

Financement Durable pour la Conservation en Afrique

LE ROLE DU FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL DANS LE FINANCEMENT DES FONDS D'AFFECTION A LA CONSERVATION ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Par

C. Crepin

Matières traitées

1. Soutien à ce jour du FEM aux fonds d'affectation à la conservation
2. Valeur ajoutée des fonds d'affectation à la conservation
3. Conditions de soutien du FEM aux fonds d'affectation à la conservation
4. Perspectives d'avenir du soutien financier du FEM aux fonds d'affectation à la conservation

1. Soutien à ce jour du FEM aux fonds d'affectation à la conservation

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est actuellement la source principale de financement international qui soit disponible pour la capitalisation des fonds environnementaux. Au cours de la dernière décennie, plus de 23 fonds environnementaux ont été créés ou soutenus grâce à l'aide du FEM et de la Banque mondiale.¹ A l'échelle mondiale, plus de 100 fonds sont exploités, en cours de création ou en cours de conception.² Habituellement créés et gérés par des organisations privées, financés par des subventions octroyées par les gouvernements et les bailleurs, ainsi que par des ressources provenant de taxes et de droits désignés spécifiquement à la conservation, les fonds environnementaux visent à assurer le financement à long terme de la conservation de la biodiversité et autres activités environnementales. Ces fonds sont destinés soit à financer des aires protégées, soit à accorder des subventions à des organisations privées et à des groupements communautaires pour la réalisation de petits projets assortis d'avantages pour l'environnement.

La majorité des projets du FEM soutenant des fonds d'affectation à la conservation ont été mis en œuvre par la Banque mondiale. Les 23 fonds d'affectation à la conservation créés ou soutenus à ce jour encourent des dépenses de projet annexes totalisant plus de 595,6 millions de dollars. En Afrique, à ce jour, six projets FEM/Banque mondiale dont les coûts totaux s'élèvent à 281,6 millions de dollars

¹ Ces chiffres reposent sur la "base de données officielle BM/FEM" et des informations fournies par les documents de projet soumis au FEM à l'époque de l'incorporation des programmes de travaux. Aucun chiffre actuel n'est disponible sur les opérations FEM/PNUD ou FEM/PNUE.

² Ruth A. Norris, ed. (2000). The IPG Handbook on environmental Funds. Manuel de ressource pour la conception et l'exploitation des fonds environnementaux. Basé sur les contributions de l'Inter-Agency Planning Group concernant les fonds environnementaux. URL : www.geocities.com/shores_system/ef/ef_handbook.html

ont soutenu des fonds d'affectation à la conservation. En moyenne, les contributions monétaires du FEM au capital des fonds d'affectation ont varié entre 5 et 10 millions de dollars.

En Afrique, le FEM a alloué un total de 25,6 millions de dollars au capital des fonds d'affectation (voir tableau 1) et 17 autres millions de dollars devraient être alloués une fois que les fonds d'affectation en cours d'élaboration auront répondu aux critères d'évaluation de performance convenus. Le cofinancement d'autres sources totalise 18,8 millions de dollars lorsque l'on prend en compte les contributions indirectes, comme les ressources pour couvrir les charges de fonctionnement et les frais de premier établissement des fonds d'affectation (voir encadré 1).

Tableau 1 : Fonds africains d'affectation à la conservation recevant le soutien du FEM

Nom du Fonds	Pays	Date de création	Financement FEM	Cofinancement
Mgahinga-Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust	Ouganda	1995	Dotation (4,3 millions \$)	4,0 millions \$
Table Mountain Fund	Afrique du Sud	1993 (enregistré en 1998)	Dotation (5 millions \$)	2,0 millions \$ (6,0 millions \$ en acquisitions de terres)
Mulanje Mountain Conservation Trust (MMCT)	Malawi	1994	Dotation (5,5 millions \$)	(1,7 million \$ pour frais d'établissement)
Eastern Arc Mountains Conservation Fund	Tanzanie	Etude de faisabilité en 198	Dotation (6,75 millions \$)	(5,1 millions \$ pour frais d'établissement et de fonctionnement)
Fonds international d'affectation à la conservation de la biodiversité	Bénin	Etude de faisabilité en 2000	Dotation (5-6 millions \$ à condition de répondre aux critères)	Collecte de fonds en cours
Fonds pour le financement des aires protégées	Côte d'Ivoire	2000, dotation envisagée pour 2007	Investissement (4,0 millions \$) et dotation (12,0 millions \$) à condition de répondre aux critères	Collecte de fonds en cours

Encadré 1 : collecte de fonds pour les fonds d'affectation à la conservation en Afrique

Le MBIFCT (Mgahinga-Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust, Fonds de conservation de la forêt impénétrable de Mgahinga-Bwindi), en Ouganda, a obtenu de bailleurs de fonds bilatéraux (Pays-Bas, USAID) 4,0 millions de dollars pendant les sept premières années d'exécution, qui ont servi à couvrir les charges de fonctionnement et le revenu de la dotation a été capitalisé au lieu d'être dépensé.

