

Financement Durable pour la Conservation en Afrique

FONDS FIDUCIAIRES DE CONSERVATION : L'EXPERIENCE PHILIPPINE

Par

Delfin J. Ganapin, Jr.¹

Introduction

La création de la Fondation pour l'environnement des Philippines (FPE) et de son fonds de dotation a été l'aboutissement d'un processus. Ce processus se poursuit à mesure que le FPE perfectionne son système de gestion et s'adapte à des changements de situation.

Pour faire part au mieux de son expérience, il est donc fort important de décrire le cadre des situations qui se sont déroulées pendant les phases de conceptualisation, de création et de mise en œuvre. Divers intérêts étaient en jeu et, s'il y avait des défenseurs du fonds fiduciaire, il y avait aussi des sceptiques. Sa création est plus liée à une expérience de dégagement d'un consensus, de création d'une synergie d'intérêts et d'adaptation aux besoins de ses intéressés.

1. La Fondation pour l'environnement des Philippines (FPE)

La FPE a été juridiquement constituée le 15 janvier 1992 en tant qu'institution d'octroi de subventions. Elle a résulté de l'appui et des efforts de pression actifs provenant de quatre directions, à savoir les ONG et les organisations populaires (PO) philippines, le Gouvernement des Philippines par le biais du Département de l'environnement et des ressources naturelles (DENR) et du Département des Finances (DF), des ONG américaines au titre du Forum de développement des Philippines (PDF) et le Gouvernement des Etats-Unis à travers l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID). Le protocole d'accord conclu par le Gouvernement des Philippines, l'USAID et la FPE, le 5 mars 1993, stipulait que son fonds de dotation servirait à financer la gestion et le développement d'aires protégées, une base d'informations écologiques et des enquêtes, l'éducation en matière d'environnement, le soutien à la sensibilisation du public, le renforcement des aptitudes et capacités techniques et les travaux de protection de la biodiversité au niveau des communautés.

Le fonds de dotation de la FPE a été établi à travers un mécanisme de rachat de créances à des fins écologiques. L'USAID a assuré le financement d'une partie d'une subvention dans le cadre du

¹ Dr Delfin J. Ganapin, Jr. était Secrétaire adjoint et Sous-secrétaire pour l'environnement et la recherche du Département de l'environnement et des ressources naturelles lorsque des accords ont été négociés par le DENR avec l'USAID pour le rachat de créances des Philippines à des fins écologiques. Il est devenu le premier Directeur exécutif de la Fondation pour l'environnement des Philippines (FPE) après sa première fonction dans le gouvernement et, en 2001, il a été élu membre "extraordinaire" du Conseil fiduciaire après trois autres années de travail dans le gouvernement.

Programme de gestion des ressources naturelles (PGRN), d'un budget de 125 millions de dollars EU, signé avec le Gouvernement des Philippines le 28 septembre 1990. La subvention PGRN, par ailleurs, fait partie de l'engagement de l'USAID à l'égard de l'effort mondial de protection de la biodiversité et du soutien au gouvernement démocratique nouvellement installé du Président d'alors, Mme Aquino. A partir de 1992-93, la subvention de 18,2 millions de dollars EU octroyée par l'USAID a servi à racheter deux dettes d'une valeur de 92,2 millions de dollars, dont 21,08 millions de dollars ont alimenté la FPE en tant que fonds de dotation sur des bons du trésor de la Banque centrale.

La dotation équivaut à présent à environ 625 millions de PPh (51 PPh = 1 \$EU). De cette somme, 80 pour cent sont investis dans des obligations et 20 pour cent dans des actions. Environ la moitié de la dotation est en pesos philippins et l'autre moitié en dollars EU. En moyenne, le revenu des placements représente 10 pour cent, dont 80 pour cent peuvent servir à financer des projets en rapport avec la protection de la biodiversité au niveau des populations locales.

De 1992 à 2000, la FPE a financé des projets de subvention pour l'exécution d'actions réceptives et proactives répondant aux besoins locaux spécifiques, pour un total de 408 millions de PPh.

2. La FPE vis-à-vis des stratégies nationales de l'environnement

La création de la FPE et de son fonds de dotation répond au besoin ressenti par les parties prenantes, tant gouvernementales que non gouvernementales, selon lequel les avantages démocratiques de l'époque qui a succédé à la loi martiale devaient être renforcés. La Stratégie des Philippines pour le développement durable (PSSD), approuvée en 1989 par le Cabinet, avait insisté, parmi ses dix objectifs, sur la "promotion d'une assise politique pour l'environnement". La PSSD reconnaissait aussi que l'éducation en matière d'environnement, un autre de ses dix objectifs, n'était pas suffisante. Ce qui était nécessaire, c'était la mobilisation des populations, pas simplement de quelques individus, mais de toute leur masse critique.

