

---

**UICN – Union mondiale pour la nature**

**Évaluation extérieure**

**Résumé**

**Octobre 2003**

---

## Introduction

Procéder à une évaluation extérieure de l'UICN est une tâche difficile mais aussi très stimulante. N'ayant vu de près, à l'instar des équipes qui nous ont précédés, qu'une petite partie du travail de l'Union, nous sommes néanmoins presque confondus par la complexité de l'organisation, le caractère très ambitieux de sa vision, la portée de son Programme et l'engagement de l'ensemble de ses membres, des spécialistes des Commissions et du personnel du Secrétariat. Nous sommes heureux de constater que l'Union est en meilleure forme, et a un meilleur moral, que lors du dernier exercice d'évaluation en 1999. Les défis qu'elle se doit de relever sont toutefois très importants. Elle doit avancer vite et avec détermination si elle veut continuer à apporter une contribution de premier plan à la santé des écosystèmes et au bien-être des populations humaines et à accomplir davantage dans son deuxième demi-siècle d'existence qu'elle ne l'a fait lors du premier.

Comme nos prédécesseurs, nous avons bénéficié, dans le cadre de notre tâche, de l'hospitalité de la famille de l'UICN dans le monde entier, ainsi que de leur coopération et de leur esprit d'ouverture. Nous souhaitons remercier tout particulièrement nos hôtes de Nairobi, de San José et de Bangkok.

Nous remarquons dans le texte de ce rapport que le travail mené lors de la démarche d'évaluation peut être au moins aussi utile que le produit final. Nous saluons à ce propos la participation active des membres de l'Union, de ses Commissions et de son Secrétariat. Nous espérons que les nombreuses discussions auxquelles ils ont bien voulu contribuer auront été aussi éclairantes pour eux que pour nous.

Nous remercions vivement toutes ces personnes, ainsi que tous les autres partenaires, bailleurs de fonds et informateurs avec lesquels nous nous sommes entretenus, du temps qu'ils nous ont consacré, ainsi que des idées et des informations apportées. Nous espérons que ce rapport représentera une contribution utile aux débats et aux décisions de l'UICN avant, pendant et après le Congrès mondial de la nature de 2004.

Gabor Bruszt

Tania Ammour

Jens Claussen

Zenda Ofir

N.C. Saxena

Stephen Turner

## Résumé

L'évaluation extérieure de l'UICN conduite en 2003 avait pour but d'évaluer les performances du Programme de l'Union, la pertinence stratégique de l'UICN dans le contexte élargi du développement durable, les progrès réalisés en matière de gouvernance et de mécanismes organisationnels et opérationnels et, enfin, la viabilité financière de l'organisation. Le rapport aborde toutes ces questions et présente un bilan stratégique d'ensemble des performances passées et des perspectives d'avenir de l'Union. Le présent résumé ne reprend pas systématiquement chacun des éléments contenus dans le rapport ; il est plutôt axé sur les questions stratégiques que nous estimons essentielles pour l'avenir de l'Union.

Issu d'une évaluation stratégique, le rapport comporte des recommandations. Cependant, il ne s'agit ni d'un plan d'action ni d'un document prescriptif. Présentant des idées, des alternatives et des conséquences, il a pour propos d'encourager le débat. En effet, la démarche d'évaluation était conçue d'une façon ouverte et participative, et l'UICN y a répondu positivement. Il se peut que les enquêtes et les débats lancés lors de ces derniers mois aient au moins autant de valeur que le produit final.

L'UICN a été une organisation novatrice et dynamique pendant une grande partie de ses 55 années d'existence. Lors des deux dernières décennies, elle a connu une croissance rapide, des réalisations importantes et un certain nombre d'évolutions qui l'ont aidée à s'adapter à de nouveaux défis et à un environnement mondial changeant. Pendant cette période, elle a apporté d'importantes contributions aux principes et à la pratique du développement durable, ainsi qu'à la gouvernance environnementale, sans pour autant oublier la conservation de la nature, qui est au cœur de sa tâche. Elle a étendu ses activités et accueilli de nouveaux membres dans différentes régions du monde, notamment dans des pays en développement.

L'UICN est à l'heure actuelle une Union mondiale forte, regroupant des Etats, des organisations et des professionnels et jouant un rôle de premier plan dans la conservation des ressources de la planète et le développement durable des moyens de subsistance des hommes. Si, à l'instar de toute organisation complexe, elle doit affronter un certain nombre de difficultés, la qualité de ses performances passées et la richesse de son potentiel font nettement pencher la balance du côté positif. Nous avons souhaité contribuer à relever ces difficultés tout en affirmant les caractéristiques, les atouts et le potentiel de l'Union. Cette tâche a été la plus importante et la plus stimulante dans notre démarche.

