat ne pourra le décréter !

## 3. Contexte

En décembre 2000, les gouvernements du Cameroun, de la République centrafricaine et de la République du Congo ont franchi une étape décisive dans la réalisation de leur engagement en signant un accord de coopération pour la mise en place et la gestion d'un complexe forestier transfrontalier appelé le Tri-National de la Sangha (« TNS »). Le TNS est composé de trois parcs nationaux - Lobeke (Cameroun), Dzanga-Ndoki (République centrafricaine) et Nouabale-Ndoki (Congo) - et de leurs zones périphériques.

Reconnaissant la nécessité de renforcer le financement à long terme des activités de conservation dans le TNS, les autorités gouvernementales des trois pays, avec plusieurs partenaires, ont identifié la possibilité de créer un fonds fiduciaire pour l'environnement. La Fondation pour le Tri-National de la Sangha (FTNS) a été créée en mars 2007 en tant qu'entité privée de bienfaisance selon le droit anglais sous le nom de Sangha Trust Fund Limited.

La FSOA a été créée en octobre 2012. Elle est également enregistrée en Angleterre en tant que société limitée par garantie et a obtenu le statut « d'œuvre de bienfaisance ». La Fondation a été créée par Deux Membres fondateurs dont les représentants siègent au sein d'une Assemblée Générale : le Ministère béninois chargé des finances et l'Union internationale pour la conservation de la nature - UICN. Les objectifs de la Fondation sont de promouvoir pour le bien public la conservation de la biodiversité de la Réserve de Biosphère de la Pendjari, ii) de l'aire béninoise de la Réserve de Biosphère transfrontalière du « W », et iii) **de la zone transfrontalière d'un écosystème de savane connue sous le nom de « WAP » (W-Arly-Pendjari) s'étendant sur près de 50.000 Km<sup>2</sup> au Bénin, Burkina Faso et Niger.** Le complexe WAP est inscrit sur la liste du Patrimoine Mondial de l'UNESCO, depuis juillet 2017.

La FTNS et la FSOA sont donc des fonds fiduciaires pionniers avec une orientation sous-régionale du financement durable de la conservation de la biodiversité de trois pays. Mais jusqu'à ce jour, la FSOA ne dispose que d'un seul guichet fonctionnel, au Bénin. La FTNS, quant à elle, est un véritable Fonds environnemental transfrontalier et constitue un **modèle pour le développement de mécanismes de financement novateurs et durables pour les aires protégées s'étendant sur plusieurs pays.** En tant que mentor, elle pourrait apporter des réponses concrètes et informer le Conseil d'Administration de la FSOA sur les changements à entreprendre pour devenir un Fonds Fiduciaire régional, à l'échelle de trois pays.

## 4. Objectif du mentorat

Le mentorat FTNS-FSOA a pour objectif de favoriser l'extension de la FSOA au « complexe transfrontalier WAP » en instigant les réorganisations nécessaires pour évoluer à un niveau tri-national.

Les résultats attendus étaient :

- Une feuille de route « régionalisation de la FSOA » est définie sur la base des expériences de la FTNS.
- Une planification opérationnelle est mise en œuvre pendant la période 2017-2020.
- Les gouvernements du Burkina Faso et du Niger adhèrent au processus de financement durable de la FSOA et mobilisent des contributions financières pour le fonds de dotation.

## 5. Activités menées

Après une phase de préparation pour clarifier les termes de référence, une mission de six personnes (4 Administrateurs de la FSOA, le Directeur Exécutif et son Conseiller Technique) s'est rendue au Cameroun pour rencontrer les parties prenantes de la FTNS (Administrateurs, Direction Exécutive, Partenaires techniques et financiers, Gestionnaires de Parcs Nationaux) et apprendre de leurs expériences régionales et transfrontalières. Se fondant sur les objectifs de la visite, la FTNS a mobilisé les acteurs avec lesquels les échanges ont apporté une valeur ajoutée certaine pour répondre aux préoccupations de la régionalisation de la FSOA (Cf. le rapport de la mission au Cameroun, du 14 au 23 mars 2017). Ces échanges ont été axés sur le cœur du métier des deux Fondations (engagées dans le mentorat) et construits à partir des 6 volets des normes de pratique jugés essentiels au développement de l'efficacité des Fonds Fiduciaire pour la Conservation (FFC).

Sur la base des résultats obtenus au Cameroun, la FSOA a contractualisé les services d'une experte en financement de la conservation (Mme K. Mikitin) pour concrétiser la mise en œuvre d'une feuille de route « Régionalisation de la FSOA ». Cette mission s'est déroulée au Bénin du 24 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2017.

Enfin, la FSOA a organisé à Cotonou du 28 au 29 juin 2017, un atelier conjoint de partage des expériences de la FTNS avec les acteurs du Bénin, du Burkina Faso et du Niger, animé par l'Experte susnommée. Cet atelier a réuni 17 personnes représentant le Bénin (3), le Burkina Faso (5), le Niger (4) et la FSOA (5). On a pu noter la qualité des représentations avec la présence effective de Directeurs Généraux, et de Directeurs de cabinets ministériels (Environnement et finances) des trois pays du WAP.