TMF (Table Mountain Trust), en Afrique du Sud, créé pour la conservation de la biodiversité de la Péninsule du Cap et du monde floral de la région du Cap dans son ensemble, a attiré des contributions indirectes atteignant 6 millions de dollars sous la forme de terres, en plus des 2 millions de dollars recueillis en contributions monétaires.

EAMCEF (Eastern Arc Mountains Conservation Trust Fund), en Tanzanie, a attiré des fonds, pour un montant de 5,1 millions de dollars, de la Commission européenne, du Gouvernement de la Tanzanie et d'un membre du Conseil inaugural des actionnaires d'EAMCEF, qui ont servi à couvrir les charges de fonctionnement et frais de premier établissement.

2. Valeur ajoutée des fonds d'affectation à la conservation

Une série d'études préalables ont fourni des informations détaillées et des recommandations sur 1) le moment où les fonds d'affectation à conservation peuvent fonctionner comme mécanisme approprié de la conservation de la biodiversité et 2) la valeur ajoutée des fonds d'affectation à la conservation. La présentation n'a pas l'intention de proposer de nouvelles recommandations sur ces aspects. Par contre, elle reprendra brièvement les recommandations et se penchera sur les perspectives futures du soutien du FEM aux fonds d'affectation à la conservation.

Points clés de la sélection d'un fonds d'affectation comme mécanisme de financement

Bien que la structure, le champ d'activité, les objectifs et le régime organisationnel des fonds diffèrent suivant leur but et le cadre réglementaire et politique national dans lequel ils s'inscrivent, il existe des points communs qui suggèrent que les fonds d'affectation pourraient être le mécanisme de préférence pour traiter les questions relatives à la conservation de la biodiversité :

- Les menaces à l'égard de la biodiversité qu'il convient de prendre en compte vont probablement continuer d'exister ou même s'aggraver avec le temps ;
- La réponse à la conservation de la biodiversité nécessite un financement à long terme, mais l'ampleur du financement pour atténuer les risques est limitée ;
- Les organismes existants sont incapables de gérer les fonds destinés à des mesures à long terme d'une manière efficace, fiable et transparente ;
- La capacité à exécuter des activités sur le terrain est présente au niveau des organisations communautaires et des organisations ou organismes nationaux.

La valeur ajoutée des fonds d'affectation à la conservation

A ce jour, les fonds d'affectation à la conservation ont réussi à obtenir la vaste participation et représentation de parties prenantes et de groupes d'intérêt multiples au niveau des structures de gouvernance. Ces structures ont permis à un large éventail d'intéressés de participer à la conservation de la biodiversité afin d'influencer de manière proactive les objectifs et activités des programmes et d'en suivre les résultats. Les structures de gouvernance regroupant de nombreux intéressés ont assuré la crédibilité et la transparence des procédures de gestion des fonds d'affectation et d'attribution de subventions. L'expérience acquise des projets soutenant des fonds d'affectation à la conservation a révélé que la structure du capital avait été surtout renforcée sous des formes qui n'auraient pas été

possibles avec les accords de projet traditionnels. La valeur ajoutée des fonds d'affectation à la conservation, pour ce qui concerne les aspects opérationnels, peut être récapitulée comme suit :

- L'acheminement des ressources par le biais de fonds d'affectation assure la souplesse opérationnelle des programmes financés et permet la gestion d'adaptation des programmes ;
- Les fonds d'affectation permettent d'acheminer des ressources à plusieurs partenaires d'exécution oeuvrant à la réalisation d'un but commun et mettant en œuvre des activités compte tenu de leurs avantages comparatifs ;
- Les fonds d'affectation permettent d'exécuter un nombre élevé de petits sous-projets assortis de faibles coûts d'exploitation.

Une norme appliquée aux projets exécutés par la Banque mondiale est la sélection de directeurs financiers sur la base d'un appel à la concurrence offert à une liste nationale diversifiée de sociétés d'investissement de réputation internationale pour le placement de fonds dans les marchés de capitaux internationaux.