Depuis 1993, l'Union et ses principaux donateurs ont mandaté des équipes extérieures d'évaluation afin de procéder à un bilan d'ensemble de sa situation et de ses performances. Le dernier en date s'est déroulé en 1999, à un moment difficile de l'histoire de l'Union. Il a identifié trois domaines préoccupants. Pour le premier, le Programme 1997-1999 et les modalités d'élaboration du projet suivant en vue de sa présentation au Congrès mondial de la nature en 2000, les évaluateurs ont trouvé des insuffisances importantes. En 2003, nous constatons que le Programme en cours, ainsi que le processus de consultation pour le programme suivant, comptent parmi les points forts de l'Union. Un autre domaine à améliorer concernait la cohérence et la qualité de la gestion des connaissances par l'UICN, et le rôle des Commissions à ce propos. Quatre ans plus tard, des progrès ont été réalisés en ce sens, même si l'UICN reconnaît qu'il reste du chemin à parcourir. Des mesures utiles ont été prises pour ce qui est de la gouvernance des Commissions et de leur rôle vis-à-vis du Programme. Enfin, pour la gouvernance d'ensemble de l'Union, troisième enjeu défini en 1999 et remis en lumière lors de la session du Congrès en 2000, un Groupe de travail sur la gouvernance de l'Union a été créé. Nous estimons que ce

Groupe a élaboré des recommandations judicieuses, qui sont actuellement en attente d'approbation de la part du Conseil et du Congrès.

Ainsi, l'UICN s'est attaquée, lors de ces quatre années, aux problèmes constatés en 1999, ainsi qu'à de nombreuses autres difficultés, auxquelles elle est constamment confrontée. Dans l'ensemble, nous sommes heureux de constater qu'elle est en meilleure forme, et a meilleur moral, que lors de l'évaluation de 1999. Elle fait et accomplit toujours plus qu'il ne semble faisable avec les ressources dont elle dispose. Grâce à l'engagement et aux compétences de son Secrétariat, de ses Commissions et de ses membres, elle est reconnue comme un acteur important et capable en matière de développement durable, que ce soit dans les instances internationales de l'environnement ou sur le terrain, auprès des usagers des ressources naturelles. Les fonds investis dans l'action de l'UICN ont une rentabilité très importante. L'on peut citer notamment sa démarche décisive en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique, son travail continu de création de connaissances en matière de conservation de la nature, ses activités de renforcement des capacités à travers ses membres, ses Commissions et de nombreux partenariats ; et, enfin, sa contribution à la sensibilisation et à l'action, comme en témoigne sa forte présence au Sommet mondial du développement durable en 2002.

Les difficultés constatées en 1999 pour ce qui était du Programme sont désormais dépassées. En effet, la qualité du Programme en cours, mieux structuré et ciblé, a été un atout décisif pour l'amélioration des performances de l'Union. Un certain nombre d'indications préliminaires permettent de penser que ces qualités seront encore renforcées lors du prochain Programme. Le Programme a surtout permis de fournir un cadre stable et conceptuellement attractif à la mission de l'Union, même s'il est plus permissif que directif et que les résultats des réalisations d'ensemble sont maintenant suivis au niveau des programmes régionaux et des composantes thématiques. L'innovation a trouvé des espaces et des encouragements. La fonction suivi et évaluation a été renforcée, bien que ses moyens continuent d'être insuffisants. Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine afin que l'UICN devienne, comme elle le souhaite, une organisation qui apprend constamment et prend en compte les résultats et les effets de son action.

Depuis 1999, le Secrétariat a lancé des innovations pour ce qui est de différents aspects de la gestion des connaissances. Le Programme en cours a contribué à en affiner le concept. Cependant, les progrès restent insuffisants ; une nouvelle étude a été commandée récemment. Nous espérons qu'elle sera prête en vue de sa soumission à la prochaine session du Congrès et qu'elle sera incorporée dans les propositions du Secrétariat relatives à l'amélioration de ses services électroniques de diffusion des connaissances. Les Commissions, pour leur part, font des contributions utiles et importantes au Programme, dans le cadre duquel leurs activités sont désormais officiellement intégrées. Des difficultés de qualité ou de coordination subsistent ici et là ; en outre, les Commissions doivent répondre aux évolutions scientifiques et institutionnelles de leurs domaines de compétence respectifs. Dans l'ensemble, cependant, leur rôle au sein de l'Union a été affermi, et les questions soulevées en 1999 à propos de la gestion des connaissances sont prises activement en compte par l'organisation.