## 6. Défis

Le chemin vers le développement organisationnel de la FSOA apparaît déjà bien amorcé. Mais pour l'instant, il ne mène qu'à une institution capable de servir les Parcs Nationaux du nord du Bénin. Certes, dans un premier temps, la FSOA devait tester à grandeur réelle le fonctionnement de son mécanisme d'appui au Bénin, mais ses expériences d'évaluation des gestionnaires et d'octroi de financement devront être valorisées, par la suite, lorsque ses opérations couvriront le complexe transfrontalier.

**En termes de gouvernance et de gestion opérationnelle, l'arrivée prochaine de nouveaux « actionnaires », avec l'élargissement au Niger et au Burkina Faso, constituera un grand défi pour la FSOA, que la FTNS a déjà relevé depuis 10 ans.**

Le mentorat devait permettre d'éclaircir les grandes questions que l'expansion géographique de la FSOA posera en termes de besoins en gestion commune tri-nationale. Il était axé sur la préparation d'un plan stratégique tenant compte des diverses étapes déjà franchies par la FTNS et analysant les obstacles qui se dresseront devant la FSOA, d'un point de vue financier, administratif, institutionnel, législatif... L'idée de base est que la FTNS pouvait fournir des réponses pratiques et informer les Administrateurs sur le travail de base qui devra être entrepris. Parmi les questions clés, les suivantes ont été abordées dans le cadre de ce mentorat de façon prioritaire :

- Quelle organisation sera représentative et efficace pour concevoir le nouveau système de financement transfrontalier (un comité de pilotage avec des représentants des trois pays et des Parcs du WAP, le CA de la FSOA) ?
- A qui cette organisation rendra compte de ses progrès ?
- Quel modèle de Fonds Fiduciaire pour la Conservation de la biodiversité régionale sera le plus approprié (des guichets nationaux et un guichet pour des actions transfrontalières coordonnées) ?
- Quelle structure de gouvernance sera la plus équitable (un CA pour les prises de décisions relatives à tous les guichets ou bien un CA qui prend les décisions pour les activités transfrontalières, soutenu par des comités de surveillance pour les guichets nationaux) ?
- Quels changements seront nécessaires aux statuts de la FSOA pour pouvoir intégrer le Niger et le Burkina Faso ?
- Quels sont les besoins en financement des parcs nationaux W et Arly du Burkina Faso et W du Niger ?
- Quelles sont les actions de gestion qui nécessiteront des décisions conjointes et comment seront-elles planifiées ?
- Qui sera responsable de la collecte de fonds pour les différents « guichets » nationaux ?

Une restructuration significative de la FSOA sera requise pour passer à un FFC régional. Sous cet angle, il s'agira pratiquement de suivre un processus de création d'un nouveau FFC qui pourrait prendre entre 5 et 7 ans. L'expérience partagée de la FTNS devrait permettre de mener les diverses actions pour construire une « FSOA régionale » d'ici 2020.

## 7. Principaux résultats obtenus

Le voyage d'échanges au Cameroun auprès de la FTNS a permis d'ébaucher une feuille de route du processus de régionalisation de la FSOA. Il a également constitué l'occasion d'identifier les changements fondamentaux que la FSOA devra entreprendre en termes d'objectifs, de statut juridique, de la mise en œuvre des processus dans les trois pays (Bénin, Burkina Faso et Niger), de structure de gouvernance, de stratégie de collecte de fonds, de conditions d'éligibilité pour accéder aux subventions etc.

Sur la base des expériences de la FTNS et en s'appuyant sur les résultats du voyage d'échanges au Cameroun, une consultante externe (K. Mikitin) a appuyé la FSOA pour qu'elle définisse le processus de son extension à l'ensemble du « complexe WAP » et les modalités concrètes de réorganisation de la Fondation pour passer à un niveau régional. Elle a favorisé l'adoption et l'appropriation, par le Conseil d'Administration, d'un nouveau « profil FSOA » qui fournit un cadre cohérent pour guider les prochaines étapes du processus de régionalisation.

Au cours de l'atelier sous-régional, organisé à Cotonou par la FSOA et animé par K. Mikitin, les enseignements tirés des expériences de la FTNS (pilotage du processus de régionalisation, structures de gouvernance, modalités financières, programme de subvention, stratégie de fundraising) ont constitué la base des options débattues, pour construire ensemble le profil régional de la FSOA.

A l'issue des riches échanges sur des aspects aussi bien techniques qu'administratifs, une feuille de route détaillée pour chaque pays, augmentée des procédures à engager par la FSOA et du côté béninois, a été adoptée par les représentants des trois pays.

