

La mobilisation des ressources à long terme à Costa Rica Forever: le cas d'un accord "tout ou rien"

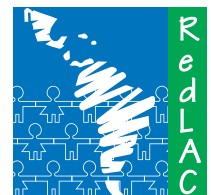
Auteur:

Pamela Castillo

Fond:

Costa Rica Forever Association

Costa Rica | 2013



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Études de Cas

La mobilisation des ressources à long terme à Costa Rica Forever: le cas d'un accord "tout ou rien"

D) Contexte

Vingt-six pour cent des terres du Costa Rica font l'objet d'un type de protection. Malgré ces efforts considérables, le système national d'aires protégées présente encore certaines lacunes de conservation qui doivent être comblées pour que la représentativité écologique soit complète, à commencer par le domaine marin. Selon les estimations, les eaux territoriales du Costa Rica, qui couvrent une surface de 567,928 km² entre la Mer des Caraïbes et l'Océan Pacifique, renfermeraient 3,5 % de toutes les espèces marines du monde, dont 90 espèces endémiques, mais à peine 1 % de ces eaux sont protégées. La surpêche, la destruction des habitats, la construction effrénée sur les plaines côtières, les espèces envahissantes et les changements climatiques font planer de graves menaces sur cette biodiversité marine importante.

Qui plus est, les gestionnaires des aires marines protégées (AMP) manquent d'outils pour travailler efficacement. Contrairement aux AP terrestres, les aires marines n'ont ni stratégie de suivi-évaluation ni indicateurs définis pour chaque objectif de conservation. A peine 12 des 21 AMP possèdent un plan de gestion, et nombre de plans existants devraient être revus pour tenir compte des nouveaux défis tels que le changement climatique.

Forever Costa Rica

Le programme Forever Costa Rica (FCR) est un partenariat public-privé dont le mandat est de transformer le Costa Rica en l'un des premiers pays en développement à atteindre les objectifs du Programme de travail sur les aires protégées de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et donc à constituer un système d'aires protégées qui soit écologiquement représentatif et géré de façon efficace, adapté aux effets des changements climatiques et pourvu de sources durables de financement.

Le programme *Peace for Nature*, mis en œuvre pendant la présidence d'Oscar Arias, a ouvert la voie à l'idée de constituer un fonds environnemental qui consacrerait tous ses efforts à rendre durable la biodiversité costaricaine. Le Linden Trust for Conservation, la Fondation Moore et The Nature Conservancy (TNC) se sont unis pour tirer les enseignements de l'expérience des fonds environnementaux dans le monde entier et lancer une campagne mondiale de levée de fonds pour constituer le fonds fiduciaire.

Objectifs de conservation

Les priorités du Programme Forever Costa Rica (FCR) découlent des résultats de l'analyse des lacunes GRUAS II effectuée par le Système national des aires protégées (SINAC) en 2007.¹ A partir des engagements pris dans le cadre de la CDB, le SINAC a élaboré une proposition technique identifiant des objectifs de conservation pour l'ensemble du pays. Ces engagements concernent les espaces terrestres autant que marins (voir figure 1 : Carte des objectifs de représentativité).

L'objectif principal du FCR est d'assurer que le Costa Rica soit en conformité avec toutes les normes de la CDB concernant les aires protégées, notamment

- **La représentativité écologique** : Assurer la protection de tous les grands écosystèmes marins, côtiers et terrestres, en les incluant dans le système national des aires Protégées et à travers des catégories de gestion participative
 - o **Objectif 2015** : Étendre le Système national d'aires protégées en doublant la surface des Aires Marines Protégées (de 1 % à 2 %) et en augmentant celle des Aires Protégées terrestres de 26 % à 26,5 %, en vue de couvrir les déficits de conservation identifiées lors de la GRUAS II.
- **Efficacité de la gestion des aires protégées** : Fournir aux AP les moyens humains et techniques dont elles ont besoin pour assurer la conservation à long terme de la biodiversité.
 - o **Objectif 2015** : Elaborer les plans de gestion de 33 AP (24 terrestres et 9 marines)
- **Changement climatique** : Identifier la biodiversité la plus vulnérable aux effets des changements climatiques et des événements météorologiques extrêmes, afin de renforcer son adaptabilité et sa résilience dans la durée.
 - o **Objectif 2015** : Développer une stratégie d'adaptation des AP et la mettre en œuvre dans une AP pilote.

