

Mobilisation flexible des ressources en Équateur: le Fonds Socio Bosque

Auteur:

Marcela Aguirre

Fond:

FAN

Équateur | 2013



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds



Études de Cas

Mobilisation flexible des ressources en Équateur: le Fonds Socio Bosque

Le Fonds de dons spéciaux du *Programa de Protección de Bosques* (Fonds Socio Bosque) est un volet d'une stratégie de durabilité financière portée par le ministère de l'Environnement de l'Équateur avec le soutien d'agences de coopération internationales. Il est administré par le Fonds national environnemental (*Fondo Ambiental Nacional - FAN*). On trouvera ci-dessous la description, l'analyse et les enseignements tirés des phases de conception, de mise en œuvre et de fonctionnement de ce fonds.

I) Contexte

Le *Programa Socio Bosque* (PSB)

Le Programme de protection des forêts du ministère de l'Environnement équatorien – une initiative visant à conserver les forêts primaires, les *paramos* et d'autres formations végétales – contribue à l'amélioration des conditions de vie des familles et des populations locales. Il a été lancé en décembre 2008 sous la forme d'une convention destinée à fournir des aides économiques aux familles et aux communautés propriétaires de forêts naturelles et de *paramos*, en échange de leur engagement contractuel de les conserver.

En décembre 2012, le *Programa Socio Bosque* (PSB) avait investi plus de 17 millions de dollars et formalisé 2 002 accords couvrant 1 116 215 hectares conservés et bénéficiant à 123 431 personnes, notamment des communes, des communautés, des peuples autochtones et afro-équatoriens. Jusqu'en 2012, tous les coûts du PSB ont été financés par l'État.

Le *Programa Socio Bosque* (PSB) a trois grands objectifs :

- achever la couverture de forêts protégées, de paramos et de couvert végétal primaire, ainsi que de leurs valeurs écologiques, économiques et culturelles (quelques quatre millions d'hectares, soit 66% des forêts équatoriennes non protégées).
- conserver les zones de forêts natives, de paramos et d'autres formations végétales primaires du pays, en réduisant de moitié les taux de déforestation et les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées (en émettant des Certificats de réduction d'émissions – CER – au titre de la déforestation évitée).
- contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations (près d'un million de bénéficiaires).

Moins de quatre ans après son lancement, le PSB a été capable d'inclure plus d'un million d'hectares de forêts et de *paramos* dans son dispositif « d'aide à la conservation », dont 86,4% de forêts tropicales humides, 5,9% de forêts d'altitude, 4,4% de *paramos* et 3,3% de forêts sèches. Les territoires bénéficiaires sont situés dans l'ensemble des 23 provinces continentales de l'Equateur.

Sur le plan socioéconomique, le PSB bénéficie à 39 256 familles, soit 123 431 personnes, qui reçoivent un paiement annuel à courbe décroissante, démarrant à 30 dollars par hectare et par an, payés en deux versements après vérification des résultats des plans d'investissement créés par les bénéficiaires eux-mêmes (mai et octobre).