Des responsables du gouvernement philippin, en particulier au Département de l'environnement et des ressources naturelles (DENR), avaient lancé des programmes environnementaux novateurs qui habilitaient les populations locales à participer, tels que le Programme de foresterie s'appuyant sur les communautés et l'octroi de certificats de droits domaniaux ancestraux (CADC) aux populations autochtones. La stratégie était essentiellement destinée à protéger plus efficacement les eaux et forêts des Philippines en évitant aux habitants des montagnes ainsi qu'aux pêcheurs et populations côtières de détruire leur propre environnement par des activités de subsistance opportunistes (comme par exemple l'agriculture sur brûlis, la pêche à la dynamite), et en leur permettant de devenir de bons gestionnaires à long terme de ces ressources. En les rendant les bénéficiaires directs de ces ressources, on attend d'eux qu'ils les protègent par un engagement plus ferme – devenant, en gros, "la barrière sociale" contre la progression de la destruction.

Ces approches communautaires ont fini par être incorporées à la Loi nationale sur le système d'aires protégées intégrées, à la Stratégie nationale et Plan d'action de la biodiversité et aussi au Plan directeur de mise en valeur des forêts.

Si le gouvernement a fourni le soutien politique au niveau national, l'intervention sur le terrain, dont le succès dépendait en grande partie d'une approche participative souple et de l'organisation communautaire, était et continue d'être le mieux assurée par les ONG et les organisations populaires. Il a également été reconnu que les efforts menés au niveau communautaire demanderaient plus de temps et qu'un soutien devait donc être apporté par les administrations politiques. La FPE, en tant qu'institution dirigée par une ONG, et son fonds de dotation répondaient parfaitement à ces besoins.

Un autre très gros effort environnemental par lequel la FPE apporte un soutien considérable est l'Agenda 21 des Philippines (PA 21). La coordination de son exécution repose sur le Conseil des Philippines pour le développement durable (PCSD). Le PCSD comprend des homologues des organismes d'Etat issus de la société civile, permettant ainsi une approche de consensus à l'égard de

la formulation des politiques et des prises de décisions. Un Conseil d'homologues de la société civile pour le développement durable (CSCCSD) a été organisé pour faciliter ces contacts entre homologues et le dégagement d'un consensus. Le soutien apporté aux assemblées CSCCSD et à son secrétariat provient principalement de la FPE. La participation de la société civile à l'examen présent et à la mise à jour de l'Agenda 21 des Philippines est aussi soutenue par la FPE.

3. Structure et objectifs de la FPE

La formulation de la structure et des objectifs de la FPE a été le résultat de nombreuses consultations auxquelles ont participé entre 1990-1992 plus de 600 personnes provenant d'ONG et d'organisations populaires. L'objet de ce vaste processus de consultation était de créer une institution qui aurait pour intéressés toute la communauté d'ONG et d'organisations populaires du pays. Si la FPE devait être organisée sous la forme d'une ONG, elle devait se situer au-dessus de toutes les "factions" qui sont le résultat d'une communauté d'ONG et d'organisations populaires fort dynamique qui regroupe au moins 50.000 organisations à travers le pays.

La structure de la FPE traduit les préoccupations qui ont surgi pendant ces consultations et les solutions finalement conçues pour y répondre. Une représentation équilibrée était une préoccupation importante. Il a été décidé que la FPE devait être gouvernée par un Conseil fiduciaire se composant de 11 membres. Six membres représentent des groupes insulaires régionaux (deux représentants pour Luzon, Visayas et Mindanao). Quatre représentants sont élus pour l'ensemble du pays et sont considérés comme des "personnalités éclairées" jouissant de crédibilité nationale pour défendre les préoccupations d'ordre national et assurer l'équilibre vis-à-vis des préoccupations locales soulevées par les représentants régionaux. Un autre représentant est aussi élu parmi les "amis" de la communauté des ONG internationales pour exprimer un point de vue mondial. Un représentant du gouvernement, rattaché au Département des finances (DF), siège aussi au Conseil en tant que membre de droit pour présenter le point de vue du gouvernement et contribuer à fournir le soutien de ce secteur.

L'inclusion d'un autre représentant rattaché au Département de l'environnement et des ressources naturelles (DENR) a été prise en considération. Cependant, le DENR, qui était alors totalement favorable à un fonds fiduciaire entièrement géré par une ONG, a eu l'impression que la représentation de deux officiels de haut rang au Conseil risquerait de causer une trop grande influence de la part du gouvernement. L'USAID, le bailleur de fonds, a aussi eu la même impression et il fut donc décidé de ne pas représenter ce Département au niveau du Conseil.