¹ Sistema Nacional de Áreas de Conservación (2007), GRUAS II: Propuesta de Ordenamiento Territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica. Volume I: Análisis de Vacíos en la Representatividad e Integridad de la Biodiversidad Terrestre. SINAC-MINAE. San Jose, Costa Rica.

Mobilisation des ressources financières

Le bureau de conseil Redstone Strategy Group a examiné les besoins financiers et les moyens disponibles (financés par le Linden Trust for Conservation), et estimé le déficit de financement à 70 millions de dollars. Le SINAC a ensuite ajusté ces montants à ses lignes d'action et a conclu qu'un financement externe complémentaire de **50 millions de dollars** serait en fait nécessaire pour que le Costa Rica respecte ses engagements primaires envers la CDB.² Grâce à un accord formalisé entre bailleurs privés – le Linden Trust for Conservation, la Fondation Gordon & Betty Moore, la Fondation Walton Family et TNC – et le gouvernement costaricain, les premiers se sont engagés à réunir 36 millions de dollars (de sources principalement privées) pendant que les seconds fourniraient le reste. Une des conditions préalables essentielle à l'entrée en vigueur de l'accord était que la totalité des fonds ait été levée.

Les autres conditions suspensives à la signature de l'accord concernaient le gouvernement. Leur respect sera vérifié annuellement et constituera une condition suspensive des décaissements :

1. Ne pas réduire le budget de l'environnement 2008.
2. Allouer un million de dollars supplémentaire au budget actuel de la conservation des AMP.
3. Améliorer l'exécution budgétaire (actuellement à près de 90 %, à comparer aux 70 % observés antérieurement).
4. Ouvrir un bureau au sein du SINAC et un service chargé de la conservation des AMP.
5. Créer un bureau interne de passation des marchés pour traiter les achats de biens et de services pour les aires protégées.

Trois groupes de travail ont été formés pour mettre en place le plan de levée de fonds, et sur les trois dernières années (2008 à 2010) elles ont pu réunir 56 millions de dollars US :

1. Les **donateurs privés**, conduits par TNC (une des plus grandes ONG du monde), la Fondation Moore et le Linden Trust for Conservation, ont organisé une campagne de levée de fonds.
2. Un **groupe technique de conservation** a été chargé de développer un Plan quinquennal de mise en œuvre et de suivi (2010-2015) spécifiant toutes les activités nécessaires pour atteindre les objectifs de la CDB. Ce groupe est financé par le programme.
3. Un **groupe de travail juridique** a conçu le dispositif de mise en œuvre.

En un record de huit mois, un échange dette-nature de 27 millions de dollars a été négocié entre le Costa Rica et les Etats-Unis. Cet accord aide à financer depuis 2010 la conservation des écosystèmes tropicaux du Costa Rica, et ce pour 15 ans. Ces fonds sont sujets à la réalisation des objectifs du programme et ont servi à financer le volet terrestre du plan de conservation.

L'Association Forever Costa Rica gère deux fonds fiduciaires d'un montant total de 56 millions de dollars (voir les détails dans le tableau ci-dessous) :

- le **Forever Costa Rica Irrevocable Trust** auquel plusieurs donateurs ont contribué à hauteur de plus de 25 millions de dollars US ; et
- le fonds fiduciaire formé par la **seconde conversion dette-nature** entre le Costa Rica et les Etats-Unis, pour un montant de 27 millions de dollars.