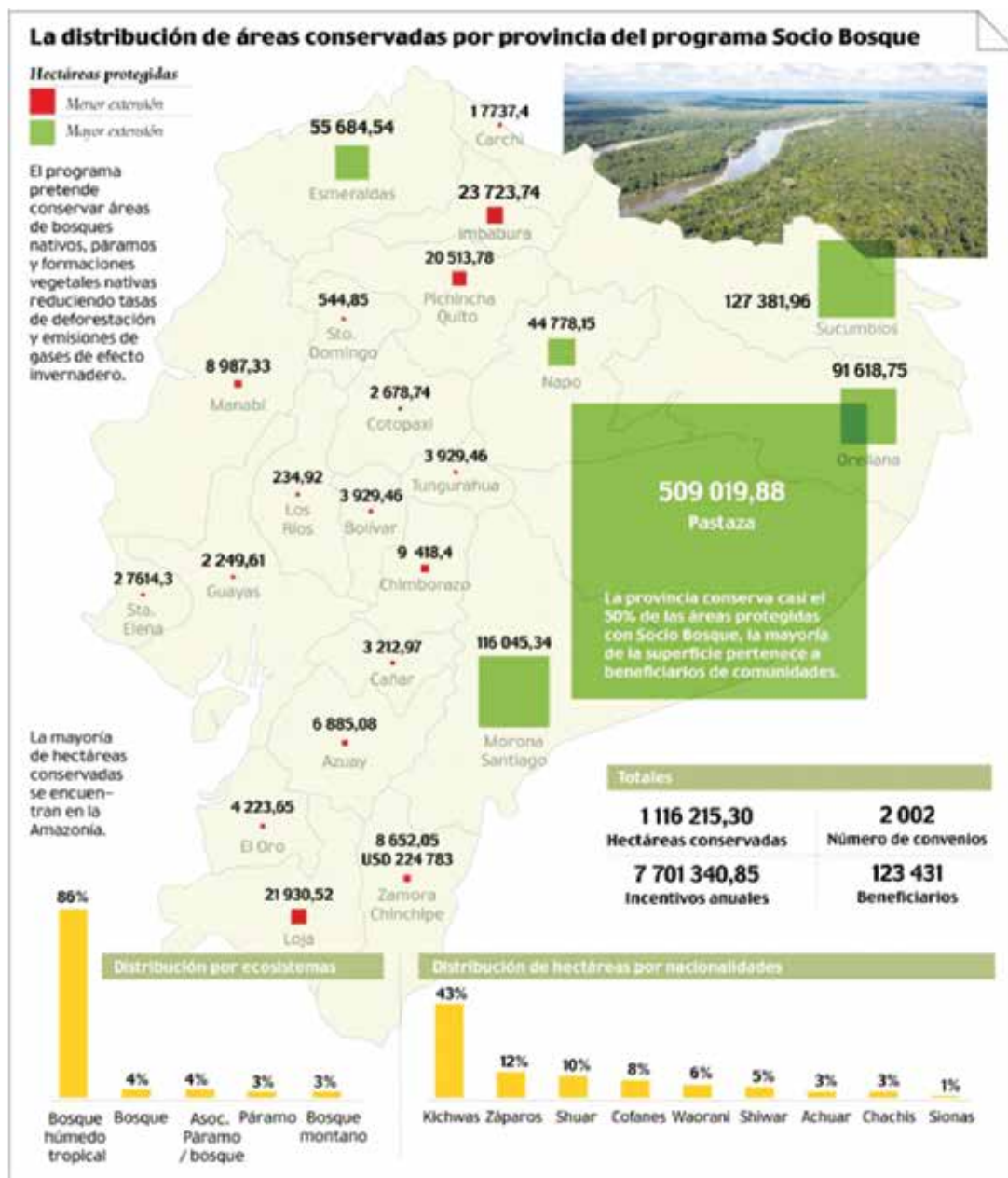
Ces paiements échelonnés varient selon le type de forêt, de contrat (individuel ou collectif) et la taille de la zone conservée. Le coût moyen de la conservation individuelle est de 20,2 USD par hectare, contre 4,9 USD/ha pour les zones de conservation collective, dont la surface tend à être supérieure.

Etat du PSB au mois de juin 2012 (valeurs absolues)

INDICATEURS	Individuel	Collectif	TOTAL
Nombre de contrats	1 870	132	2 002
Hectares conservés	123 843	992 372,28	1 116 215,28
Nombre de bénéficiaires	8 591	114 840	123 431
Nombre de familles	6 206	33 050	39 256
Montants annuels de l'aide (USD)	\$ 2 648 471,76	\$ 4 906 213,28	\$ 7 554 685,04
Coût moyen à l'ha (USD)	\$ 20,2	\$ 4,9	\$ 6,7

Source: PSB, 2012

Jusqu'en 2012, l'Etat équatorien couvrait la totalité des coûts du PSB, bien que dès sa création le programme se soit penché sur les moyens de diversifier ses sources et ses mécanismes de financement. En octobre 2012, il est apparu qu'il manquait près de 3,5 millions pour boucler le programme de subventions.



