

## NOTES SUR LES ENSEIGNEMENTS DU FEM

N° 6

Février 1999

*Le FEM a récemment mené à bien une évaluation de son **Expérience des Fonds fiduciaires pour la préservation de la biodiversité**. Cette évaluation avait pour objet d'établir dans quelle mesure on a su tirer parti des avantages que peuvent présenter ces fonds, de quelle manière les préoccupations exprimées à leur égard ont été prises en compte, quelles sont les conditions à réunir pour assurer leur bon fonctionnement et ce que l'on peut dire à ce jour de leur impact sur la préservation de la biodiversité. L'évaluation a abouti à la conclusion que les fonds fiduciaires les plus performants étaient plus que de simples mécanismes financiers. Ils étaient capables d'agir en toute indépendance et d'exercer une influence conduisant à la mise en place de programmes efficaces, adaptés et ciblés. Ils étaient le produit de larges processus de consultation. Leurs structures de gouvernance associaient des individus issus de différents secteurs, leurs procédures opérationnelles étaient transparentes et crédibles, et leurs pratiques de gestion financières saines. La création de pareils fonds fiduciaires nécessite un investissement de temps et de ressources qui est considérable, en même temps qu'une volonté à long terme.*

*Le présent numéro de Notes sur les enseignements du FEM est le deuxième d'une série de trois qui prend appui sur les résultats et les conclusions de l'évaluation. Il souligne combien il est important que les fonds fiduciaires se concentrent sur un ensemble d'activités qu'ils soient en mesure de gérer. La manière dont les fonds fiduciaires pour la protection de l'environnement ont su circonscrire leur action face aux pressions concurrentes s'exerçant sur leurs ressources devrait être utile à d'autres fonds fiduciaires et, éventuellement, aux responsables de la conception et de la mise en œuvre d'autres types de programmes traitant de problèmes nationaux ou régionaux de grande envergure en utilisant de manière ciblée des ressources limitées.*

*Jarle Harstad*  
*Coordonnateur du suivi et de l'évaluation*

### IMPRIMER UNE ORIENTATION STRATEGIQUE AUX FONDS FIDUCIAIRES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Au cours des dix dernières années, des fonds fiduciaires ont été créés dans beaucoup de pays en développement pour financer à long terme la préservation de la diversité biologique. Généralement créés et gérés par des organismes privés, ces fonds doivent leur capital à des dons des gouvernements et des organismes bailleurs de fonds ou à un échange de créances contre programmes environnementaux, et, plus rarement, à des impôts et redevances spécifiquement affectés à la protection de la nature. Les fonds étudiés dans le cadre de l'évaluation de l'*Expérience des Fonds fiduciaires pour la préservation de la biodiversité* ont vocation à assurer un financement plus stable aux parcs nationaux et autres aires protégées, ou à accorder des subventions à des organismes privés ou groupements communautaires, pour des projets de sensibilisation à la protection de l'environnement et de préservation de la biodiversité par le biais d'une utilisation plus durable des ressources.

## **L'importance du ciblage**

Le volume des ressources que les fonds fiduciaires pour la protection de l'environnement sont capables de décaisser pour financer des projets visant à préserver la biodiversité et à permettre son utilisation durable est modeste au regard de l'ampleur des besoins. Les fonds fiduciaires qui n'ont pas arrêté une stratégie ciblée courent le risque de disperser leurs ressources et de financer ainsi beaucoup d'actions ponctuelles sans effet cumulatif et, donc, de ne pas parvenir à exercer un impact significatif quelconque. Les fonds qui ont mis au point une stratégie précise et ciblé leurs programmes de dons sur l'obtention d'un impact déterminé ont réussi à réduire le nombre des demandes de financement auxquelles ils devront répondre négativement, et ont réussi à trouver des partenaires pour les aider à renforcer le type d'organisations et à préparer les types de projets auxquels ils souhaitent apporter leur appui.