3. Conditions de soutien du FEM aux fonds d'affectation à la conservation

Pour solliciter le soutien du FEM, un fonds d'affectation doit être situé dans un pays qui est signataire de la Convention sur la diversité biologique et doit bénéficier de l'appui actif de son gouvernement national par sa signature de la demande de financement. Il doit aussi prouver que ses objectifs de conservation sont conformes aux stratégies et programmes opérationnels du FEM et s'inscrivent dans la "protection mondiale des ressources importantes de biodiversité". Afin de répondre aux critères du FEM, le fonds doit identifier les avantages qu'il recherche pour l'environnement mondial, doit spécifier les causes de perte de la biodiversité et formuler des mesures pour y répondre, doit souligner des liens avec des stratégies nationales et autres initiatives et faire preuve d'innovation et de possibilités de les reproduire. En outre, le principe de coût différentiel doit être pris en considération, ce qui signifie que le FEM ne financera que les coûts différentiels, une part considérable de cofinancement devant être obtenue sous forme de contributions locales.

Les conditions indispensables pour qu'un fonds d'affectation à la conservation obtienne le soutien du FEM peuvent être résumées comme suit :

- Les objectifs de programme sont conformes à la stratégie opérationnelle et aux programmes opérationnels du FEM ; les projets axés sur la gestion des aires protégées ont pris en compte les questions relatives au régime foncier et à la conservation des sols ;
- Le gouvernement a démontré son appui actif au mécanisme des secteurs public/privé ne dépendant pas directement du contrôle gouvernemental ;
- Il existe un contexte favorable à l'établissement de pratiques juridiques et financières obligatoires pour le fonctionnement d'un fonds d'affectation ;
- Une approche programmatique progressive, reposant sur des critères d'évaluation, est adoptée pour la création du fonds d'affectation à la conservation ;
- Il existe une masse critique de parties prenantes issues de différents secteurs qui œuvre à la réalisation d'un but commun pour la conservation de la biodiversité ;
- La capitalisation initiale du fonds d'affectation devrait permettre l'exécution d'un programme bien conçu avec des charges de fonctionnement à hauteur de 25 pour cent des fonds alloués pour les "petites" subventions de projet (c'est-à-dire de l'ordre de 50.000 dollars ou moins) ou à hauteur de 10 pour cent des fonds alloués pour des subventions "moyennes" de projet (c'est-à-dire de l'ordre de 500.000 dollars ou moins).

4. Perspectives d'avenir du soutien financier du FEM aux fonds d'affectation à la conservation

Au cours de la dernière décennie, des cadres institutionnels et politiques de conservation et de gestion de la biodiversité ont été établis dans plusieurs pays africains et plusieurs programmes de conservation de la biodiversité en Afrique sont en train d'entamer une deuxième ou troisième phase (par exemple au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, à Madagascar, au Mozambique, en Afrique du Sud). En conséquence, on prévoit qu'il y aura un accroissement du besoin en mécanismes de financement de certaines des charges renouvelables de la conservation de la biodiversité et de la gestion des parcs nationaux. Etant donné que les frais d'établissement élevés liés au renforcement des capacités et à la création d'un cadre institutionnel, politique et réglementaire favorable à la gestion et à la conservation de la biodiversité ont déjà été couverts par des initiatives antérieures, il est souvent fait appel aux fonds d'affectation pour financer les charges renouvelables de la gestion des aires protégées et poursuivre activement les efforts et initiatives préalablement entamés. Cependant, il convient d'évaluer avec soin si la création d'un fonds d'affectation est l'option la plus viable pour continuer à financer des initiatives de conservation de la biodiversité, et donc de prendre en compte les conditions formulées par le FEM pour le fonctionnement avec succès de ces fonds, ainsi que la concurrence accrue pour avoir accès à ces ressources. Les propositions futures de demande de soutien financier des fonds d'affectation par le FEM seront probablement soumises à un processus de sélectivité.³ Ce processus de sélectivité du financement des fonds d'affectation à la conservation s'appuiera normalement sur les effets les plus marqués que le montant de financement demandé au FEM exerceront sur la conservation de la biodiversité. Les fonds d'affectation offrant des perspectives convaincantes d'attirer des cofinancements et de protéger localement la biodiversité auront donc de plus grandes chances d'être sélectionnés. Les conditions principales requises pour que les fonds d'affectation puissent obtenir un soutien financier du FEM peuvent se résumer comme suit :