Il a été décidé que les 11 membres du Conseil seraient les seuls membres de la FPE. Une fois que la fonction du membre prend fin au niveau du Conseil, il cesse d'être membre de la FPE. La raison à cela était que si la FPE était ouverte à l'adhésion générale, il pourrait alors se produire une bousculade des diverses alliances et coalitions pour y faire adhérer le plus grand nombre possible de leurs membres afin de s'emparer de la direction de la Fondation et du Fonds de dotation. La libre adhésion encouragerait la concurrence, les querelles intestines et les conflits d'intérêt. Par la suite, pourtant, il a été demandé à d'anciens membres du Conseil et à d'anciens directeurs exécutifs de faire partie du Comité de conseillers organisé par la FPE. Afin de s'assurer davantage que les membres du Conseil n'étaient réellement pas intéressés à profiter des possibilités de financement de la FPE pour leur propre ONG ou organisation populaire, une politique a été par la suite adoptée selon laquelle les membres du Conseil ne pouvaient pas utiliser les fonds de la FPE, à l'exception de petites subventions pour l'exécution d'actions, au cas où un véritable besoin en ce type de subventions se ferait sentir.

Au lieu de membres à part entière dans le sens traditionnel, les ONG et les organisations populaires intéressées peuvent devenir des "membres virtuels" par le biais des Comités consultatifs régionaux (RCC) et des Comités de conseil régionaux (CAC). Les RCC sont des organes informels

représentant la communauté des ONG et organisations populaires au sein d'une région qui sont convoqués avec l'aide financière de la FPE et accueillis par une ONG régionale, si nécessaire. Les RCC examinent les besoins et initiatives locaux et formulent des recommandations qui sont soumises à la FPE. Les RCC nomment aussi les membres des trois comités de consultation régionaux autonomes, qui sont alors chargés de désigner les membres du Conseil fiduciaire. Afin d'empêcher les conflits d'intérêt, les membres des RAC ne peuvent pas être nommés membres du Conseil. Les ONG et organisations populaires sont donc des "membres virtuels" étant donné que, si elles ne peuvent pas voter directement sur les décisions d'octroi de subventions, aucun de leurs membres ne peut faire partie du Conseil de la FPE sans leur nomination.

En l'an 2000, la FPE a établi trois bureaux régionaux. Cette décision a été prise à l'origine dans le but de décentraliser ses opérations et d'assurer que les besoins et réalités des régions étaient convenablement pris en compte dans le portefeuille de projets de la FPE. La décision de la Fondation de se décentraliser a permis de constater l'accélération des réponses et réactions aux propositions et projets locaux. Les bureaux régionaux ont aussi commencé à apporter leur appui aux RAC en servant de "secrétariats informels".

La déclaration de mission de la FPE est la suivante "*contribuer, encourager, assister et fournir un soutien technique, gestionnaire et financier aux organisations non gouvernementales, aux organisations populaires, aux communautés et autres pour la protection de l'environnement, la conservation et la gestion des ressources naturelles, ainsi que pour le développement durable*".

Il est important de noter ici l'addition de l'expression *développement durable*. Si l'accord de rachat de créances à des fins écologiques et la création du fonds de dotation qui en a résulté portaient sur la conservation de la biodiversité, conformément au désir du bailleur de fonds, il a été compris que la FPE, en tant que fondation, devrait rechercher d'autres fonds pour soutenir d'autres besoins communautaires déterminés au niveau local qui pourraient provenir de certaines situations et surgir avec le temps. La tendance à définir la conservation de la biodiversité comme un thème séparé des autres besoins des communautés, en particulier dans la mesure où il concerne l'allègement de la pauvreté, était une source de préoccupations.

Une autre préoccupation sérieuse a été soulevée par la communauté des ONG et organisations populaires lorsque la FPE commençait à s'organiser. Ces dernières craignaient que la Fondation ne devienne l'ONG la plus prospère et domine toutes les autres ONG et organisations populaires. Outre la structure unique de la FPE qui a été créée pour répondre à cette préoccupation, la Fondation a aussi adopté une politique suivant laquelle elle ne pouvait pas être l'organisme d'exécution de projets. Ses principaux rôles ont été définis comme suit :

- 1) *Octroi de subventions*. La FPE lance, facilite et finance des activités communautaires visant la conservation de la biodiversité, par le biais de ses partenaires ONG et organisations populaires. Le renforcement des capacités des communautés, des ONG et des organisations populaires font partie de ce soutien.
- 2) *Promotion de la coopération*. La FPE encourage et soutient la coopération locale et internationale entre et parmi les communautés, les ONG, les organisations populaires, les groupements professionnels, les organismes d'Etat et les bailleurs de fonds, pour favoriser l'élaboration et l'exécution de programmes de conservation de la biodiversité et de développement durable.
- 3) *Mobilisation de fonds*. La FPE produit des ressources financières supplémentaires en exerçant un effet de levier financier, en soutenant la rédaction de propositions et en forgeant des liens financiers entre soumissionnaires et bailleurs de fonds.

