

# Les défis de Gouvernance à PROFONANPE

**Auteur:**

Alberto Paniagua

**Fond:**

PROFONANPE

**Pérou | 2013**



Latin American and Caribbean  
Network of Environmental Funds

## Études de Cas

### Les défis de Gouvernance à PROFONANPE

Le fonds Fiduciaire Péruvien pour la protection des Parcs Nationaux et des Aires Protégées (Profonanpe) est un fonds fiduciaire de conservation privé basé au Pérou, ayant plus de 20 ans d'expérience dans le soutien financier et technique au système d'Aires Protégées (AP) du pays et à leurs zones tampon. Durant toutes ces années, Profonanpe a entretenu — et continue à entretenir — des relations étroites avec l'État Péruvien grâce à une collaboration directe, d'abord avec le Natural Resources Institute (INRENA) - Institut des Ressources Naturelles - sous la responsabilité du Ministère de l'Agriculture, et actuellement avec le Service National des Aires Protégées, *Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado* (SERNANP), rattaché au Ministère Péruvien de l'Environnement, et chargé de la gestion du Système National des AP, *Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (SINANPE). Depuis sa création, le rôle de Profonanpe dans la conservation et la gestion des AP a évolué, de celui de pourvoyeur de financements durables destinés à couvrir en partie les coûts récurrents des AP, vers celui de défenseur et de promoteur d'innovations pour les modèles de gestion des AP au Pérou. Cette étude de cas décrit les éléments clés de la collaboration réussie de Profonanpe avec le SERNANP, en exposant les mécanismes de gouvernance clés, l'approche et les processus en place au sein de Profonanpe, ayant permis d'établir une bonne collaboration entre les divers partenaires.

#### 2.1 Historique et contexte

Profonanpe est une institution Péruvienne à but non lucratif, créée en 1992 et basée à Lima, capitale du Pérou. L'objectif institutionnel actuel de Profonanpe est de lever, gérer et canaliser des fonds pour la conservation de la biodiversité abritée par les AP naturelles et leurs zones tampons. Profonanpe accomplit cet objectif, en partie, en servant de bras financier au SINANPE.

Profonanpe a commencé ses opérations grâce à une subvention accordée par le *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) et a reçu une aide à la constitution d'un capital initial pour la création de son fonds de dotation en 1995, à hauteur de 5,2 millions de dollars US, du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) par l'intermédiaire de la Banque Mondiale (BM). Ce fonds de dotation était conçu au départ pour apporter un financement à long terme destiné à couvrir les coûts récurrents des AP.

Après avoir reçu une aide de FEM/BM pour la constitution du capital initial de son fonds de dotation, Profonanpe a multiplié ses fonds par plus de 25 et bénéficie aujourd'hui de fonds venant d'organisations multilatérales, d'accords bilatéraux, d'entreprises privées et de fondations internationales. En même temps, le rôle de Profonanpe en matière de conservation au Pérou a évolué vers un rôle d'aide à la recherche, à l'innovation et à la promotion des AP. De plus, Profonanpe a généré en moyenne 8 millions de dollars US par an, destinés à financer plusieurs programmes et projets de conservation. Environ 55 % des ressources destinées aux AP sont axées sur des investissements qui ont contribué à la construction d'infrastructures et à l'achat de matériel pour les AP. En plus d'apporter une aide financière en contribuant à prendre en charge les coûts récurrents des AP (ce qui représente 20% des ses dépenses), Profonanpe a aussi joué un rôle clé en aidant à mettre au point des instruments de politique et une planification stratégique (10 %), et en renforçant les stratégies de gestion participative (15 %).

L'une des principales caractéristiques des efforts déployés au fil des ans par Profonanpe pour la gestion des AP a été de soutenir le développement d'innovations dans la gestion des AP, contribuant à la conception et à la mise en place de mécanismes pilotes qui, après avoir démontré leur pertinence, ont été intégrés aux activités régulières prises en charge par les autorités nationales.

