

Programme BioCultura: pratiques de mobilisation des ressources et de co-gestion

Auteur:

Valeria Dorado

Fond:

FUNDESNAF

Bolivie | 2013



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Études de Cas

Programme BioCultura: pratiques de mobilisation des ressources et de co-gestion

I) Description générale

En quoi consiste le Programme BioCultura

La Bolivie est un pays extrêmement riche en termes de patrimoine culturel et de diversité biologique, mais présente parallèlement les niveaux de pauvreté et d'inégalités les plus élevés d'Amérique latine. On y dénombre plus de 30 groupes culturels, chacun ayant un rapport particulier à la nature. Les communautés paysannes et indiennes, notamment celles qui vivent dans les régions andines, dépendent étroitement de la biodiversité, raison pour laquelle elles se soucient de la protéger et de l'exploiter de manière durable. Les principales menaces sur l'environnement proviennent des activités économiques telles que l'exploitation de bois précieux et des ressources minérales, et le développement de l'agriculture dans des sites non appropriés.

Afin de soutenir la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique en Bolivie, en 2007, le ministère de l'Environnement et de l'Eau a mis sur pied, en collaboration avec l'Agence suisse pour la coopération (COSUDE), le Programme national BioCultura, dans le cadre de la coopération bilatérale entre la Suisse et la Bolivie. Le programme a gagné un concours organisé par la COSUDE et a reçu un financement d'environ 6,7 millions de dollars, pour la période 2010 - 2014. Deux fondations expérimentées ont été choisies pour la mise en œuvre du programme :

- la *Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESNAP)*, qui, depuis l'an 2000, œuvre en faveur des aires protégées nationales, départementales et municipales, ainsi que des différents acteurs qui y sont liés, et
- l'*Asociación Boliviana para el Desarrollo Rural (Pro-Rural)*, organisation privée, qui, elle aussi depuis l'an 2000, soutient les initiatives économiques de petits paysans, de leurs organisations économiques qui les fédèrent et de micro, petites et moyennes entreprises, dans le but de les aider à augmenter leurs recettes de façon pérenne et à se placer plus favorablement sur le marché national et à l'étranger.

L'objectif central de BioCultura est de «promouvoir l'utilisation durable et la conservation des écosystèmes andins pour le *bien vivre* (suma qamaña – suma qawsay) ». Cette démarche du *bien vivre* vise le développement économique et social en harmonie avec la nature et en commun entre les êtres humains¹. BioCultura s'attache à mettre en place un **système de financement** qui intègre un certain nombre de mécanismes financiers spécifiques comme base pour la construction de la durabilité.

Pour atteindre son objectif, le programme encourage :

- i. l'élaboration de politiques publiques basées sur les normes et les pratiques locales de gestion de la biodiversité ;
- ii. le développement d'alternatives économiques inclusives, durables et viables ;
- iii. la conservation des fonctions critiques des écosystèmes ; et
- iv. la revalorisation de l'identité culturelle des communautés.

Un des aspects clés est le renforcement des capacités, tant au niveau de l'État que des départements et des communes, des personnes en charge de mettre en œuvre les politiques liées à l'utilisation et à la conservation de la biodiversité. Entre autres choses, il s'agit de transférer du savoir-faire dans l'élaboration de propositions et la mobilisation des ressources financières.

Pour renforcer la gestion du Programme une Unité de surveillance et de gestion financière et de suivi (USEF) a été créée, pour gérer tous les fonds versés par la COSUDE ; elle joue un rôle clé dans la mobilisation et la gestion des ressources financières supplémentaires. Quatre personnes (détachées de FUNDESNAP) assurent la gestion administrative et financière de l'USEF, et trois techniciens (détachées de ProRural) suivent les avancées des accords avec chaque Système Endogènes Bioculturels.

¹ Plan National de Développement 2006 – 2011 ; Plan Rector 2009 – 2013.

Les Systèmes Endogènes Bioculturels

La pièce maîtresse de BioCultura est ce qu'on appelle les *Systèmes endogènes Bioculturels* (SEB). Il s'agit de projets basés sur les capacités locales, issus des demandes de la population, élaborés avec la participation de tous les acteurs locaux et approuvés par les autorités municipales et les organisations sociales ou territoriales. La mise en œuvre des SEB s'appuie sur la cogestion et la responsabilité partagée entre le partenaire exécutants (habituellement une ONG ou une fondation, sélectionnée sur une liste restreinte proposée localement par les municipalités et les communautés), les organisations sociales et paysannes locales et la commune.