Durant les premières années, le rôle de la FPE était orienté principalement vers l'octroi de subventions. La raison était que la création de la Fondation avait suscité de grands espoirs parmi la communauté des ONG et des organisations populaires et la demande de soutien financier augmentait rapidement. Le Conseil avait aussi décidé que la FPE devait d'abord consolider son assise d'ONG et d'organisations populaires en accordant des subventions et acquérir l'expérience

dont elle avait besoin pour assumer ce rôle. C'est alors qu'il a été ressenti que son rôle de *promotion de la coopération* et *mobilisation de fonds* serait plus facile à exercer une fois qu'elle aurait établi sa crédibilité au sein de la communauté des ONG et organisations populaires, ainsi qu'auprès du gouvernement et du milieu des bailleurs, du fait de son expérience acquise dans la concession de subventions. Dans les années suivantes, la FPE a développé ses efforts pour *promouvoir la coopération et mobiliser des fonds*.

4. Défis en matière de gestion et de questions financières

Le premier défi de gestion auquel se sont heurtés les fondateurs de la FPE et du fonds de dotation a porté sur le moyen de faire démarrer immédiatement le processus dès la signature d'accords concrets avec le bailleur de fonds. La solution a consisté à créer un Conseil intérimaire composé de dirigeants, fort expérimentés et jouissant d'une haute crédibilité, issus de la société civile philippine. Avec le soutien de la Fondation Ford, la connaissance de certains des membres du Conseil intérimaire sur la manière de poser les fondations et d'assurer la bonne gestion du fonds de dotation a été consolidée par une mission d'étude auprès de fondations bien établies ayant leur siège aux Etats-Unis. Comme il n'existait pas encore d'ONG philippine à l'époque ayant de l'expérience dans la conversion de créances, l'accord entre les ONG, le gouvernement et le bailleur a abouti à la sélection du World Wildlife Fund (WWF) pour conduire cet effort. Le WWF a été sélectionné, non seulement en raison de son expérience, mais aussi parce qu'il faisait partie du groupe d'ONG américaines qui avaient fait pression auprès du bailleur pour la création du fonds. Le WWF était également disposé à accorder des fonds supplémentaires pour atteindre la première tranche de financement, d'un montant de 5 millions de dollars EU, du Programme de subventions provisoire que l'USAID avait signé en 1991. Une donation de 200.000 dollars EU faite par la Banque de Tokyo au WWF est finalement venue augmenter le fonds initial pour le rachat de créances.

Quant à l'installation d'un bureau doté d'un personnel compétent et engagé, la solution a consisté à sous-traiter les services d'assistance technique, par le biais d'une subvention du WWF provenant de fonds de l'USAID accordés à cet effet, de la Philippine Business for Social Progress (PBSP) pour assurer la gestion provisoire. PBSP est l'une des plus grandes ONG des Philippines possédant de l'expérience dans la gestion d'un fonds fiduciaire créé par des entreprises pour des projets sociaux et elle jouit d'une haute crédibilité aux yeux du gouvernement philippin et de l'USAID. On aurait pu demander au WWF de fournir le personnel nécessaire mais il a été vivement ressenti qu'une ONG philippine serait mieux placée pour assurer ce service et que cette solution conduirait au renforcement des capacités endogènes.

Cependant, le contrat de gestion de PBSP n'avait pas prévu de directeur exécutif. Le poste de directeur exécutif était vu comme un poste crucial, tant sur le plan des compétences nécessaires pour guider une fondation débutante que pour établir sa crédibilité aux yeux de la communauté d'ONG et d'organisations populaires de l'ensemble du pays et aux yeux d'un gouvernement et d'un bailleur de fonds toujours vigilants. Il a donc été décidé d'établir un processus concurrentiel fort objectif pour la sélection du directeur exécutif. Une société d'études de renommée internationale, spécialisée dans la sélection des chefs exécutifs des grandes sociétés commerciales, a donc été engagée pour examiner les candidatures, donner des entretiens et sélectionner trois candidats parmi les nombreux qui avaient répondu à une annonce pour le poste publiée dans les principaux journaux. On s'est assuré en particulier que le processus ne serait pas contesté sur le plan de son objectivité. Le Conseil a ensuite délibéré après communication du rapport de la société d'études sur les trois candidats présélectionnés et a pris sa décision finale.