Comme beaucoup d'organisations, l'UICN ne fonctionne pas exactement comme on pourrait l'imaginer à la lumière de ses textes statutaires. Les membres ne jouent pas, en matière d'exécution du Programme, un rôle aussi important que celui que le Règlement semble leur réserver. Est-ce un inconvénient ? L'UICN fonctionne bien avec des contributions directes limitées de la part des membres. Quant à l'engagement des membres en faveur de la vision et de la mission de l'UICN, il ne fait aucun doute. Le Secrétariat a redoublé d'efforts afin d'impliquer davantage les membres dans l'élaboration et l'exécution du Programme. Ces efforts portent leurs fruits. Malgré ces améliorations, l'action de l'UICN ne peut avoir de portée véritablement

mondiale dans une planète « mondialisée » que si elle rassemble les capacités extraordinaires de ses membres, d'une façon plus efficace et plus explicite, autour de l'exécution du Programme. Dans les régions où les membres sont forts et ont des moyens, ces capacités devraient être déployées afin d'étendre la portée et les effets du Programme. Là où, par contre, les membres sont moins nombreux et que le Secrétariat a une plus forte présence à travers les bureaux nationaux et régionaux, l'Union devrait mettre en place une démarche à long terme de renforcement des capacités des membres, réservant au Secrétariat, de façon progressive, un rôle de soutien au second plan. Ces stratégies lui permettront de renforcer sa crédibilité et l'impact de son action, qui reste limité dans de nombreuses régions du monde.

L'UICN a fait d'importants progrès pour ce qui est de faire évoluer la gestion de son Secrétariat dans le sens de l'esprit d'entreprise. Des occasions ont été saisies, un travail de qualité a été fait. Cependant, l'évolution reste morcelée et inégale. Une Union plus complexe nécessite une gestion plus forte, plus cohérente, plus stratégique. Le Conseil doit se réorganiser afin de fournir les orientations stratégiques nécessaires. Le Directeur général, en tant que chef de l'exécutif, devrait envisager de transformer le comité exécutif de gestion, qui est à l'heure actuelle, pour l'essentiel, un organe consultatif pour les questions opérationnelles, en une équipe de gestion stratégique.

La régionalisation et la décentralisation, qui ont profondément transformé le Secrétariat lors des vingt dernières années, impliquent des forces et des faiblesses. Les évaluations réalisées jusqu'à présent ne sont pas concluantes. Un certain degré de diversité des structures et des mécanismes organisationnels est nécessaire et utile. La cohérence stratégique qui doit animer cette diversité est toutefois absente à l'heure actuelle. Des stratégies précises devraient être définies en matière de présence, de fonctionnement, de réduction des activités ou de retrait du Secrétariat des différents pays et régions. Ces stratégies devraient clarifier et rationaliser les structures et les relations de gouvernance, établir des modèles financiers pour le financement des actions nationales et régionales en matière d'élaboration et d'exécution du Programme et, enfin, définir les raisons de la localisation des fonctions du siège au Secrétariat, de son rôle et de sa taille.

En outre, ces stratégies devraient être en rapport avec une stratégie de croissance de l'Union. En effet, depuis vingt ans, la croissance a été particulièrement marquée pour ce qui est du Secrétariat. La croissance est l'une des caractéristiques les plus naturelles d'une organisation qui a du succès, ce qui est le cas de l'UICN ; en même temps, celle-ci est confrontée à d'importantes difficultés dans l'accomplissement de sa mission. La question n'est pas de savoir si elle doit croître ou non, mais comment. Axer une croissance continue et rapide sur le Secrétariat serait financièrement risqué et contredirait de plus en plus la nature même de l'Union. Il existe d'autres alternatives qui ne s'excluent pas mutuellement : une croissance tirée par les membres, tirée par les partenaires, ou une croissance à partir d'une pluralité de centres. L'Union devrait définir clairement ses modalités de croissance.