Les objectifs convenus et la coresponsabilité entre les différents acteurs sont formalisés dans un *Contrat de cogestion* signé dans le cadre de l'USEF. Ces contrats incluent les engagements financiers de chacune des parties - municipalités, partenaire exécutant et communautés bénéficiaires - et sont ratifiés par les maires et les principaux dirigeants des communautés concernées. De son côté, l'USEF apporte son assistance technique, organisationnelle et financière à la mise en œuvre des projets.

Au cours des deux dernières années, les SEB ont traité des sujets tels que l'identité culturelle et la revalorisation des savoirs locaux, l'augmentation des revenus des ménages, la conservation des ressources naturelles et de la biodiversité et la sécurité alimentaire. Ils intégraient les axes transversaux de l'égalité des genres et des générations, mais aussi de la gouvernance territoriale, ce dernier dans le cadre de la mise en place d'un Conseil local composé de l'ensemble des institutions et des acteurs locaux.

Les initiatives comprennent toutes sortes d'activités. Cela va de la revalorisation des savoirs locaux sur les plantes médicinales, aux pratiques rituelles liées à la production agricole, en passant par la formation des organisations locales à la gestion des risques, à la conception de projets, la promotion et le renforcement de la participation des femmes, des jeunes et des personnes âgées aux prises de décision, le renforcement des règles d'exploitation et d'accès à la forêt et aux espaces verts selon les us et coutumes, le soutien à la vente des produits agricoles prioritaires, la cueillette et la culture de graines des Andes, comme la cañahua, la quinoa et autres tubercules, le soutien aux initiatives locales pour la production artisanale (priorité à la participation des femmes), la gestion des nuisibles et des maladies agricoles, l'organisation de foires d'échange de produits agricoles, le reboisement avec des essences locales ou la production diversifiée pour la sécurité alimentaire, entre autres.

Depuis août 2010, des SEB ont été créés dans 18 communes des départements de La Paz, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca, Tarija et Potosí, chacun avec un financement de la COSUDE d'environ 200 000 dollars pour deux ans. Jusqu'à présent, environ 10 413 ménages ont été touchés dans 296 communautés.

Assurer un financement à long terme grâce aux levées de fonds

En juillet 2013, le Programme BioCultura avait mis en œuvre 66 % des fonds apportés par la COSUDE. Pour cette agence, l'un des aspects clés dans le financement d'un projet est d'assurer sa viabilité sur le long terme et sa répliquabilité selon le même modèle. Ainsi a été convenu un objectif de levée de fonds, en plus de ceux de la COSUDE, de deux millions de dollars. L'USEF est chargée de mobiliser et de canaliser les fonds supplémentaires provenant de sources très variées. Pour cadrer cette mobilisation de ressources et la gestion financière du programme on a mis au point le *Plan de levée de fonds pour le soutien aux SEB et l'intensification du Programme*.

Grâce à ce plan et à l'action de l'USEF, avec son *Mécanisme de Cofinancement de Programmes et de Projets*, on a pu mobiliser d'importantes sommes, autant auprès des partenaires eux-mêmes (collectivités locales, partenaires exécutants et communautés), qu'auprès de donateurs externes (publics et privés). Ainsi en 2012 et 2013, le Fonds Indien², l'Union Européenne (UE), l'Agence Suédoise pour le Développement International (ASDI), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et l'Agence Danoise pour le Développement (DANIDA) ont apporté 1,6 millions de dollars. Ce chiffre augmentera certainement car plusieurs demandes doivent encore être approuvées par le Fonds Indien, l'Union Européenne, la Banque Interaméricaine de Développement, le Fonds Japonais et la Banque Mondiale, pour un total d'un peu moins de cinq millions de dollars.

² Le Fonds pour le Développement des Peuples Indiens d'Amérique Latine et des Caraïbes — connu comme Fonds Indien — est le seul organisme multilatéral de coopération internationale spécialisé dans la promotion de l'auto-développement et de la reconnaissance des droits des Peuples Indiens, créé en 1992, lors du II Sommet Ibéro-américain de Chefs d'État et de Gouvernement, à Madrid, Espagne.

Par ailleurs, les contrats de cogestion ont permis aux partenaires exécutants, aux collectivités locales et aux communautés d'engager 1,5 millions de dollars. Cela représente environ 73 % de fonds supplémentaires par rapport au budget initial. 60 % de ces ressources ont été mises en œuvre (voir tableau 1).

Au total, du démarrage du programme jusqu'au mois de juillet 2013, les **fonds levés – externes et internes – se montent à 2,49 millions USD**, et on table sur une augmentation future (voir tableaux 1 et 2). Les objectifs de levée de fonds convenus avec la COSUDE (2 millions USD, fin 2013) ont ainsi été dépassés.