**Les principaux acteurs concernés disposent maintenant d'une planification opérationnelle 2018-2020 de la « régionalisation de la FSOA », déclinée pour chaque pays concerné.**

## 8. Avantages observés

Les échanges ont porté sur les expériences de la FTNS qui ont couvert l'ensemble des préoccupations de la FSOA. Pour chaque volet des normes de pratique des FFC, les résultats obtenus ont été présentés sous forme de propositions pour la FSOA :

- Organes d'accompagnement de la régionalisation de la FSOA ;
- Pilotage (autorité de suivi) du Processus de régionalisation ;
- Structure d'orientation politique d'une FSOA régionale ;
- Constitution des Organes de gouvernance pour une FSOA régionale ;

- Organisation opérationnelle sous-régionale pour les trois pays ;
- Politique de gestion des actifs détenus par la Fondation, dans les trois pays ;
- Modalités de mise en œuvre du programme de subvention dans les Parcs Nationaux, les zones périphériques et au niveau transfrontalier ;
- Réorganisation de la Direction Exécutive de la FSOA ;
- Stratégie de fundraising dans chaque pays.

Ces résultats faciliteront et accéléreront grandement les réformes de la FSOA en termes de régionalisation de son dispositif de financement durable.

Du côté de la FTNS, le Mentor, les échanges lui ont permis de revisiter ses propres pratiques à l'échelle des trois pays et de développer un regard autocritique qui devrait lui permettre d'améliorer sa conception, sa gestion et son suivi-évaluation.

## 9. Défis restants

La feuille de route qui a été arrêtée pour le développement institutionnel d'une « FSOA sous-régionale » constituera un défi stratégique majeur dans les 5 ans à venir. Vaste et fastidieux chantier ouvert, elle nécessitera encore beaucoup d'efforts pour aboutir :

- Accord tri-national, création d'un « Fonds multinational » unique avec des guichets distincts pour chaque aire protégée, et modalités de traitement des initiatives transfrontalières, etc.
- Changement statutaire au Royaume-Uni, et examen des options pour une éventuelle relocalisation du pays d'enregistrement.
- Délocalisation, restructuration et recomposition de la Direction Exécutive, responsabilités et composition de l'Assemblée Générale, du Conseil d'Administration, des comités ad hoc, etc.
- Analyse des gaps financiers des aires protégées concernées et des coûts d'exploitation de la FSOA, afin d'obtenir une estimation préliminaire du fonds de dotation à mobiliser, des modalités de mobilisation des sources potentielles de financement et des recettes au niveau National, sous-régional et transfrontalier.
- Nouveau manuel des opérations pour définir les modalités d'examen et les types d'activités et projets qui seront soutenus par la FSOA, au moyen d'un processus transparent et participatif sur la manière de hiérarchiser les activités nationales et transfrontalières à financer.

Les enseignements tirés des expériences de la FTNS ont été totalement pertinents pour la FSOA, tant les similitudes entre les deux Fondations sont importantes. Mais la FTNS a eu, dès sa création, une vocation tri-nationale

clairement énoncée dans ses statuts, en termes d'objectifs où les trois Parcs Nationaux sont mis au même niveau et les activités transfrontalières sont explicitement abordées, et en termes de gouvernance où les trois Gouvernements ont le droit de nommer un membre du Conseil d'Administration. Cette position a été confirmée, dès 2008, par la signature de Convention de Collaboration avec la RCA, le Congo et le Cameroun.

Malheureusement, la FSOA a une forte connotation nationale, par son siège à Cotonou, et par ses Statuts qui font la part belle aux Parcs Nationaux et acteurs béninois. De plus, elle a déjà commencé son programme de subvention au Bénin. Les deux autres Pays, malgré leur apparente détermination, affichent quelques réticences à adhérer à un projet qui leur semble largement « estampillé Bénin ». Ils ont bien conscience que la mobilisation des ressources ne peut être que le fruit d'un effort colla-

boratif, et que le principe d'un fonds de dotation unique et régional ouvre des sérieuses perspectives de durabilité pour la gestion du WAP. Mais les questions débattues lors de l'atelier sous-régional, et l'inertie constatée depuis, soulèvent des inquiétudes quant à la réelle volonté politique de conjuguer les efforts des trois pays pour construire un FFC commun.

## 10. Leçons apprises

La principale leçon à retenir est que la FSOA aurait dû, à l'instar de la FTNS, être conçue à l'échelle des trois pays, dès sa création. Le fait que le Bénin soit le membre fondateur de la FSOA crée quelques biais qu'il sera difficile de rectifier techniquement. **Seule une volonté politique et un engagement aux plus hauts niveaux des trois Etats permettraient l'avènement d'une FSOA tri-nationale dans un délai raisonnable (3 ans).**



L'équipe de la FSOA se rend dans le parc national de Mefou avec le directeur exécutif de FTNS.



Le directeur exécutif et président de la FSOA impressionné par les arbres du parc national de Mefou.



Atelier sur la régionalisation du mécanisme de financement de la FSOA, Cotonou.