## **La démarche des différents fonds fiduciaires pour la protection de l'environnement**

En général, les fonds fiduciaires qui financent une ou plusieurs aires naturelles protégées (les « fonds de gestion des parcs ») sont mieux à même que ceux qui financent des projets de conservation ou de recherche (« fonds de subventionnement ») de cibler des activités. Les « fonds de gestion des parcs » couvrent une aire géographique prédéterminée. Les activités concernées sont habituellement liées à des plans d'aménagement d'une aire particulière ou du système d'aires protégées. Cependant, même dans ce contexte, les fonds ont dû définir des priorités au sein du système pour que les ressources qu'ils fournissent jouent véritablement un rôle de catalyseur et exercent un impact réel. Ainsi, les « fonds de gestion des parcs » du Mexique et du Pérou réservent leur appui à quelques-unes des zones protégées du réseau national et affectent leurs dons à la couverture de l'essentiel des frais de fonctionnement et des salaires du personnel, permettant par là aux responsables des parcs de se consacrer aux activités de conservation. Les « fonds de subventionnement », quant à eux, sont davantage susceptibles de financer des activités novatrices et de s'adresser à une communauté de bénéficiaires diversifiée. D'où leur difficulté, surtout dans un premier temps à circonscrire le champ de leurs interventions. Il n'en reste pas moins que plusieurs fonds accordant des dons ont su concentrer leurs activités sur un créneau programmatique ou géographique qui leur est propre.

L'évaluation de l'*Expérience des Fonds fiduciaires pour la préservation de la biodiversité* a mis en lumière plusieurs stratégies employées pour définir les orientations des programmes, dont les suivantes :

- ***Appui et participation à la définition des priorités nationales ou régionales.*** Au Mexique, le Fonds pour la protection de la nature (FMCN) et, en Bolivie, le Fonds pour l'environnement national (FONAMA) ont fourni une aide financière et participé aux processus de planification et de définition de priorités nationales. Le plan bolivien n'a jamais été adopté (le gouvernement ayant changé entre-temps), mais la participation du FMCN à l'établissement de priorités de préservation de la biodiversité au Mexique l'a conduit à prendre largement en compte ces priorités dans ses critères d'attribution de dons. Au Bhoutan, les objectifs du Fonds fiduciaire pour la protection de l'environnement sont quasiment identiques à ceux de la stratégie environnementale nationale, et le Fonds a participé au financement d'activités essentielles de la stratégie.

- **Utilisation de comités consultatifs techniques ou communautaires pour définir les priorités géographiques ou thématiques particulières.** Beaucoup de fonds ont mis en place des entités consultatives largement représentatives qui apportent une contribution quant à l'affectation des ressources. En Ouganda, le Fonds fiduciaire pour la protection de la forêt dense de Mgahinga-Bwindi (MBIFCT) qui avait reçu près de cent fois plus de demandes de petits dons qu'il n'avait prévu d'en financer a, face à l'avalanche de propositions, fait appel à son Comité directeur communautaire local pour établir des priorités plus précises, puis pour sélectionner les propositions en fonction de ces critères (voir encadré).

**Le Fonds fiduciaire pour la protection de Mgahinga et de la forêt dense de Bwindi (MBIFCT) consacre 60 % de son programme d'octroi de dons à des projets utiles aux communautés avoisinant le Parc national aux gorilles de Mgahinga et le Parc national impénétrable de Bwindi dans l'ouest de l'Ouganda.** Lorsque le MBIFCT a lancé pour la première fois un appel demandant leurs propositions aux communautés, en 1996, il prévoyait de financer quelque 50 projets qui offriraient d'autres sources de revenu aux résidents de ces communautés, habitués à vivre de l'exploitation des ressources des deux parcs. En fait, il a reçu 4 750 propositions pour des activités allant de la construction de routes à la création d'exploitations agricoles ou d'élevage.

Le Comité directeur communautaire local du MBIFCT a alors décidé de préciser les critères d'attribution des dons pour ramener les propositions à un nombre gérable. Après délibération, le comité a décidé que, pendant les deux premières années, le MBIFCT devrait financer des projets d'infrastructure utiles à toute une communauté (reconstruction de routes, réparation et construction de bâtiments scolaires, dispensaires), ainsi qu'un nombre limité de projets générateurs de revenu pour présenter aux habitants les activités les plus prometteuses (coopératives avicoles, apiculture). Malgré les objections du conseil d'administration et des bailleurs de fonds, opposés à cette inflexion de la mission du Fonds, qui était initialement de promouvoir de nouveaux moyens d'existence, le comité local a tenu bon, et les administrateurs se sont finalement rendus à ses raisons. Deux ans plus tard, les résidents des communautés bénéficiaires des dons du MBIFCT ont clairement indiqué que leurs projets étaient imputables à l'action de préservation du parc, et ont souligné ce point en mettant en place des programmes d'éducation environnementale, de plantation d'arbres, et des clubs de préservation de la vie sauvage dans le cadre de projets d'école.