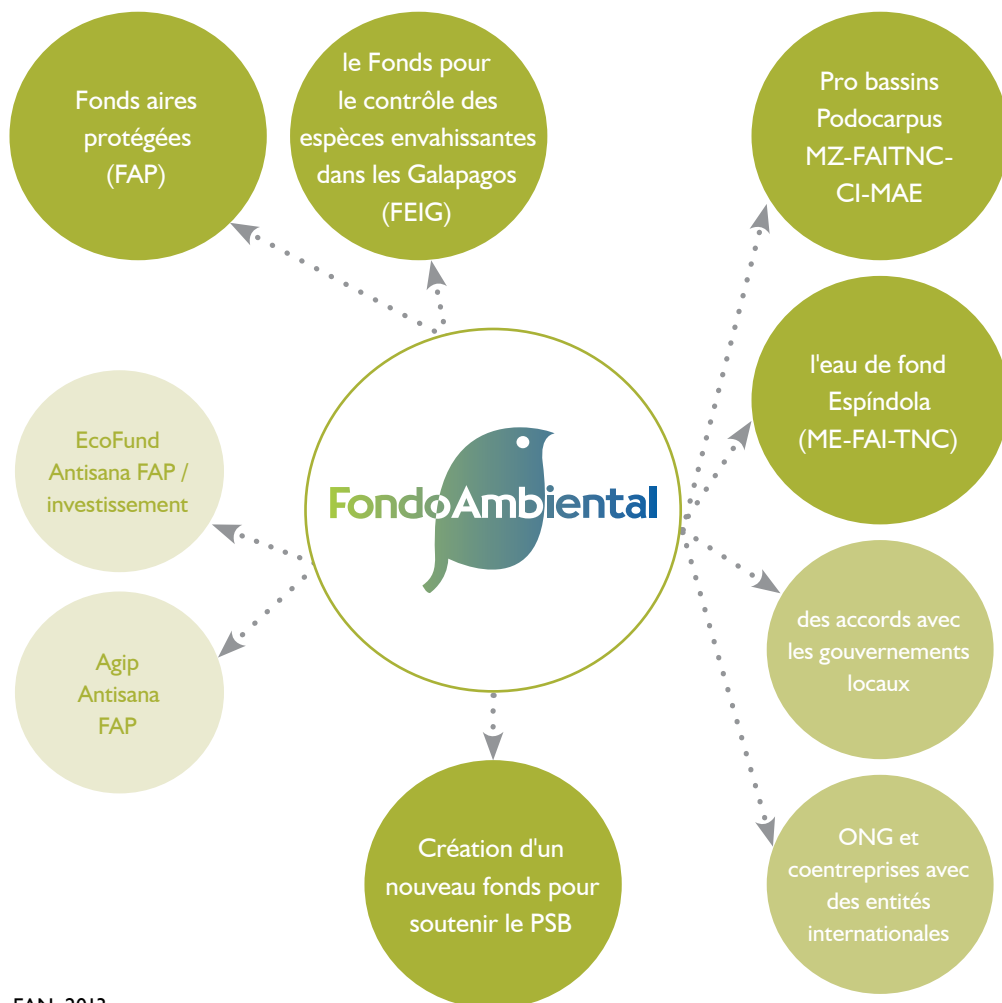
Source : PSB, 2013. Préparé par El Comercio, 2013.

Le Fonds national de l'Environnement (FAN)

Le FAN est une entité de droit privé, à but non lucratif, créée en 1996 sous les auspices du Code civil équatorien. Son siège est à Quito. Son objectif principal est « de financer des plans, des programmes, des projets et toute autre activité destinés à protéger, conserver et améliorer les ressources naturelles et l'environnement ».¹ Avant 2012, le portefeuille du FAN comportait plusieurs sous-comptes : Le Fonds des aires protégées (*Fondo de Áreas Protegidas - FAP*), le Fonds de contrôle des espèces envahissantes aux Galapagos (*Fondo para el Control de Especies Invasoras de Galápagos - FEIG*), et les fonds aquatiques, ainsi que plusieurs autres projets à court terme.