#### Mission actuelle de Profonanpe :

- Définir sa nature stratégique en tant que bras financier du SINANPE
- Assurer l'équilibre financier des AP du Pérou en élargissant et en diversifiant les sources et les mécanismes de financement
- Favoriser activement les nouvelles AP grâce à des initiatives gouvernementales aux niveaux régional et municipal
- Devenir un élément clé du processus visant à encourager et à mettre en œuvre un modèle de gestion participative des AP

Depuis la création de Profonanpe, ses activités ont profité à 46 des 75 aires actuellement protégées par l'État, et leurs zones d'influence. D'un point de vue géographique, ces AP représentent 78.3 % du SINANPE, soit 15 315 410,55 ha.

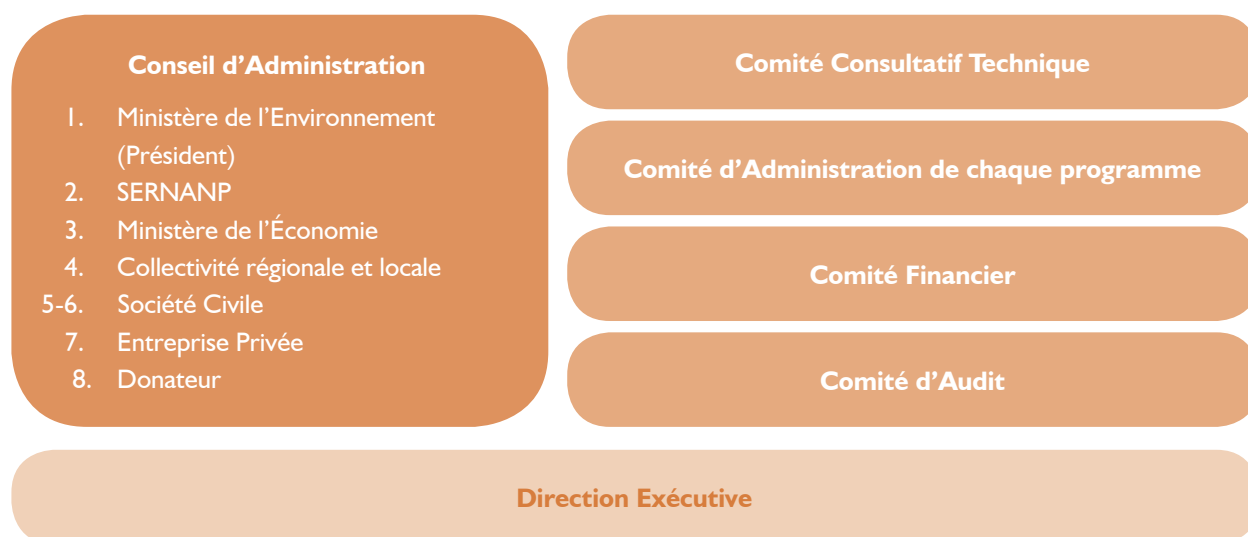
En obtenant et canalisant de nouveaux fonds, Profonanpe rend possible l'existence d'un flux régulier de ressources financières, assurant ainsi la réalisation d'activités continues et durables pour la préservation de l'héritage naturel et culturel des AP. Pour atteindre cet objectif, l'organisation encourage la participation publique et privée, à la fois locale et internationale. L'un des éléments essentiels du travail de Profonanpe est donc de faciliter la coordination des différents acteurs pour mobiliser des ressources destinées aux AP.

## 2.2 Structure de base de la gouvernance

Le Conseil d'Administration de Profonanpe comporte huit sièges, dont quatre sont occupés par des personnes nommées par le gouvernement. Les 50 % restants du Conseil consistent en deux représentants de la société civile, un représentant de l'industrie privée et un représentant de l'un des donateurs de Profonanpe.

