

Financement de la conservation à travers le Paiement pour Services Environnementaux à la Réserve de Biosphère du Papillon Monarque

Auteur:

Juan Manuel Frausto Leyva

Fond:

FMCN

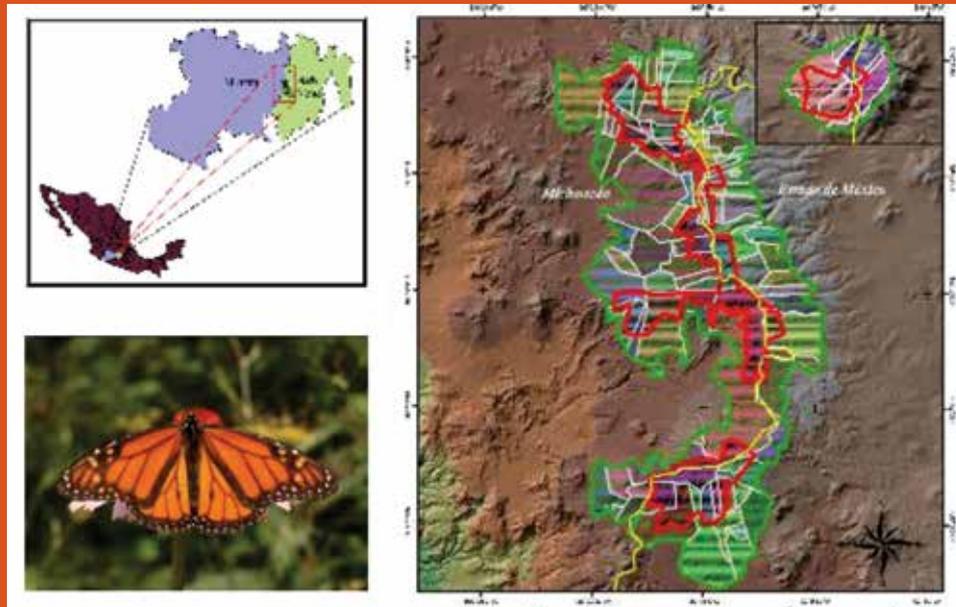
Mexique | 2010



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Études de Cas

Financement de la conservation à travers le Paiement pour Services Environnementaux à la Réserve de Biosphère du Papillon Monarque



- **Description du service environnemental**

Le service environnemental forestier rendu au cœur de la Réserve de biosphère des papillons Monarque (RBMM), espace placé sous la responsabilité de la Commission nationale des espaces naturels protégés (CONANP) , vise à protéger les bassins versants et la biodiversité en vue d'assurer la continuation du phénomène migratoire des papillons Monarque.

¹ CONANP (<http://www.conanp.gob.mx/>)

- **Financement du projet**

Un fonds de dotation a été créé pour gérer les 7 millions de dollars levés par World WildLife Fund (WWF) et le Fonds mexicain pour la conservation de la nature (FMCN) et provenant d'un don de cinq millions de dollars de la Fondation Packard, d'une subvention d'un million de dollars du Secrétariat aux Ressources naturelles et à la Pêche (SEMARNAP) et d'une autre subvention d'un million de dollars des gouvernements des états de Mexico et de Michoacán (Tableau 1). Les intérêts du fonds de dotation ont servi à créer le Fonds d'affectation spéciale Monarca qui attribue des aides économiques à 34 coopératives agricoles, communautés indiennes et propriétaires fonciers du cœur de la Réserve de Biosphère du Papillon Monarque.

Tableau 1. Composition du Fonds de dotation Monarca

Donateur	Subvention USD	%
Packard Foundation	5,000,000.00	71.43
SEMARNAP	1,000,000.00	14.29
Etat de Mexico	750,000.00	10.71
Etat de Michoacán	250,000.00	3.57
TOTAL	7,000,000.00	100

- **Qu'est-ce qui fait marcher le PSE? Cadre légal, négociations entre acteurs privés etc.**

L'élaboration du Fonds Monarca (FM) et la mise en place de mécanismes de paiement pour les services environnementaux au cœur de la réserve de la Réserve de Biosphère du Papillon Monarque (RBPM) ont été complexes et ont demandé la participation de nombreux acteurs.