¹ FAN Bylaws, p. 1

Portfolio of FAN Programs and Projects



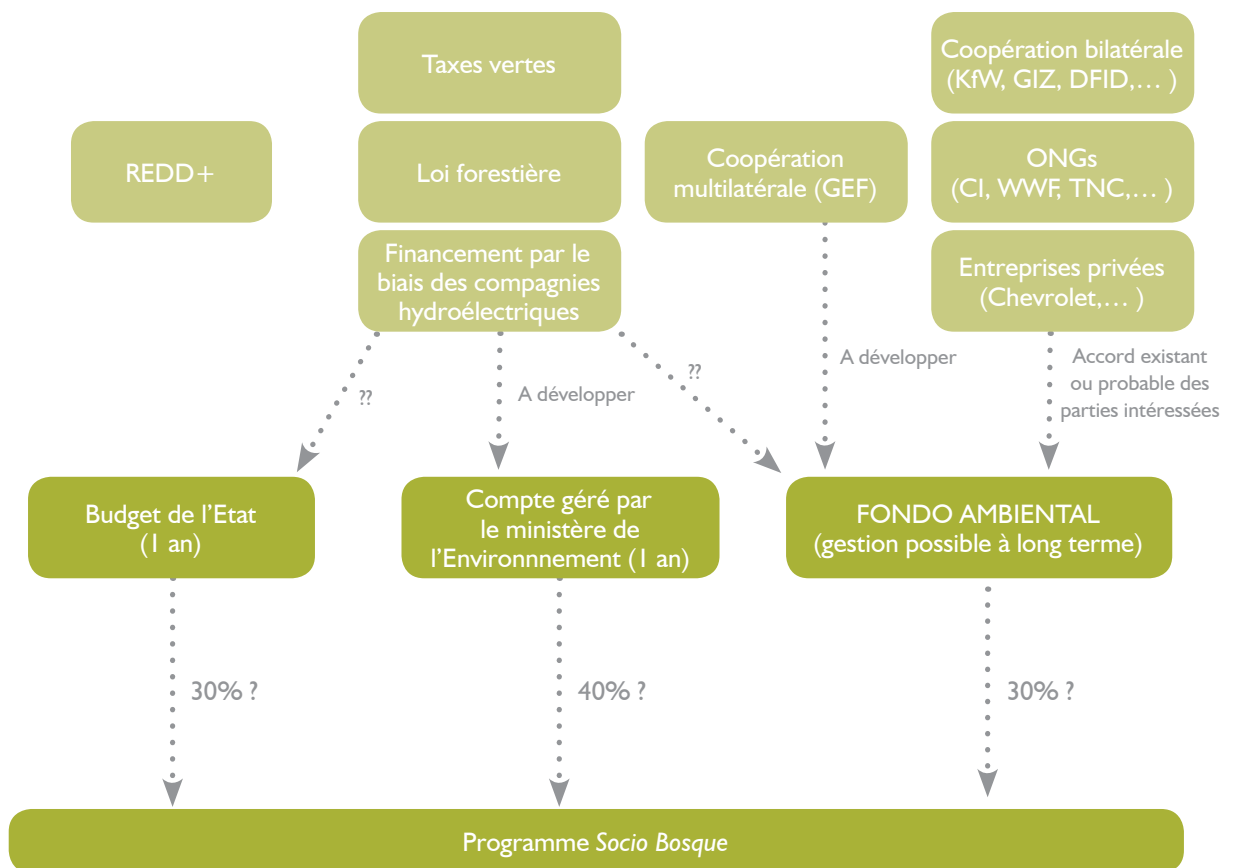
Fuente: FAN, 2013

L'horizon stratégique 2016 du FAN :

1. Contribuer à la consolidation du Système national d'aires protégées (*Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP*) en Equateur.
2. Encourager les initiatives de production durable dans les zones tampon des aires protégées en vue d'en maintenir et d'en améliorer les fonctions écosystémiques.
3. Soutenir les organisations locales et régionales, les collectivités locales, les nationalités autochtones, les communautés d'ascendance africaine et autres parties prenantes dans la gestion environnementale de leurs territoires. Soutenir la société civile organisée (ONG).
4. Concevoir des instruments et des mécanismes financiers pour les services écosystémiques et le bien-être humain à travers la conservation de la biodiversité, l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques et le développement durable.
5. Renforcer les organisations responsables de la mise en œuvre du Plan stratégique 2016.