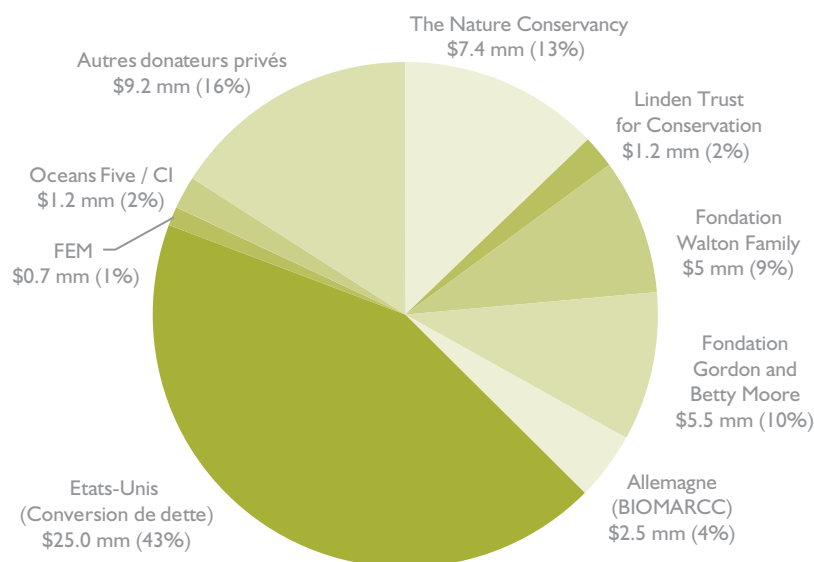
² Cet objectif s'inscrivait en complément du financement externe existant (10 millions de dollars) et des engagements financiers du gouvernement envers les aires protégées (USD 360 millions), auquel vient encore s'ajouter un nouvel engagement financier pour les AMP, d'un montant de 20 millions USD.

Tableau I. Contributions aux fonds du FCR

Donateur	Montant de la contribution (en dollars)	%
The Nature Conservancy	7 400 000	13
Linden Trust for Conservation	1 200 000	2
Fondation Walton Family	5 000 000	9
Fondation Gordon and Betty Moore	5 500 000	10
Allemagne (Projet pour la Biodiversité Marine et les Changements Climatiques — BIOMARCC)	2 500 000	4
Etats-Unis (conversion dette-nature)	25 000 000	43
FEM (Consolidation des Aires Marines Protégées du Costa Rica)	700 000	1
Oceans Five / CI	1 200 000	2
Autres donateurs privés	9 200 000	16
Total	52 200 000	100