Une fois que le système de gestion a été mis en place, le nouveau défi important était de permettre le rachat de créances à des fins écologiques sous une forme qui répondait aux critères du Conseil et qui était la plus rentable pour la FPE. Le premier rachat de créances a été effectué le 6 mars 1992 par le WWF qui a acheté une somme représentant environ 10,2 millions de dollars EU de dettes à Lazard Frères et Co. Et Goldman Sachs au tarif réduit de 50 cents par dollar. Ces fonds ont alors été remboursés par la Banque centrale à 90 pour cent de leur valeur nominale. Le deuxième rachat de

créances a été effectué le 4 août 1993, 19 millions de dollars EU ayant été achetés au taux de 72 cents par dollar. Le taux de remboursement était cette fois-ci de 60 pour cent, mais la FPE a accepté d'accélérer le processus étant donné que le Président du Sénat, M. Angara, contestait la "légalité des affectations du budget public qui n'étaient pas approuvées auparavant par le Congrès". Les efforts pénibles pour établir une large assise pluri-sectorielle et sélectionner des membres du Conseil fiduciaire de haute crédibilité ont finalement valu la peine face à ces défis et d'autres par la suite.

La FPE a entrepris des efforts longs et pénibles pour le rachat des créances. Le Conseil intérimaire de la FPE applique un processus de sélection strict suivant lequel aucune "dette sanglante" (c'est-à-dire des prêts onéreux) ne pouvait être achetée. Il a fallu deux ans pour conclure les rachats de créances ; il a fallu si longtemps que, lorsque le second rachat a été conclu, le Département des finances cessa de promouvoir les rachats de créances en raison des remises négligeables sur les offres de marché résultant de l'amélioration de la situation économique du pays.

Avec la création du fonds de dotation par le biais des rachats de créances, la FPE devait faire preuve de sa "réputation bien établie". L'accord conclu entre le Gouvernement des Philippines et l'USAID stipulait que les fonds ne seraient pas entièrement transférés à la Fondation pour sa gestion autonome tant que cette réputation n'aurait pas été établie. Les indicateurs de cette réputation incluaient non seulement l'organisation d'un Conseil fiduciaire actif et l'engagement d'un directeur exécutif et d'un personnel fort expérimentés, mais aussi l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre d'un plan d'entreprise et du système de gestion financière (comptabilité et vérification des comptes) de la Fondation. Les services d'un cabinet de comptabilité et d'audit de réputation internationale ont été engagés, après un appel d'offres et la sélection du cabinet compétent. Le plan d'entreprise et le système de comptabilité et de vérification des comptes de la FPE ont été élaborés à travers un processus de consultations entre le Conseil fiduciaire et le personnel. Le cabinet de comptabilité a aussi formé le personnel de la FPE au système de comptabilité et de vérification des comptes, et lui a fourni des conseils pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ce système. Le cabinet comptable a aussi garanti aux parties de l'accord qu'un système de gestion financière qui répondait aux responsabilités fiduciaires strictes concernant l'emploi par la Fondation et ses bénéficiaires du fonds de dotation avait été convenablement établi.

Outre ses responsabilités fiduciaires, la FPE devait assumer les tâches suivantes : (1) s'assurer que les fonds étaient utilisés pour les projets sur le terrain et (2) orienter l'emploi de ces fonds vers les priorités identifiées à travers un processus objectif et scientifique. La première tâche résultait d'une limitation que la Fondation même s'était imposée dans les accords avec toutes les parties, en particulier la communauté des ONG et des organisations populaires, suivant laquelle la FPE ne devait pas utiliser les fonds pour s'agrandir, mais devait accorder le maximum de fonds possible à des projets menés au niveau des populations locales. D'après les accords, pas plus de 20 pour cent des revenus annuels de l'ensemble de la dotation devaient être employés par la Fondation à des fins administratives. Cette politique oblige la FPE à maintenir un personnel minimum, à accorder un salaire compétitif, mais jamais excessif, et à exécuter des opérations administratives de la manière la plus efficace.