- **Utilisation d'une matrice de planification pour déterminer les impacts prévus et les indicateurs à utiliser pour évaluer le degré de réalisation de ces impacts.** Plusieurs fonds exigent de chacun des projets qu'ils financent qu'il établisse des matrices de planification. Au Mexique, le FMCN utilise également ce type de matrice à l'échelle de l'ensemble du programme pour définir les impacts et des indicateurs de la situation de l'ensemble de son portefeuille de dons et de son programme d'aires protégées.
- **Identification de types d'innovations ou de mesures ayant un effet de catalyseur que le fonds souhaite encourager.** Le Fonds brésilien pour la biodiversité (FUNBIO) s'est donné comme priorité des projets qui associent de manière significative le secteur privé (entreprises ou fondations privées) aux activités de préservation. Cela, parce qu'il considère que c'est un moyen d'amener le secteur privé à contribuer à la préservation à long terme de la biodiversité et à son utilisation durable.

## **L'orientation du programme se précise progressivement sur la base de l'expérience**

Plusieurs fonds se sont dotés d'un programme fortement ciblé par étapes, en intégrant les leçons tirées de chaque appel successif au dépôt de propositions et de leur examen dans l'appel suivant. L'expérience du FMCN (voir encadré) montre comment un fonds fiduciaire de protection de l'environnement peut mettre en œuvre une stratégie graduellement, en ciblant plus précisément son programme avec chaque demande de propositions.

**Le Fond mexicain pour la protection de la nature (FMCN) a une vaste mission** — « préserver la biodiversité du Mexique et assurer une utilisation durable des ressources naturelles par la promotion de mesures stratégiques et par la fourniture d'un appui financier à moyen et à long terme. » L'un des principaux moyens qu'il emploie pour ce faire est un programme de petits dons, d'un montant annuel total de quelque 2 millions de dollars.

Des organisations de la société civile rivalisent chaque année pour l'obtention de dons. La première demande de propositions (1996) s'est soldée par le dépôt de propositions émanant plus de deux fois plus souvent d'établissements de recherche que des ONG et groupements communautaires, que le FMCN voulait aider. Ce résultat tenait en partie à l'ambiguïté des critères d'attribution des dons et au fait que les établissements de recherche avaient davantage accès aux médias annonçant le programme de dons. Par ailleurs, dans bien des cas, les propositions soumises par les ONG et groupements communautaires ne satisfaisaient pas aux normes du FMCN. Pour modifier ces proportions, la deuxième demande de propositions a été axée sur les activités de terrain et a privilégié les propositions ayant un rapport avec les priorités de conservation définies dans le cadre d'un processus national financé pour partie par le FMCN et animé par le Conseil national pour la connaissance et l'utilisation de la biodiversité (CONABIO). Durant la période intermédiaire, le FMCN a également financé des organisations capables d'aider les ONG et groupements communautaires à préparer des projets de meilleure qualité dans les domaines prioritaires.

La troisième demande de propositions, en 1998, traduisait une convergence accrue avec les priorités de conservation nationales et le nouveau plan stratégique du FMCN, et prenait en compte l'information en retour des deux premiers appels. Le Fonds à cette époque s'employait aussi à concevoir une matrice de planification du programme de dons, définissant des objectifs de préservation de la biodiversité et de renforcement institutionnel, ainsi que des modalités de mesure des résultats, et il coordonnait étroitement son action avec CONABIO, entre autres, pour éviter un éventuel double emploi des projets et pour obtenir, ou fournir, un complément d'information sur les organismes soumettant des propositions à l'un ou l'autre.