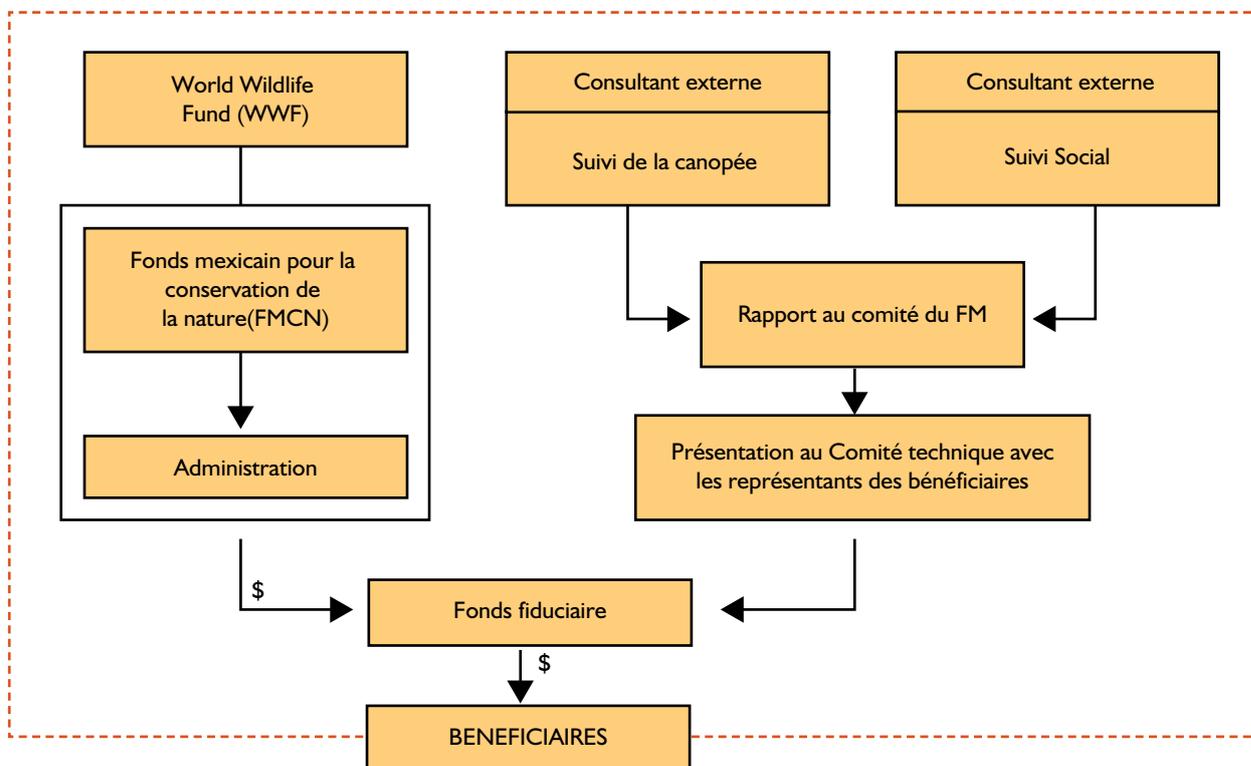
Première étape : Négociations avec les coopératives agricoles, les communautés indiennes et les petits propriétaires, les établissements universitaires, les agences gouvernementales et non gouvernementales en vue d'agrandir la taille du cœur de la RBPM.

Acteurs impliqués dans la négociation du décret de 2000

SEMARNAP Commission parlementaire C.A de la RBPM Elus locaux Collectivités locales	WWF FMCN ALTERNARE A.C. Mocaf Network UNORCA. Bosque Modelo A.C. Naukelo Langini A.C. Coopératives agricoles et communautés indiennes	UAM-Xochimilco. Florida University. UNAM Geography Institute	RBPM Coopératives agricoles et communautés indiennes
--	---	--	--

Seconde étape : Elaboration et mise en place du Fonds Monarca, des processus de paiement, établissement du scénario forestier de base, monitoring social, entrée des coopératives agricoles, des communautés indiennes et des petits propriétaires forestiers du cœur de réserve de la RBPM dans les accords de participation au Fonds Monarca.