Le ministère de l'Environnement (MAE) a reçu le soutien de la coopération allemande, un des principaux cofinanciers de ses priorités. La stratégie générale du *Programa Socio Bosque* a donc été élaborée conjointement en 2012, et le Fonds national de l'Environnement a été chargé de gérer toute nouvelle ressource supplémentaire en vue d'assurer la cohérence entre les objectifs, l'expérience et la crédibilité de l'institution et les autres sources.

Diversification des sources de financement du PSB (pourcentages indicatifs)

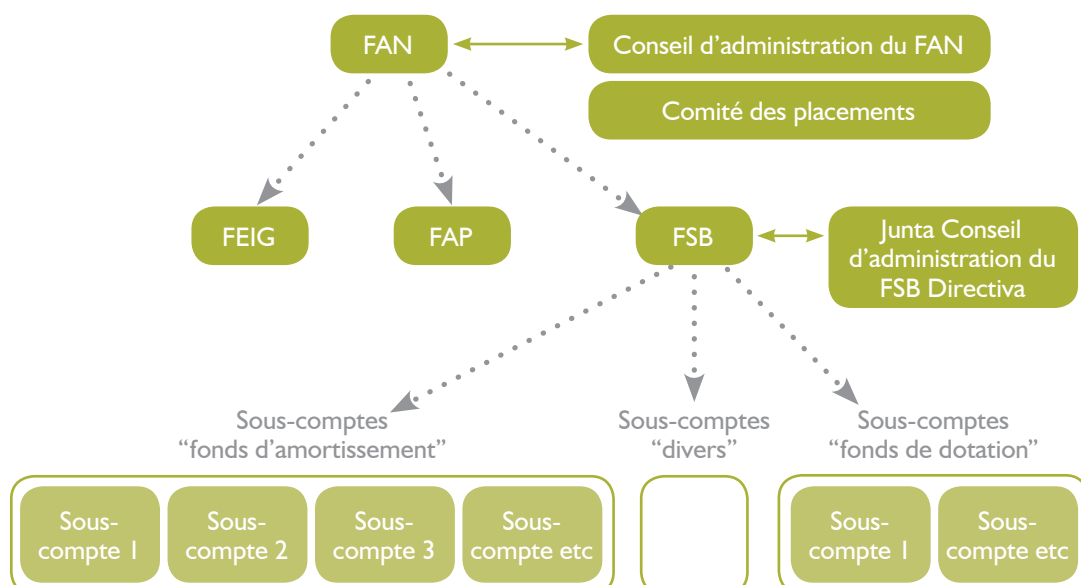


Source : Landreau, 2012

Le FAN fonctionne donc comme un tiers autorisé du cycle de la levée de fonds et a été chargé de gérer le Fonds Socio Bosque (FSB), en appui au PSB. Ce sous-compte possède donc son propre conseil de direction. Toutes les ressources du FSB doivent être investies dans l'économie nationale selon les critères établis par le comité d'investissement du FAN.

Le FAN est ainsi constitué de plusieurs sous-comptes – fonds d'amortissement, dont le capital est utilisé, fonds de dotation, dont seuls les intérêts peuvent être dépensés, et fonds mixtes, essentiellement destinés à recevoir les petites contributions et à permettre le paiement des dépenses courantes.