Source : Association Forever Costa Rica

Figure I. Répartition des dons au FCR



Source : Forever Costa Rica Association

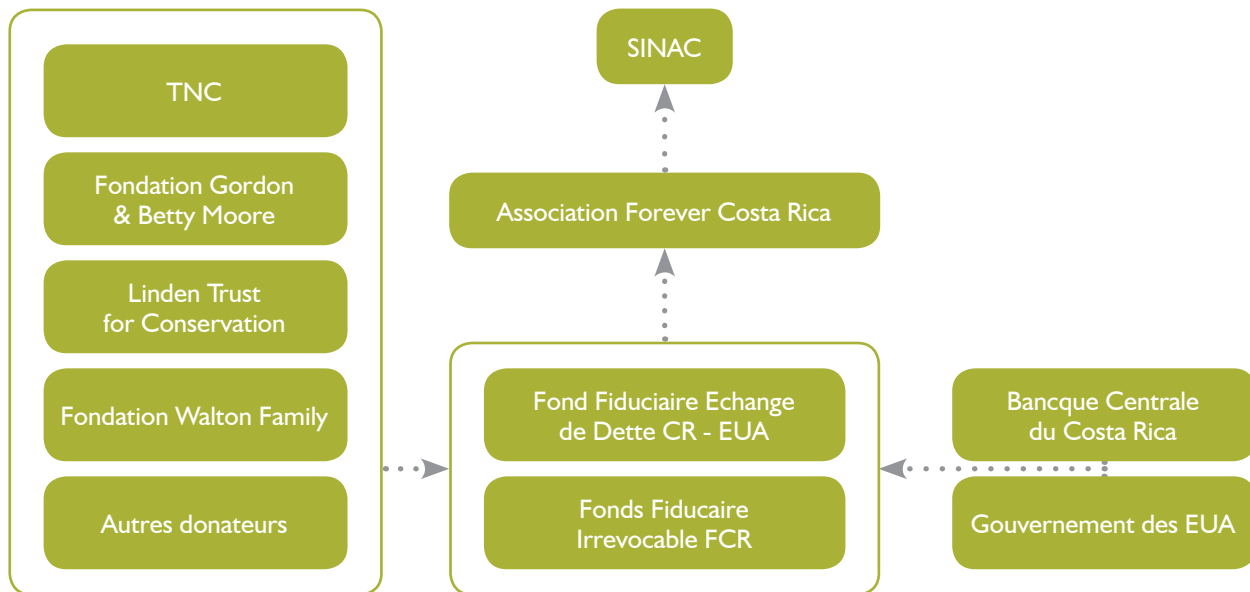
II) Analyse

Fonctionnement du *Forever Costa Rica*

Les contributeurs ayant exprimé leur souhait de voir créer une nouvelle organisation pour gérer les fonds, l'Association Forever Costa Rica a été constituée et chargée de gérer les fonds externes destinés au fonds fiduciaire, d'effectuer le suivi des avancées du projet et des objectifs du Plan de Mise en œuvre. Le statut d'association a été jugé préférable à celui de fondation afin que le contrôle de l'utilisation des fonds privés puisse être discrétionnaire et pour permettre la vérification du respect par le gouvernement des conditions préalables permettant d'assurer la durabilité des investissements dans les efforts de conservation des aires protégées. De cette manière, si le gouvernement venait à se retrouver en défaut deux années de suite sur l'un quelconque de ses engagements, l'association pourrait se mettre en quête de voies alternatives telles que des organisations de la société civile en attendant que le gouvernement soit en mesure de se mettre à jour sur ses engagements non tenus.

Un fonds fiduciaire a été créé avec une partie des fonds levés (42 millions de dollars sur 50 millions). TNC en était l'agent primaire, l'Association FCR l'administrateur, et le bénéficiaire était décrit comme "les aires protégées publiques du Costa Rica", et non le SINAC. Pour sa mise en œuvre, un accord de coopération a été signé avec le gouvernement costaricain, au titre duquel l'association s'engage à atteindre ses objectifs et à réaliser les activités prévues dans le plan (voir la carte des parties prenantes dans la figure 2). Un comité de supervision conjoint a été créé pour assurer le suivi du programme, la prise de décisions et les rapports intermédiaires de mise en œuvre.

Figure 2. Carte des parties prenantes au Forever Costa Rica.



Source : document interne

La moitié des fonds de la conversion de dette Costa Rica-EUA sont alloués au fonds de dotation, et le reste sont des fonds d’amortissement à dépenser sur les quinze prochaines années. Le fonds de dotation aide à capitaliser le fonds fiduciaire et les intérêts courus servent à couvrir les dépenses de fonctionnement du projet. Des ressources de donateurs bilatéraux et multilatéraux viennent compléter le tout.

Les fonds fiduciaires ne sont pas transférés à l’état. Pour assurer la souplesse et l’efficacité de l’aide, l’association fournit les biens et les services prévus dans le Plan de mise en œuvre et de suivi signé par les deux agences (à la demande du SINAC), et les marchés sont passés directement. Cela permet de contourner les procédures complexes de passation de marchés publics ainsi que d’autres inefficacités administratives possibles.

Où en sommes-nous à ce jour ?

Expansion de la taille et de la représentativité du système d’aires protégées : Les progrès les plus notables concernent les AMP, dont la surface a déjà doublé grâce à la création de la *Seamounts Marine Management Area*, et les procédures administratives ont déjà commencé à se pencher sur 9 des 11 lacunes de conservation prioritaires dans le cadre du programme Forever Costa Rica, l’objectif étant de tripler la représentativité écosystémique.