“ **Le Fonds Monarca offre des incitations financières aux coopératives rurales, communautés indiennes et petits propriétaires** ”



Troisième étape : Des accords sont passés lors d'assemblées communautaires pour effectuer directement les paiements aux coopératives agricoles, aux communautés indiennes et aux petits propriétaires.

Quatrième étape : Identifier de nouveaux donateurs pour le Fonds de dotation et des partenariats pour renforcer l'appui aux coopératives agricoles, aux communautés indiennes et aux petits propriétaires.

Cadre légal

Au niveau national, le principal instrument légal est celui de la Constitution, qui souligne le rôle de la propriété privée et du régime foncier des terres et des eaux mexicaines (Article 27). Cette notion est reprise par la Loi sur l'Agriculture (LA), la Loi sur les Eaux nationales (LAN), la Loi générale sur l'Équilibre écologique et la Protection de l'Environnement (LGEEPA) et la Loi Fédérale sur les Droits (LFD). Compte tenu de la complexité des textes nationaux régissant ce domaine, nous nous en tiendrons, dans cette fiche, aux instruments légaux directement liés au projet et au site.

Le cadre légal applicable au FM dérive en partie d'un accord établi à l'occasion du décret sur l'agrandissement du cœur de la RBPM en l'an 2000. La réserve elle-même avait été créée par l'article 46 de la LGEEPA. Enfin, le Programme de gestion de la RBPM établit les principaux points de la protection des ressources naturelles du cœur de réserve.

D'autres accords et contrats ont été signés entre le WWF, la Commission nationale des Espaces naturels protégés (CONANP), le comité d'administration de la RBPM et les représentants des coopératives, des Indiens et des propriétaires, en vue d'assurer la protection du cœur de réserve :

- Accord de Coordination, le 24 octobre 2000 ;
- Avenant à l'accord de coordination, le 31 juillet 2001 ;
- Contrat irrévocable d'administration du Fonds de dotation, portant création du Fonds Fiduciaire, ou Fonds Monarca, le 22 juillet 2002.

En 2008, le Fonds Monarca (FM) a été renforcé par un accord de collaboration destiné à créer un marché des services environnementaux hydrologiques, grâce à un système de contreparties entre la Commission nationale forestière (CONAFOR) et le Fonds mexicain pour la protection de la nature (FMCN) qui a permis de prolonger de dix années supplémentaires le versement des paiements aux bénéficiaires (2009/2018). Ce mécanisme a ouvert la voie à la signature de nombreux accords entre les bénéficiaires, la CONAFOR, le WWF et le FNCFM.

- **D'où viennent les ressources du PSE?**

La principale source de financement du Fonds Monarca (FM) sont les intérêts payés par le Fonds de dotation. Ce système a permis de signer des accords à long terme avec les bénéficiaires, chargés de veiller sur les forêts au cœur de la réserve de biosphère. Des partenariats avec d'autres institutions, telles que la



© FMCN / Mexico

Commission nationale des Forêts, ont permis de dégager des contreparties et d'augmenter les montants payés pour les services environnementaux aux propriétaires forestiers.

- **Qui paie quels bénéficiaires ? – les parties prenantes**

La décision technique du paiement est prise en fonction des résultats du suivi annuel de la canopée au cœur de la RBPM. Ce suivi est effectué à partir de photos aériennes au 1:10 000ème prises tous les ans et servant à établir des comparaisons annuelles. Parallèlement, les autorités agricoles, le CA de la RBPM, la coordination du Fonds Monarca, le WWF et la CONAFOR effectuent des vérifications sur le terrain.