Concevoir et faire fonctionner des mécanismes de gouvernance adaptés à une organisation d'une complexité exceptionnelle n'est pas une tâche aisée. Au cœur même de la difficulté se trouve l'un des atouts majeurs de l'Union : le caractère démocratique de sa gouvernance, par le biais d'institutions représentatives des membres. Le Groupe de travail créé par le Conseil en 2001 a beaucoup avancé dans cette démarche. Nous n'avons pas voulu dupliquer leurs efforts. En revanche, nous avons souhaité commenter les résultats de leur tâche. Nous appuyons fermement le message transmis par le Groupe au Conseil: à l'heure actuelle, une réforme véritable est nécessaire afin de sauvegarder la crédibilité et les performances de l'Union. Nous sommes en faveur des recommandations du Groupe sur le fonctionnement du Congrès et la gouvernance des Commissions, ainsi que de celles visant à établir, au sein du Conseil, un Bureau doté de plus de pouvoirs, afin d'améliorer l'effectivité et l'efficacité de l'action. Le Groupe de travail est en train d'examiner attentivement les modalités possibles d'une redéfinition des Régions de l'UICN et

d'une systématisation des mécanismes de gouvernance sur le plan régional. Nous appuyons ces efforts. En effet, nous estimons que des mécanismes régionaux de gouvernance formalisés et plus solides, tout en gardant un équilibre avec le caractère mondial de la composition de l'UICN et des responsabilités de ses membres, sont dans l'intérêt de l'Union. Ils devraient faire l'objet d'un essai à échelle réelle dans une région choisie. Dans l'ensemble, l'UICN est près de résoudre les problèmes de gouvernance identifiés lors de l'évaluation de 1999. Il incombe maintenant au Conseil et au Congrès d'agir afin d'approuver et de mettre en œuvre les recommandations du Groupe de travail.

La gestion financière de l'UICN est bonne et a contribué à améliorer sa stabilité, tout en se déroulant dans un cadre d'instabilité chronique du financement. Cette situation est en partie due au poids important des fonds destinés à des projets à court terme dans l'ensemble du budget. Dans de nombreux secteurs du Secrétariat, les impératifs internes et autojustifiants de la « machine à projets » représentent un moteur plus important que le Programme pour ce qui est de la planification, de la budgétisation et de l'action. Des stratégies claires doivent être mises en place. L'UICN existe-t-elle pour poursuivre sa mission au moyen de tout financement de projet qui se trouverait à sa portée, trouvant ensuite une justification à ces activités dans le cadre du Programme, fort sur le plan conceptuel, mais permissif sur le plan opérationnel? Ou bien se sert-elle du Programme afin de trouver et d'orienter des soutiens financiers? Nous pensons que la seule stratégie viable d'avenir pour l'UICN est cette dernière. Elle implique la conclusion, par l'Union et ses bailleurs de fonds, d'accords cadres de financement sur le plan national, régional et mondial. D'une part, nous pouvons assurer à l'UICN que nombre de donateurs sont prêts à le faire, et qu'un financement cadre sur le plan national et régional ne compromettra pas nécessairement un financement sur le plan mondial. D'autre part, nous pouvons affirmer aux bailleurs de fonds que nous sommes convaincus que l'UICN est capable d'utiliser des financements cadres d'une façon efficace et responsable. En conséquence, nous ne nous bornons pas à recommander aux donateurs d'accroître les fonds accordés à l'échelle mondiale sur des accords cadres; bien plutôt, nous recommandons que les mécanismes d'accords cadres de financement soient appliqués d'une façon accrue à tous les niveaux d'activité de l'UICN.

Pendant longtemps, l'UICN a eu une forte dépendance des organismes d'aide au développement. Il est temps de diversifier ses sources de financement. De nombreux ministères (finances, environnement, ressources naturelles, agriculture, équipement...) partagent les préoccupations de l'UICN et seraient prêts à lui accorder leur soutien. Le Conseil et le Directeur général, mais aussi les bailleurs de fonds existants, devraient engager, pour l'Union, des partenariats de ce genre avec de tels ministères et leurs institutions.

L'UICN a fait d'importants progrès depuis l'évaluation de 1999. Sa contribution à la gouvernance environnementale internationale et à la promotion du développement durable est reconnue dans le monde entier. Sur les trois enjeux urgents identifiés en 1999, le premier, le Programme, est devenu un point fort. Pour la gestion des connaissances, du travail a été fait mais il reste du chemin à parcourir. Enfin, l'Union s'est sérieusement attaquée aux questions de gouvernance. Il est temps maintenant d'aborder deux autres enjeux stratégiques essentiels: la nature de l'UICN en tant qu'organisation de composition mondiale structurée sur une base régionale; et les modalités lui permettant d'orienter et de financer son action au moyen de son Programme.

L'UICN n'aurait pas pu progresser sans l'appui soutenu et clairvoyant de ses bailleurs de fonds. Nous espérons que cette évaluation extérieure de 2003 renforcera les bases d'une coopération durable et confiante entre l'Union et ceux qui lui apportent leur soutien.