La composition du Conseil a changé récemment. En 2008, le nombre de représentants du gouvernement est passé de trois, à quatre membres sur huit. Bien que cette augmentation implique un pouvoir de décision renforcé de l'État sur les activités de Profonanpe, cela n'a pas causé jusqu'à présent d'interférence dans les activités de Profonanpe. Grâce aux succès obtenus par Profonanpe, publiquement reconnus, et à sa structure institutionnelle, il est difficile que des changements politiques perturbent l'organisation. Ceci est décrit plus en détail ci-dessous.

La figure suivante représente la structure de gouvernance en place à Profonanpe.



Le Conseil se transforme en plusieurs comités pour décider de certaines recommandations sur certains sujets. Ces comités sont les suivants :

1. Le Comité Consultatif Technique, composé d'experts et de scientifiques externes dont la principale fonction est de donner un avis spécialisé à la fois au Conseil d'Administration et à la Direction Exécutive sur des sujets techniques liés aux politiques des AP et aux stratégies opérationnelles, à la conservation de la biodiversité, aux questions écologiques, aux réglementations légales et administratives, aux priorités pour la recherche, aux lignes directrices scientifiques, aux politiques d'achat, aux questions environnementales internationales et à la gestion financière.
2. Des Comités d'Administration (pour chaque Programme géré par Profonanpe), chargés de la supervision générale du projet, des programmes de travail annuels et de la validation des rapports annuels, du rééchelonnement des activités et/ou budgets de projet.
3. Le Comité Financier, chargé du suivi des investissements de portefeuille, adressant des recommandations techniques à la fois aux gestionnaires d'actifs et à la Direction Exécutive, apportant des conseils techniques à la Direction Exécutive et analysant et recommandant au Conseil d'Administration les propositions d'harmonisation des politiques d'investissement élaborées par la Direction Exécutive.

4. Le Comité d'Audit, dont les principales fonctions sont de s'assurer que Profonanpe remplit bien les conditions et les formalités liées à la mise en application des audits externes, respecte les analyses et commentaires concernant le plan d'audit, participe à la formulation de réponses au contrôle interne, examine et analyse le rapport d'audit et examine l'efficacité et l'efficience du travail réalisé par le contrôleur externe.

### 2.3 Éléments de coordination et de coopération

La structure de gouvernance de Profonanpe est centrée sur plusieurs fondements clés qui permettent à l'organisation de travailler de manière fluide et efficace avec l'État péruvien et les donateurs. Voici quelques-uns des éléments clés de cette coopération :

1. **Une répartition claire des responsabilités entre Profonanpe et SERNANP** – Profonanpe s'est toujours positionné comme bras financier du SINANPE, dans la mesure où Profonanpe est chargé d'obtenir et de mobiliser des fonds, et de déboursier les fonds générés (générés grâce à divers mécanismes financiers, parmi lesquels des fonds de dotation et d'amortissements, des programmes, etc.) conformément aux programmes d'action annuels préparés et approuvés en collaboration étroite avec SERNANP. SERNANP, d'autre part, est chargé de la mise en place globale des activités et projets soutenus financièrement par Profonanpe. Une partie de cette répartition comprend une coordination étroite de la planification des activités, afin que les programmes de travail annuels, les budgets et les programmes d'approvisionnement soient tous validés et approuvés à la fois par Profonanpe et par SERNANP au travers d'accords de coopération interinstitutionnelle. À titre d'accord final, tous ces plans sont approuvés et validés par le Conseil d'Administration. Toutes les activités financées par Profonanpe pendant l'année entrent dans le cadre de cette planification annuelle.
2. **Les accords des donateurs contiennent des dispositions claires** – Lors de la rédaction et de la négociation des accords financiers, des blocages et défis potentiels sont identifiés et pris en compte afin que l'accord final intègre des dispositions claires concernant la manière dont le fonds sera géré dans le cas de scénarios hypothétiques et de quelle manière les défis et problèmes potentiels seront pris en charge. De plus, les donateurs conservent un siège avec droit de vote au Conseil d'Administration de Profonanpe, ce qui leur donne une voix en cas de désaccords et/ou conflits potentiels.
3. **Les documents opérationnels de Profonanpe sont bien établis** – Les manuels de Procédures, comme le statut de Profonanpe, le règlement et le manuel opérationnel, entre autres, font apparaître des rôles, responsabilités et procédures claires, pour les différents organes directeurs et décideurs, y compris pour le Conseil d'Administration et la Direction Exécutive et leur interaction avec SERNANP.  
De plus, lorsque de nouveaux Membres du Conseil sont désignés, ils reçoivent toute la documentation juridique et procédurale appartenant à Profonanpe, en plus de la documentation nécessaire à la compréhension des problèmes les plus pertinents par rapport à la conservation et à la gestion des AP au Pérou, leur permettant de prendre des décisions en connaissance de cause. Une grande part de la bonne interaction entre la Direction Exécutive et le Conseil tient aussi au leadership du Directeur Exécutif, qui assure une claire répartition des rôles et des responsabilités entre les différents organes directeurs et décideurs.
4. **La réputation de Profonanpe est un atout important pour préserver l'indépendance de l'organisation vis-à-vis de l'influence gouvernementale** – L'une des réalisations les plus importantes de Profonanpe, depuis sa création jusqu'à présent, en terme de performance institutionnelle, est son indépendance par rapport à l'interférence du gouvernement. Les succès et points forts actuels de Profonanpe reconnus publiquement, la réputation et la consolidation institutionnelle de l'organisation, la préservent des changements et de l'influence politique.