Les résultats du suivi de la forêt sont utilisés par le Comité technique du FM pour prendre les décisions concernant les paiements. Ce comité est constitué par des représentants du Fonds mexicain pour la protection de la nature (FMCN), du WWF, de la CONAFOR et de la CONANP, du Fonds Monarca, des gouvernements des Etats de Mexico et de Michacoán, et par six représentants des coopératives agricoles, des communautés indiennes et des petits propriétaires. Les paiements sont effectués directement lors d'assemblées communautaires qui adoptent leur propre système de répartition.

- **Evaluation des montants et répartition des bénéfices**

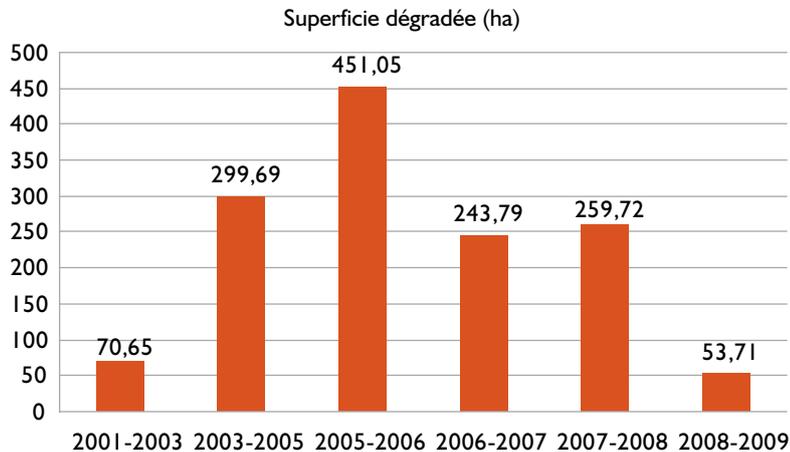
La répartition des bénéfices dépend de la surface de chaque parcelle et de l'état de conservation de la canopée. Les bénéfices sont de plusieurs types :

- **Paiement en espèces** : Le paiement est versé aux communautés qui en partagent le montant entre les membres de la coopérative ou les propriétaires. Bien que la plupart des coopératives distribuent cet argent au prorata du nombre de leurs membres, certaines d'entre elles ont établi des critères de distribution clairs tenant compte de la participation des individus aux tâches de protection et de conservation de la forêt et de leur assiduité aux assemblées.
- **Renforcement de la surveillance communautaire** : Certaines activités de protection, de conservation et de restauration sont couvertes en tout ou partie par les ressources du FM. C'est le cas de la location de pelleteuses pour creuser des tranchées destinées à empêcher les camions de passer ou du paiement de gardes forestiers qui font des rondes de surveillance dans la forêt.