Structure générale du Fonds Socio Bosque



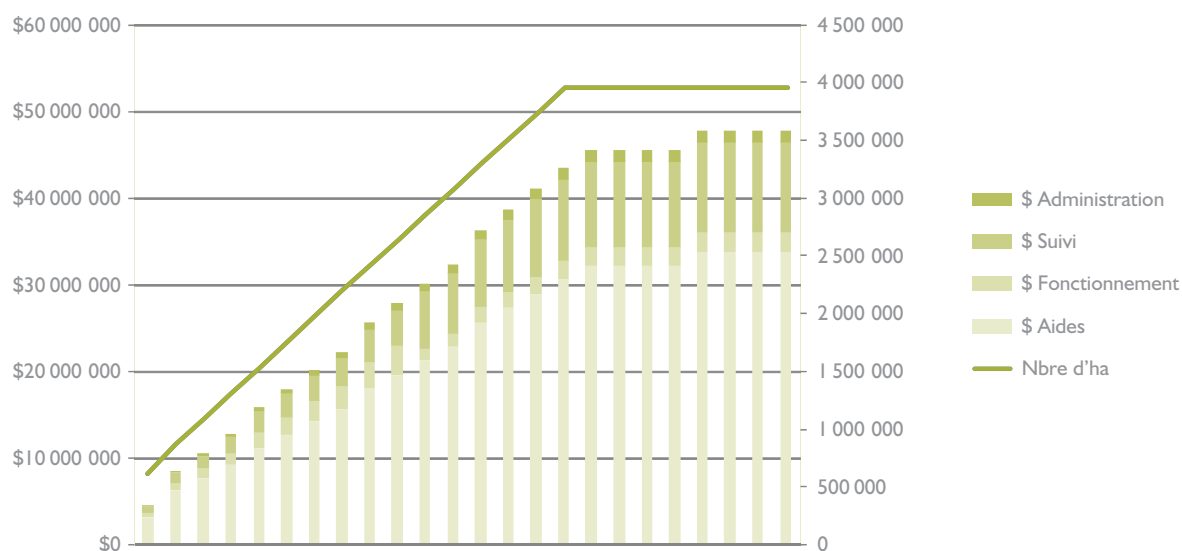
Source : Landreau, 2012

La coopération allemande a versé un premier montant de 6,4 millions de dollars à travers la KfW en 2012, et un deuxième décaissement de 20 millions USD est prévu pour la période 2013-2015.

II) Analyse

Importance des projections financières

Projections à long terme des besoins financiers du PSB



Source: Landreau 2012, à partir d'une réunion de travail avec les gestionnaires du PSB

Quand l'Allemagne a proposé d'appuyer le PSB, ce dernier couvrait déjà un million d'hectares (un quart de son objectif total de couverture de quatre millions d'hectares). Les besoins de financements futurs dépendront principalement de la vitesse d'expansion du PSB, de la proportion de partenaires individuels au regard des collectifs, et de l'augmentation prévue des subventions. Les hypothèses suivantes ont été soulevées lors d'une réunion de travail :

Hypothèses des projections

Nombre d'ha supplémentaires par an	220,000
Surface partenaires individuels/surface partenaires collectifs/surface totale en 2012	10%
Taux de croissance des aides individuelles tous les quatre ans (valeur 2014)	5%
Taux de croissance des aides collectives tous les quatre ans (valeur 2014)	5%
Dépenses de fonctionnement / budget total d'ici 2019	12%
Dépenses de fonctionnement / budget total à partir de 2020	5%
Frais généraux / budget total	3%
Dépenses de suivi / budget total d'ici 2020	15%
Dépenses de suivi / budget total à partir de 2020	22%

Source : réunion de travail avec les gestionnaires du PSB

Outre une analyse financière solide, le MAE et KfW souhaitaient disposer d'une solution technique pour couvrir les subventions d'encouragement à long terme (càd sur les 20 ans de vigueur des contrats). Un modèle financier a donc été