1. un montant raisonnable de cofinancement garanti
2. de bonnes structures de gouvernance en place pour la conservation et la gestion de la biodiversité
3. l'engagement visible du gouvernement à long terme

Un montant raisonnable de cofinancement est nécessaire pour qu'un projet puisse avoir droit au soutien financier du FEM. Bien qu'il n'existe pas de chiffres officiels sur les montants minimums de cofinancement requis, on estime en général que le rapport devrait être 1/1, et peut-être plus élevé pour les pays qui peuvent attirer des ressources supplémentaires considérables. Il est important de se rappeler que les propositions de projet qui sont financées à partir de subventions octroyées par un fonds d'affectation doivent être conformes aux stratégies et programmes opérationnels du FEM et doivent respecter le principe de coût différentiel du FEM. L'application du principe de coût différentiel dans la planification d'un fonds d'affectation destiné à couvrir les charges renouvelables de la gestion d'aires protégées suppose que des contributions importantes doivent être obtenues du gouvernement et d'autres donateurs, étant donné que le FEM est censé couvrir les coûts différentiels. Une question importante qui demeure est que les perspectives futures d'obtention de fonds auprès des bailleurs bilatéraux sont limitées, du fait que de nombreux bailleurs sont toujours réticents à immobiliser des capitaux dans des fonds de dotation. Il est vraisemblable, à court terme, qu'il sera plus facile d'attirer le cofinancement des charges de fonctionnement et des frais de premier établissement que des contributions en capital à un fonds d'affectation. Les autres sources de financement des fonds d'affectation incluent les sources locales, comme les taxes sur les touristes et les droits d'usager, qui apportent un flux de ressources renouvelables au capital du fonds d'affectation.

³ Les ressources disponibles pour le financement des fonds d'affectation continueront à baisser en raison des demandes concurrentes pour obtenir des ressources du FEM par un nombre élargi de programmes opérationnels et autres "fenêtres de financement" qui se sont développés au titre du FEM au cours de la dernière décennie.

De bonnes structures de gouvernance sont indispensables pour que les rendements modestes des fonds en dotation se traduisent par des effets mesurables. Sans un cadre institutionnel, politique et réglementaire favorable déjà en place, il est très peu probable que les fonds d'affectation à la conservation seront en mesure d'atteindre leurs objectifs de conservation de la biodiversité et de maintenir leurs charges de fonctionnement à un niveau raisonnable. Une bonne gouvernance est donc un facteur crucial pour obtenir le soutien futur du FEM à des fonds d'affectation à la conservation. Un élément tout aussi important sera l'indication de l'engagement à long terme du gouvernement à soutenir l'établissement d'un fonds d'affectation comme moyen de financer les activités de gestion et conservation de la biodiversité. Les indicateurs de l'engagement du gouvernement pourront être des politiques entraînant le flux de ressources renouvelables ou la création d'autres mécanismes de financement novateurs, l'établissement d'institutions auxquelles sera confiée la gestion de la biodiversité ou des aires protégées, l'exécution de plans d'action nationaux pour la protection de la biodiversité ou autres.

Bien que l'on s'attende à ce que le FEM continue de soutenir les fonds d'affectation à la conservation selon les recommandations formulées dans l'*Evaluation du FEM : expérience des fonds d'affectation à la conservation*⁴, le FEM est en train d'encourager vivement d'autres options et mécanismes financiers novateurs pour financer la conservation de la biodiversité. Il faut se rappeler que les fonds d'affectation immobilisent des quantités appréciables de ressources en dotation et produisent des revenus éventuellement perpétuels, mais néanmoins modestes. Prenant en compte les demandes de ressources concurrentes des autres programmes opérationnels et "fenêtres de financement", il est souhaitable d'évaluer avec soin, sur une base de cas par cas, si la création d'un fonds d'affectation est l'option qui est la mieux adaptée au financement de la conservation de la biodiversité ou si d'autres dispositifs financiers novateurs sont applicables. Des exemples de dispositifs financiers possibles sont notamment les mécanismes d'imposition, les services environnementaux, l'écotourisme, les droits d'usager, les concessions privées, les campagnes de contribution ("adoptez un hectare de zone humide"). Un examen des possibilités de dispositifs financiers est en cours de réalisation et les recommandations et enseignements tirés pour les projets futurs du FEM seront bientôt récapitulés et publiés.

⁴ Fonds pour l'environnement mondial (1999) : *Experience with Conservation Trust Funds*. URL : www.gefweb.org/ResultsandImpact/Monitoring_Evaluation/Evaluationstudies/evaluationstudies.html