- Activités en faveur de la collectivité : Amélioration de la voirie, approvisionnement en d'eau, travaux d'entretien des canaux d'irrigation, restauration des églises, achat d'un terrain pour refaire un cimetière, construction ou restauration de la maison communautaire. Ces décisions d'investissement sont prises pour le bénéfice commun de tous les propriétaires fonciers.
- Autres : gestion de la collectivité, études et projets.
- **Montage institutionnel**
Le dispositif institutionnel du projet est composé de trois grands éléments : a) le Conseil du FM, travaillant à temps plein pour le Fonds et répondant au Comité technique du Fonds des Espaces naturels protégés (CTFANP), qui répond à son tour au Fonds mexicain de protection de la nature (FMCN), au Comité de direction et au Conseil national des espaces naturels protégés (CNANP), b) le renforcement et l'engagement du Comité technique du Fonds d'affectation dans l'approbation de l'appui offert aux propriétaires du cœur de réserve, et c) l'indépendance de la coordination du FM à l'égard du WWF et sa présence sur le terrain puisqu'elle est localisée dans la région.
- **Mécanisme financier – Comment sont faits les paiements**
Les paiements du FM suivent la procédure suivante :
 - Emission des chèques. Au mois de juin de chaque année, le Comité technique du Fonds Monarca (CTFM) examine le rapport du CA de la RBPM ainsi que les résultats du suivi forestier pour identifier les zones ayant rempli leurs engagements de protection de la canopée et approuver les paiements prévus. L'administrateur fiduciaire, (la banque BBVA Bancomer SA de CV) émet ensuite les chèques conformément aux instructions du CTFM.
 - Convocation des assemblées. Une fois les chèques émis par la banque, le coordinateur régional du FM en informe les autorités locales et fixe la date de convocation de l'assemblée. Chaque coopérative peut décider du genre d'assemblée qu'elle souhaite tenir : a) assemblée ordinaire, mensuelle ou trimestrielle, dont l'ordre du jour inclura les versements du FM parmi d'autres points ; b) une assemblée extraordinaire convoquée pour traiter un point particulier et au cours de laquelle seront effectués les versements ; ou c) assemblée extraordinaire consacrée spécifiquement au paiement.
 - Remise des chèques et séance d'information. Le versement des compensations financières est l'occasion d'expliquer directement aux bénéficiaires les caractéristiques et les aspects opérationnels du Fonds. Chacune de ces assemblées fait l'objet d'un rapport en mentionnant les caractéristiques (participants, ordre du jour, temps consacré au FM, commentaires et doutes exprimés par les bénéficiaires...)
- **Principaux enjeux**
 - Consolider un modèle de PSE et de participation de la population aux tâches de protection et de restauration d'un espace naturel protégé.
 - Renforcer les mécanismes de protection de la forêt et de qualité de la vie dans les coopératives agricoles, les communautés indiennes et chez les petits propriétaires fonciers.
 - Inclure le suivi des ressources en eau en vue d'établir une relation entre PSE et qualité, quantité et distribution de l'eau.
 - Mettre en place des modèles de gestion forestière favorisant la mise en valeur des biens et des services environnementaux.

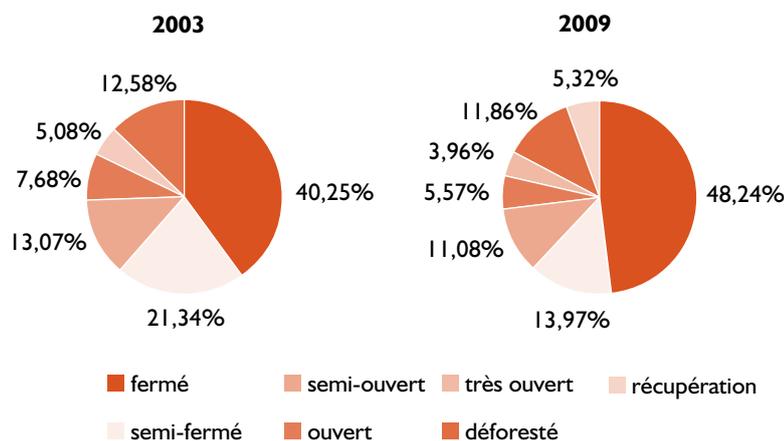
- Inclure la dimension des changements climatiques pour déterminer l'évolution possible du couvert forestier, des services écosystémiques et de la disponibilité en eau. Identifier les menaces et les possibilités d'adaptation dans la région.
- Tendance générale de diminution de la déforestation illégale dans la région

Figure 9. Dégradation de la forêt au cœur de la RBPM depuis la création du FM.



Une évaluation du couvert forestier dans le cœur de la Réserve de Biosphère du Papillon Monarque (RBPM) sur la période 2003/2009 a conclu à la récupération de 722 hectares (5.32%). La forêt à canopée dense (Figure 2) a augmenté elle aussi.

Figure 10. Analyse du couvert forestier dans le cœur de la RBPM



L'objectif final est de compenser les populations par un appui financier égal à leur coût d'opportunité².

- **Facteurs de succès**

Pour analyser les facteurs de succès dans le développement du Fonds Monarca, nous reprendrons la grille d'Ostrom sur les huit principes de gestion durable des ressources communes (1998)

² Le coût d'opportunité correspond aux revenus que les propriétaires ruraux cessent de recevoir lorsqu'ils cèdent leurs parcelles à la protection de la nature.