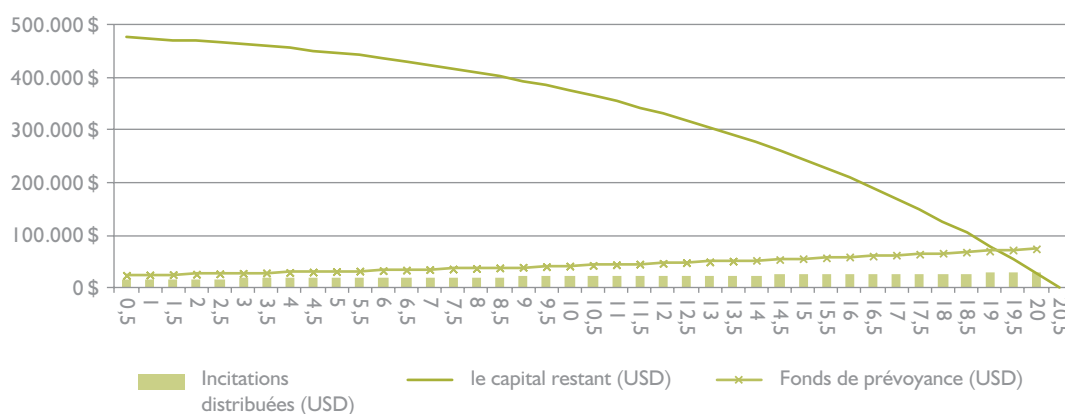
conçu et remis au FAN. Il permet de déterminer plus dynamiquement les ressources disponibles à l'année 1 pour payer les aides aux partenaires du PSB, selon les paramètres suivants :

- Augmentation annuelle moyenne des aides
- Revenus nets annuels du FAN
- Taux de change EUR / USD
- Fonds d'imprévus

Cet outil est important car il permet au FAN et au conseil de direction du FSB de décider si la proposition d'un donateur est faisable ou pas. On trouvera ci-dessous la représentation graphique de cet instrument :

Représentation graphique du modèle financier fourni au FSB

(Subventions annuelles réparties sur 20 ans avec un capital initial de un million de dollars, un fonds d'imprévus de 5%, une augmentation annuelle des subventions de 3%, et des intérêts du FAN à 6%)



Source: Landreau, 2012

Importance d'un cadre institutionnel clairement défini

Le Fonds Socio Bosque est intégré au Fonds national de l'Environnement (FAN) et possède son propre conseil de direction. Toutes les règles en sont stipulées dans :

- L'accord MAE-FAN: celui-ci définit les obligations des parties, notamment en matière de transparence et de contrôle financier. Il définit aussi la composition du conseil de direction et est accompagné par un Guide de travail
- Le Guide des procédures règlemente la gestion du FSB.

Le Fonds Socio Bosque a effectué le premier versement à ses partenaires collectifs en 2012 (190 759 USD) et le second en 2013 (2 268 134 USD).

“ Actuellement, le Fonds Socio Bosque a fait ses premiers transferts aux partenaires groupes, pour un total de USD 190 759 en 2012 et 2.268.134 en 2013 USD ”