Les limites des dépenses administratives et de l'utilisation des fonds à un seuil inférieur aux revenus de placement annuels réalisés sur le capital ont permis d'exécuter la deuxième tâche. Les projets ne pouvaient pas se multiplier indéfiniment. La Fondation devait se concentrer sur certains projets et définir des priorités. Dans le même temps, cette tâche devait être effectuée de manière à ce qu'aucune des ONG et organisations populaires constituant l'assise de la FPE ne puisse prétendre que certains groupes ou projets locaux n'étaient favorisés. Cette tâche a donc été accomplie en classant par ordre de priorité les sites de projet, tout d'abord par le biais de consultations avec les RCC et les RAC, l'approbation des sites étant ensuite validée par un panel d'experts. Sur la liste des sites prioritaires (s'inscrivant dans ce qui était considéré comme la capacité d'absorption de financement et de gestion de la FPE), seul un certain nombre a été à l'origine sélectionné. D'autres sites ont été alors ajoutés à liste à mesure que les projets de ce premier groupe "réussissaient", permettant ainsi à la FPE d'accorder un soutien financier ailleurs. L'acceptation par la communauté des ONG et des organisations populaires de cette priorisation des sites par la FPE a également

réduit la concurrence pour des demandes de financement étant donné que seules les ONG et les organisations populaires qui avaient forgé des relations de travail de longue durée avec les populations de ces zones prioritaires ou qui étaient désireuses de le faire pouvaient soumettre des propositions.

Après la sélection des sites prioritaires, la question était de savoir comment déterminer les projets prioritaires qui devraient être mis en œuvre sur ces sites. La FPE a financé des ONG pour conduire une évaluation des sites et des profils de site sur quoi se baser pour déterminer les actions prioritaires. Rétrospectivement, l'évaluation et les profils de site auraient dû être moins rapides et plus détaillés, en particulier en ce qui concernait la définition de points de repère pour le suivi et l'évaluation des incidences de projet. L'absence d'évaluations plus approfondies a entraîné la sous-estimation de ce qui devait être fait et des objectifs trop ambitieux. Pour un nombre non négligeable de sites, la FPE a dû procéder à une seconde phase de financement étant donné que trois années d'effort sur ces sites n'avaient pas suffi pour créer des incidences et une durabilité appréciables.

La stratégie de concentration sur des sites prioritaires pour le financement des projets a aussi créé un autre problème. Que pouvaient alors faire d'autres ONG et organisations populaires en dehors des sites prioritaires ? La FPE a décidé de financer non seulement les projets "spécifiques aux sites" prioritaires, mais aussi des "projets proactifs". Les propositions de projets proactifs ont résulté d'une évaluation par la FPE de ce qui avait besoin d'être accompli au niveau national pour soutenir l'intervention au niveau des sites et au niveau local. Les projets proactifs, pour lesquels les ONG et les organisations populaires les plus qualifiées pouvaient être engagées (ou pouvaient poser leur candidature), comprenaient la "Défense de l'environnement" (organisation et formation d'avocats et création d'un fonds de défense juridique pour faciliter l'application des lois de conservation et protéger les ONG et les organisations populaires contre le harcèlement de violateurs influents) et le "Renforcement des capacités" (d'abord pour effectuer des études d'impact sur l'environnement et utiliser le système d'étude d'impact sur l'environnement au niveau national afin de protéger le pays contre les projets destructeurs, et ensuite pour acquérir d'autres aptitudes nécessaires). Des subventions pour l'exécution d'actions, dont le montant maximal de 100.000 pesos a par la suite été augmenté à 150.000 pesos (environ 3.000 dollars EU), ont aussi été octroyées pour financer des interventions rapides ou d'urgence pour résoudre des problèmes environnementaux critiques. Étant donné que la rapidité d'intervention et la flexibilité sont indispensables à ce type de subventions, le directeur exécutif s'est vu attribuer les pleins pouvoirs pour approuver les demandes de subventions pour l'exécution d'actions soumises par les ONG et organisations populaires.

La communauté des ONG et organisations populaires a aussi demandé à la FPE de se montrer proactive à l'égard de la préconisation de politiques générales. Mais cette attitude ouvre la participation de la FPE à des questions éventuellement controversées et délicates sur le plan politique. Les partenaires gouvernementaux et financiers de la FPE étaient et sont toujours méfiants à l'égard de la participation possible de la fondation à de telles questions. Le consensus qui s'est dégagé a été que la participation de la FPE à ces questions serait le financement des activités de recherche et de renforcement des capacités des ONG et organisations populaires afin que leurs efforts de préconisation de certains thèmes soient plus efficaces. Si ses membres peuvent individuellement préconiser telle ou telle question et faire connaître leur position au public, la FPE, en tant qu'institution, a adopté une position publique plus "neutre".