Tabla 17: Principes

Définition claire du périmètre	<ul style="list-style-type: none"> • Le périmètre du cœur de la RBMM a été clairement défini par le décret de 2000. • Existence d'un cadastre foncier. • Occupation foncière reconnue par décret présidentiel et enregistrée au Programme de certification des droits sur les terres communes (PROCEDE).
Des règles adaptées	<ul style="list-style-type: none"> • Les accords établissent des obligations pour tous les acteurs en vue d'atteindre les objectifs de protection de la RBMM.
Procédures collectives	<ul style="list-style-type: none"> • Paiements effectués lors d'assemblées communautaires. • Instrument technique de suivi du couvert forestier • Participation de la population au Comité technique de protection du papillon Monarque • Comité du Fonds Monarca • Évaluation externe et ajustement du FM.
Suivi	<ul style="list-style-type: none"> • Le Comité technique du Fonds Monarca est responsable du respect des accords, avec le soutien du coordinateur du Fonds, du CA de la RBPM, de la CONAFOR et du WWF.
Sanctions	<ul style="list-style-type: none"> • Suspension des paiements dans les zones ne présentant pas d'amélioration du couvert forestier.
Résolution des conflits	<ul style="list-style-type: none"> • Les règles du CTFM sont très claires et ses décisions sont respectées
Auto-détermination	<ul style="list-style-type: none"> • La prise de décision du CTFM est totalement indépendante à l'égard des paiements et des accords surgissant pendant les assemblées.
Organisation à plusieurs niveaux	<ul style="list-style-type: none"> • Les mécanismes d'information sont renforcés et les paiements sont effectués pendant les assemblées locales. • A la demande des bailleurs, un comité exécutif du Fonds Monarca a été créé.

- **Innovations et résolution de problèmes**

Une nouvelle possibilité de paiement compensatoire a surgi le 19 décembre 2008 avec la signature d'un accord entre le Fonds Monarca et la CONAFOR destiné à mettre en place un système de contreparties permettant d'augmenter la valeur des compensations offertes aux coopératives agricoles, aux communautés indiennes et aux petits propriétaires. Le montant de ce nouvel investissement est d'environ 4,8 millions de dollars.

En 2009, grâce au nouveau mécanisme de contrepartie, le montant de la compensation payée par le Fonds Monarca, qui était de 12 dollars par hectare, est passé à 26,40 dollars par hectare pour les dix prochaines années dans les zones où la protection de la forêt est faite en conformité avec les règles opérationnelles du programme de contreparties. Outre cet appui du Fonds, les bénéficiaires sont intitulés à recevoir un montant supplémentaire de 26,40 dollars du Comité National des Forêts (CONAFOR).

Ce nouveau mécanisme permet donc aux coopératives agricoles, aux communautés autochtones et aux petits propriétaires du cœur de la RBPM de recevoir 52,80 dollars par hectare de terrain présentant une couverture forestière d'au moins 50%, sur la période 2009-2018. La surface totale du cœur de réserve dans la RBPM est de 13 551 ha, dont 9 928 ha (73%) possèdent une couverture forestière à plus de 50% et sont donc éligibles au mécanisme de contrepartie CONAFOR/FM.

- **Opportunités identifiées**

Les communautés indiennes et les coopératives agricoles de la Réserve de Biosphère du Papillon Monarque possèdent un peu plus de 24 000 hectares de forêt dans la zone tampon, qui ajoutés aux 11 000 hectares du cœur de réserve forment un atout intéressant pour promouvoir le développement. Les forêts jouent un rôle essentiel dans la fourniture de services environnementaux par la RBPM, et la protection du cœur de réserve est donc essentielle. Mais le maintien des services environnementaux exige un usage durable de la terre dans les zones protégées et leur région d'influence. Il faudra pour cela mettre en œuvre une stratégie globale fondée sur le renforcement des capacités des coopératives et des communautés, la synergie institutionnelle et la coopération intergouvernementale.