Etudes sur l’état de la biodiversité : En partenariat avec le SINAC, le programme a effectué des études importantes sur la vulnérabilité et les services fournis par les écosystèmes marins/côtiers et terrestres, en vue de concevoir des stratégies d’adaptation de la biodiversité, ainsi que sur l’état de conservation des écosystèmes d’eau salée et d’eau douce les plus sensibles du pays. Ces études contribueront à combler les 11 lacunes de conservation identifiées comme des objectifs, dont 9 ont déjà été élaborées et 7 sont en phase de conception de stratégie, prêts pour la consultation avec les parties prenantes.

Plans de gestion : Des plans de gestion ont été élaborés pour 31 APs (sur les 33 prévus d'ici 2015 – 24 terrestres et 9 marins). Les outils de suivi de la gestion de ces aires ont été mis à jour et améliorés et incluent aujourd'hui des indicateurs d'intégrité écologique.

Protection de la biodiversité marine : En partenariat avec Conservation International (CI) et le gouvernement costaricain, l'Association FCR a déployé des efforts considérables pour augmenter la protection de la biodiversité marine contre la menace de la surpêche, grâce à sa Stratégie de contrôle et de surveillance marine. Grâce au soutien de FCR et de CI, le gouvernement a pu concevoir, financer et mettre en place une Stratégie nationale de Contrôle marin et de surveillance, incluant un système de pointe de caméras nocturnes, radars et dispositifs VMS et AIS qui permet de réduire les coûts très élevés des patrouilles traditionnelles de gardes côtières. Toujours sous ce volet, un **Comité exécutif national de sécurité environnementale** a été mis sur pied en coordination avec INTERPOL.

La campagne Salvemos Palo Verde : Le parc national Palo Verde est menacé par une espèce envahissante connue sous le nom de *tifa*. Le programme FCR a fourni les machines nécessaires au contrôle de cette espèce, et gère les dons destinés à couvrir les coûts de cette action

III) Que pouvons-nous apprendre de Forever Costa Rica ?

Les campagnes mondiales de levée de fonds doivent avoir **un objectif très concret**, en l'occurrence celui de faire du Costa Rica le premier pays en développement à compléter le Programme de travail sur les aires protégées de la CDB. L'attrait de cet objectif et son impact national ont permis de lever 56 millions de dollars dans un contexte de grave crise financière.

L'accord général unique a garanti la volonté et l'engagement politique grâce à une série de conditions suspensives concernant le gouvernement – levée de fonds supplémentaires, apport de fonds publics et renforcement de la gestion des aires protégées.

Cet accord **“tout ou rien”** a été du goût des donateurs, qui par effet de levier ont pu lever beaucoup plus qu'ils ne contribuaient. Bien qu'il soit étrange de risquer de ne pas recevoir les fonds si l'objectif n'est pas atteint, c'est ce qui a permis à tous les objectifs prévus d'être atteints.

Ce genre d'initiative **ne peut néanmoins pas être développé partout**. Elle dépend d'un certain nombre de conditions qui ne sont pas toujours réunies, telles que des objectifs hautement attrayants pour les donateurs, l'existence d'un engagement politique au plus haut niveau, ou la présence d'une grosse ONG internationale (BINGO) à la tête de la campagne internationale de levée de fonds.

Un rôle essentiel a été joué par l'évaluation GRUAS II, qui a apporté **la base scientifique des connaissances** sur la durabilité environnementale des écosystèmes à protéger et sur les besoins d'agir.

“ **Les campagnes mondiales de levée de fonds doivent avoir un objectif très concret. Acrescentar preventiva e correctiva após action no final da parte “La campaña Salvemos Palo Verde”.** ”

La présence d'une **BINGO** (TNC en l'occurrence) à la tête de la campagne de levée de fonds a été un facteur fondamental de succès (grâce notamment à la contrepartie offerte – un dollar donné pour chaque dollar levé).

L'existence d'un **Plan de mise en œuvre** et de suivi détaillant les activités à financer sur les ressources privées du fonds – qui traduisent les objectifs de la CDB – ainsi que d'une ligne de base assurent la bonne utilisation des fonds du programme et permettent de montrer plus facilement les impacts aux donateurs.