Sur le plan de la gestion financière, les principaux défis ont été ou sont les suivants : (1) le maintien de la valeur de la dotation en capital ; (2) l'augmentation des revenus de placements pour faire face aux demandes sans cesse grandissantes de soutien financier, et (3) la gestion correcte et efficace par les bénéficiaires de subvention des fonds qu'ils reçoivent.

Pour maintenir la valeur de la dotation en capital, le Protocole d'accord conclu entre le bailleur de fonds et le Gouvernement des Philippines prévoyait que les revenus annuels de placements/intérêts qui n'étaient pas utilisés devaient être ajoutés au capital. L'approche aurait consisté à ce qu'un montant calculé de manière proactive qui permettait de maintenir la valeur du capital pouvait être défalqué des allocations annuelles de revenus de placements/intérêts et automatiquement ajouté au

capital. Cependant, la FPE a considéré que le besoin de fournir le plus grand soutien possible aux efforts sur le terrain des ONG et organisations populaires était urgent. La majorité des revenus ont donc fini par être entièrement affectés aux projets.

Les hauts niveaux de dévaluation de la devise et d'inflation au cours des cinq dernières années ont, d'un autre côté, sérieusement érodé la valeur de la dotation. La FPE a commencé à mettre en œuvre des mesures pour ajouter au capital des fonds provenant de ses revenus. Ces mesures consistent à mobiliser des fonds auprès d'autres bailleurs de fonds et à aider les bénéficiaires et le réseau de bénéficiaires éventuels à recevoir le soutien financier d'autres bailleurs afin que les demandes de financement continuent d'être satisfaites malgré la diminution des budgets affectés à cette fin. La FPE a aussi entrepris de plus gros efforts pour développer ses rôles de "mobilisation de fonds" et de "promotion de la coopération". La FPE a également dû attacher une plus grande importance au renforcement des divers aspects de la durabilité des projets afin que les demandes de financement soumises par les projets à la Fondation diminuent à mesure que ces projets arrivaient à maturité.

Pour ce qui est de la gestion du fonds de dotation, la FPE a aussi dû trouver le juste équilibre entre les risques et les profits. Tout d'abord, la FPE a adopté une position très conservatrice et sûre en matière d'investissement. De 1992 à 1994, la dotation a été placée uniquement en bons spéciaux émis par la Banque centrale. Mais les fluctuations du marché des bons du trésor et les faibles rendements à la longue de ces placements ont porté le Conseil à examiner d'autres options. Dans une première étape, 20 pour cent de la dotation ont été placés en actions et 80 pour cent ont continué d'être placés en bons du trésor afin de minimiser le risque. En 1996, le Conseil a pris une décision plus audacieuse et a convaincu l'USAID d'apporter un amendement au Protocole d'accord afin que la FPE puisse retirer toute la dotation de la Banque centrale et en confier la gestion à trois conseillers en placement et à une banque étrangère.

Des directives rigoureuses pour le placement des fonds/investissements ont cependant dû être imposées. L'acte de fiducie entre la FPE et les conseillers en placement stipule que le portefeuille se compose uniquement de valeurs à revenu fixe de premier ordre. Si la valeur du portefeuille peut être investie, à hauteur de 20 pour cent, en valeurs à revenu variable, ces valeurs doivent être négociées publiquement sur les marchés boursiers internationaux ou sur le marché hors-cote NASDAQ, les organismes d'émission étant choisis avec soin parmi ceux dont les cotes sont régulières et solides. Les grosses spéculations sont découragées. Les placements dans des contrats, options ou autres instruments à terme qui présentent des risques élevés ne sont pas autorisés. Egalement interdits sont les investissements dans les valeurs d'une entreprise détenue (à savoir plus de 5 pour cent de ses titres obligataires ou des ses valeurs à revenu variable) ou gérée par un membre du Conseil de la FPE, un responsable ou un parent de la FPE à moins que celle-ci en ait été informée à l'avance.

L'augmentation de revenu résultant du transfert des investissements qui avaient été engagés dans la Banque centrale est liée aussi au choix du moment où cette opération a été effectuée. Elle a été effectuée avant que les bons de la Banque centrale ne s'effondrent en dessous des taux du marché. Les placements de fonds étrangers, par contre, ont coïncidé avec la dévaluation du peso philippin.

Néanmoins, la FPE devait continuer à trouver des moyens d'accroître ses revenus. Des instruments de placement nouveaux semblent révéler qu'un revenu supplémentaire de 3 à 5 pour cent peut être réalisé. La FPE devra réévaluer sa politique de profit et risque et élaborer un plan de maximisation de ses revenus sur ses placements. La FPE a décidé d'engager un conseiller financier à cette fin.