On peut aussi prendre l'exemple de FUNBIO, au Brésil. FUNBIO a évalué son premier cycle de sélection de projets pour voir comment mieux mettre son programme au service de ses objectifs. À son lancement, le programme de dons était destiné à des projets pilotes ou ayant valeur de démonstration dans cinq domaines : gestion durable d'unités de protection, de zones forestières naturelles, et de la pêche, biodiversité agricole et préservation des écosystèmes sur les propriétés privées. Les critères de sélection donnaient la priorité aux activités qui échappaient d'une manière ou d'une autre au champ d'action des autres programmes nationaux, tels que la biodiversité agricole, domaine que ni le ministère de l'Environnement ni celui de l'Agriculture ne prenaient en charge. Mais cette gamme d'activités s'est avérée trop large face à la demande de financement de projets et aux ressources dont disposait FUNBIO.

Le premier appel à propositions a donné à FUNBIO une assez bonne idée de la demande de financement de projets modestes de biodiversité. Certains projets, comme ceux portant sur l'élaboration de modèles de gestion de réserves privées susceptibles d'être reproduits, comblaient d'importantes lacunes. Toutefois, FUNBIO ne pouvait atteindre ses objectifs primordiaux, ses dons étant d'un montant trop modeste pour attirer les entreprises et fondations qu'il voulait cibler. FUNBIO a, en conséquence, modifié son programme pour s'orienter vers l'octroi de dons plus importants exécutés en *partenariat* avec d'autres fondations et entreprises privées. Cette démarche devrait déclencher un apport de fonds de contrepartie et renforcer l'adhésion à la protection de la nature dans le pays.

Un troisième exemple est celui du Fonds fiduciaire pour la conservation des zones protégées au Belize (PACT), qui a fait le choix de domaines d'intervention thématiques. Ces priorités ont été définies lors du processus consultatif de conception du fonds. Initialement, l'idée, présentée dans une étude financée par un bailleur de fonds international, était de couvrir les charges récurrentes des aires protégées grâce à un fonds tirant son capital d'une taxe sur le tourisme. Tant la taxe envisagée que son affectation ont donné lieu à un débat et à une certaine dose de controverse. Il a fallu plusieurs années de consultations et de concertation pour que le programme soit finalement adopté. À l'issue de ce processus, l'objet du PACT a été précisé : conserver les zones protégées grâce à la promotion, à l'identification et à la conservation des sites naturels et culturels (archéologiques), au développement d'un tourisme à vocation écologique et culturelle et à un appui apporté à des activités utiles aux communautés avoisinantes. Toutefois, compte tenu du financement (moins d'un demi-million de dollars par an) dont il dispose, le PACT doit encore préciser ces priorités à l'intérieur de ces catégories.

## VOS REACTIONS ET SUGGESTIONS

Nous souhaitons que la série *Notes sur les enseignements du FEM* suscite un dialogue permanent sur les instruments efficaces et sur ceux qui ne le sont pas, et sur la manière dont tous ceux qui sont impliqués dans le FEM relèvent les défis auxquels nous sommes tous confrontés. Nous serions heureux de recevoir vos réactions à ce numéro. Nous aimerions aussi que vous nous proposiez des sujets qui vous intéressent. Pour cela, envoyez-nous un message électronique à [geflessons@gefweb.org](mailto:geflessons@gefweb.org) — ou contactez-nous comme indiqué ci-dessous.

## **AUTRES PUBLICATIONS DU FEM SUR LE SUIVI ET L'ÉVALUATION**

Le rapport évaluant l'expérience du FEM en matière de fonds fiduciaires pour la protection de l'environnement (« *Evaluation of Experience with Conservation Trust Funds* ») et son résumé sont disponibles sur le site web du FEM ([www.gefweb.org](http://www.gefweb.org)) ou auprès du groupe de suivi et d'évaluation du Secrétariat du FEM. Vous pouvez aussi vous procurer les numéros précédents des *Notes sur les enseignements du FEM* auprès du site web du FEM ou en nous contactant par courrier. Si vous souhaitez figurer sur notre liste de diffusion et recevoir régulièrement les *Notes sur les enseignements du FEM*, contactez-nous par courrier électronique ou à l'adresse ci-après. Veuillez nous préciser si vous désirez recevoir une version électronique ou imprimée, ainsi que la langue de votre choix (anglais, espagnol ou français).

**Secrétariat du FEM – Programme de suivi et d'évaluation**  
1818 H Street, NW téléphone : (202) 458-7387  
Washington, DC 20433, États-Unis fax : (202) 522-3240  
Adresse électronique : [geflessons@gefweb.org](mailto:geflessons@gefweb.org)