## 2.4 Réussites

Lorsque Profonanpe a commencé à opérer, l'organisation se consacrait principalement à assurer les coûts opérationnels récurrents pour les AP du Pérou, puisqu'il n'y avait pas suffisamment de financement disponible venant des sources gouvernementales à elles seules. Au long de ses dix premières années d'opérations, Profonanpe s'est employé avec succès à obtenir des financements opérationnels supplémentaires pour les AP.

Par la suite, l'Autorité Nationale sur les AP a commencé à augmenter substantiellement les budgets débloqués par le trésor public. Profonanpe a été capable de faire évoluer son rôle, s'éloignant du soutien financier apporté aux coûts opérationnels, vers un rôle d'aide à la recherche et à l'innovation appliquées à la gestion des AP. Actuellement, Profonanpe aide à la mise en place d'un grand nombre de programmes pilotes couvrant plus de 20 AP et à la formalisation d'environ 12 accords avec des gouvernements régionaux (sous-nationaux).

## 2.5 Enseignements

L'organisation grandissant, à partir de la dotation initiale de 5.2 millions de dollars, pour acquérir ensuite plus de 134 millions de dollars US de financement, y compris en levant environ 50 millions de dollars US en fonds de dotation via des échanges dette-nature et autres mécanismes de cofinancement, une grande partie de la structure de gouvernance de Profonanpe est centrée autour d'une mission et d'un rôle organisationnels clairement établis et de la mise en application de ce rôle dans ses rapports avec le gouvernement et les donateurs.

Profonanpe facilite la conclusion d'accords de financement entre donateurs et AP du Pérou, et l'une des composantes clés de ce travail repose sur le fait d'établir des accords de financement clairs et des procédures opérationnelles permettant d'anticiper les défis et assignant des rôles et responsabilités clairs entre les différents partenaires et entités de gouvernance. Partant, et dans la mesure où l'harmonisation des plans et accords concernant la répartition des responsabilités est clairement établie, les décisions du Conseil sont toujours prises sur la base d'un consensus entre les membres du Conseil.

Enfin, en plus d'entretenir des relations étroites avec l'État péruvien, Profonanpe peut aussi compter sur sa réputation et son imputabilité avérées pour maintenir une distance idéale vis-à-vis de l'influence du gouvernement ou des changements politiques. La coordination et la recherche d'un consensus entre les agences et organisations, et le fait d'identifier des synergies, ont permis d'orienter les efforts vers une vision partagée de la conservation de la diversité biologique du Pérou. La coopération entre institutions joue, par conséquent, un rôle primordial, en permettant à Profonanpe d'accomplir sa mission institutionnelle.