En outre, la FPE devra aussi prendre une décision sur le niveau de rigueur qu'elle veut appliquer concernant ses critères pour des "investissements écologiquement corrects". Etant une institution environnementale, la FPE ne veut pas que des investissements soutiennent des sociétés qui ne protègent pas l'environnement. La FPE suit régulièrement les rapports des conseillers en placement pour s'assurer de ne pas engager d'investissement allant à l'encontre de la protection de l'environnement.

Un autre grand défi que devait relever la FPE consistait à s'assurer la bonne gestion financière des subventions qu'elle accordait. La valeur de la gestion financière d'investissements fort rentables se réduit à rien lorsque les augmentations de profits sont finalement gaspillées par les projets. Au début, les partenaires ONG et organisations populaires de la FPE, en particulier ceux qui n'avaient pas d'expérience dans la gestion de fonds considérables, ne disposaient pas de systèmes de gestion financière convenables. La comptabilité détaillée des fonds et la soumission régulière de rapports financiers étaient même considérées par certains comme des exigences fastidieuses et bureaucratiques auxquelles ils ne devaient pas se soumettre. Les partenaires ONG et organisations populaires ont donc dû recevoir une formation intensive en gestion financière avant que les fonds ne leur soient accordés. Le personnel de projet FPE doit effectuer des visites de suivi pour s'assurer que les compétences et les connaissances soient bien appliquées et aider à corriger les erreurs. La FPE est aussi en train de réaliser un manuel d'opérations qui couvre, entre autres choses, la gestion financière. Ici, toutefois, le défi consiste à trouver comment produire un manuel complet, mais qui soit suffisamment bref, simple et souple pour couvrir les diverses situations qui sont rencontrées sur le terrain.

5. Enseignements tirés et recommandations

L'expérience de la FPE a montré qu'un fonds de dotation/fiduciaire pouvait jouer un rôle important pour la protection de la diversité et le développement durable, en particulier lorsque ces efforts exigeaient aussi la flexibilité, l'innovation et l'engagement à long terme des ONG et organisations populaires concernées.

Le développement d'une coopération pluri-sectorielle est un grand atout, tout d'abord pour préconiser la création du fonds fiduciaire et ensuite pour le gérer. S'il existe différents groupes d'ONG et d'organisations populaires aux niveaux local et international, ces groupes devraient être en mesure de collaborer. Le gouvernement est également un intéressé important. Le soutien du gouvernement est indispensable pour aider à convaincre les bailleurs de fonds et satisfaire aux conditions politiques et juridiques. Néanmoins, le gouvernement, tout comme les bailleurs de fonds, devra être convaincu que l'atténuation du contrôle du fonds fiduciaire par les pouvoirs publics est avantageuse à long terme.

Les fonds fiduciaires ne sont pas simplement des mécanismes plus efficaces et efficaces, à long terme, de la gestion de ressources limitées. Le processus de création de ces fonds et de conception de leur gestion peut permettre de renforcer la démocratie participative et la bonne gouvernance. Il est donc important que la participation des intéressés, par le biais de structures et de processus formels et informels, s'inscrive dans le cadre de la création et la gestion des fonds fiduciaires.

La crédibilité des individus qui préconisent le fonds fiduciaire et par la suite le dirigent est cruciale. Ces artisans, issus à la fois de la société civile et du gouvernement, devraient être recrutés pour composer le Conseil fiduciaire et le personnel du fonds. Il est également important d'organiser un réseau à partir de ces individus qui recouvre l'ensemble du pays. En outre, il convient de s'assurer que le processus de création et de gestion du fonds est d'une haute crédibilité.

L'utilisation du fonds fiduciaire devrait être guidée par un plan ou programme d'entreprise bien formulé, qui soit souple et bien orienté. Cependant, il faut s'attendre à ce que les besoins et les situations changent. L'organisation gérant le fonds fiduciaire devra par conséquent disposer d'un système d'introspection organisationnelle. Un système de suivi et évaluation qui puisse mesurer à la fois la performance des projets et leur incidence devrait faire partie du système de gestion du fonds.

Les besoins de soutien du fonds à des fins de conservation auront beaucoup plus tendance à augmenter qu'à diminuer. Les efforts devront donc se poursuivre pour accroître la taille du fonds ainsi que ses revenus de placement. Le fonds fiduciaire à des fins de conservation nécessite donc la

participation d'experts commerciaux et financiers, pas simplement d'experts en conservation. Son rôle ne devra pas simplement se limiter à l'octroi de subventions. Des rôles essentiels sont aussi la mobilisation de fonds et la coopération pour la mise en commun de ressources financières et autres.