III) Enseignements tirés

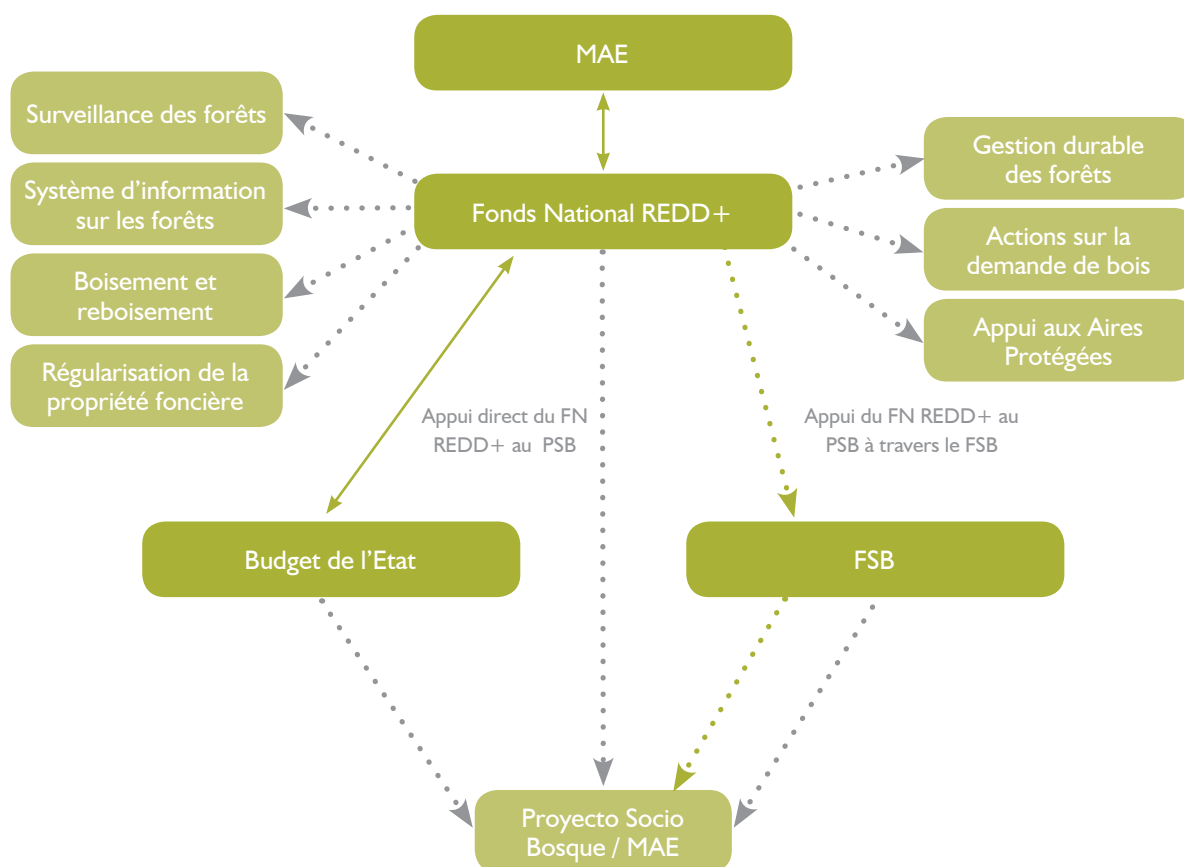
Il est essentiel de disposer d'une stratégie à long terme pour obtenir des résultats positifs. Autant les dirigeants du PSB que ceux du FAN ont travaillé avec une vision stratégique à long terme.

Le FAN a démontré une grande souplesse pour répondre à la fois aux exigences du ministère et à celles de la coopération allemande (KfW).

La subvention de la KfW a permis de créer un dispositif financier à la fois adaptable et utilisable par de nouvelles parties prenantes. D'autres donateurs ont ainsi pu soutenir le PSB à travers le FSB (le Global Conservation Fund – Conservation International a versé 1,1 millions USD à la fin du second semestre 2012).

A l'avenir, les sources de financement du FSB devraient se diversifier plus encore. Il recevra probablement des fonds du mécanisme d'atténuation REDD+, à condition de régler certaines questions de permanence, de « fuites » et d'additionnalité. On trouvera ci-dessous le schéma des interactions entre ces mécanismes :

Interaction possibles FSB / FN REDD+



Source : Landreau, 2012

Bibliographie

"Convenio de Administración de Recursos del Fondo Aportes Especiales Socio Bosque (FSB) entre el Ministerio del Ambiente del Ecuador y el Fondo Ambiental Nacional," 2012.

"Manual de Procedimientos para la Administración e Inversión del 'Fondo Aportes Especiales Socio Bosque' a través del Fideicomiso Mercantil FAN", Fondo Ambiental Nacional, July 2012.

"Políticas de Inversiones y Juntas Administrativas," Working Manual, Fondo Ambiental Nacional.

Landreau, Benjamin, "Diseño de modalidades financieras y mecanismos institucionales para la administración del cofinanciamiento del KfW a los incentivos del Proyecto Socio Bosque (Ecuador)," July 2012.