Tableau 1 : Résultats des engagements de levées de fonds: Période 2012 - 2013

(en millions de dollars US)

PROCESSUS/SOURCE	OBJECTIF TOTAL	DESCRIPTION DES OBJECTIFS ET RÉSULTATS (EN MILLIONS D'USD)			
		2011	RÉSULTAT 2012	RÉSULTAT 2013	RÉSULTAT TOTAL
Contreparties municipales (contrats de cogestion des SEB)	0,43	Proceso de gestión, diseño de mecanismos y acuerdos formales	0,17	0,07	0,24
Contreparties locales supplémentaires (contrats: Partenaires exécutants et Communautés)	0,29		0,45	0,22	0,68
Fonds Municipal Biocultural	0,50		-	-	-
Fonds Canasta Biocultural	0,14		-	-	-
Fonds Financier Biocultural (micro finances)	0,36		-	-	-
Programmes et projets de cofinancement et d'assistance technique	0,29		0,39	1,19	1,58
TOTAL (En millions de dollars) :	2		1,01	1,48	2,49

Source : USEF, julio 2013.

Tableau 2 : Exécution des Contreparties Locales

(Accumulé au 30 Juin 2013)

DÉTAIL	ENGAGÉ (Bs.)	EXÉCUTÉ (Bs.)	POURCENTAGE (%)
Municipalités	528 132	240 760	46%
Communautés Bénéficiaires	497 755	323 570	65%
Partenaires exécutants	506 087	353 572	70%
TOTAL :	1 531 974	917 902	60%

Source : Partenaires exécutants, juillet 2013.

BioCultura a démarré ses activités dans 25 communes, sélectionnées sur des critères tels que la présence d'écosystèmes andins prioritaires pour la conservation, l'homogénéité culturelle, de faibles indices de développement humain et des taux de pauvreté et d'inégalités élevés. Plusieurs de ces communes sont situées sur des zones protégées d'intérêt national, comme Apolobamba, la Réserve de Biosphère de Sama, les Montagnes de l'Ñño, El Palmar et Sajama. Ces sites permettent de mettre en lumière les fonctions environnementales, culturelles, économiques et sociales des zones protégées, tel que le stipule la *Constitution Politique de l'État Plurinational*.

Même si le programme est limité dans le temps (de 2010 à 2014), il a vocation à s'étendre à l'ensemble des communes du pays. BioCultura a déjà présenté des propositions concernant d'autres régions, dont une en particulier pour les terres basses.

II) Analyse

Una conception large du Fonds Environnemental

Le soutien financier aux zones protégées (ZP) de Bolivie est l'une des principales activités de FUNDESNA. En 2002-2011 l'organisation a ainsi pu mobiliser et gérer plus de 40 millions de dollars, dans le cadre de fonds fiduciaires, assurant le paiement des dépenses courantes des ZP, finançant des projets et des programmes portés par des acteurs publics et de la société civile et gérant des fonds conjoints avec les municipalités.

Pour FUNDESNA, le rôle d'un fonds environnemental va au-delà de la fonction de mécanisme financier qui gère efficacement les ressources. La mobilisation de fonds s'envisage dès les mécanismes les plus complexes, comme les échanges de dette ou les fonds fiduciaires, jusqu'à la négociation avec une commune pour cofinancer une activité. Et les fonds ne doivent pas forcément passer par ces canaux. Plusieurs acteurs unis par un agenda commun peuvent intégrer cette mobilisation qui contribue à financer les mêmes objectifs.

Réunir les acteurs sous des agendas communs

Dès la conception, décrite plus haut, les plateformes de coopération locales sont considérées comme l'instrument financier approprié pour soutenir la conservation des zones protégées, les corridors biologiques et les projets d'exploitation durable des ressources naturelles. C'est pourquoi, un des objectifs majeurs de BioCultura est d'appuyer la création de ces plateformes intégrant les différents acteurs qui partagent la responsabilité d'atteindre des objectifs communs. Il s'agit donc d'articuler les processus et les espaces de concertation locale où sont définis conjointement les interventions prioritaires ainsi que les objectifs politiques et les moyens à mobiliser, internes et externes, qu'ils soient financiers, politiques ou sociaux.

III) Leçons apprises

Pour BioCultura la construction de la durabilité passe par le développement et le renforcement des démarches de responsabilité partagée entre les différents acteurs. Les processus de concertation, dans le cadre des plateformes locales ont permis de toucher de manière globale l'ensemble des aspects liés à la conservation et à l'utilisation durable des ressources de la biodiversité dans les zones protégées, d'intégrer des visions et de coordonner les efforts vers des objectifs communs. Amplifier cette démarche de coresponsabilité devrait être une des ambitions principales des fonds environnementaux.

Les processus de développement local doivent viser à transférer des capacités, en particulier vers les municipalités, comme acteurs clés. Leur engagement vis-à-vis du Programme et l'inclusion dans leurs propres programmes d'action et dans leurs budgets assure la durabilité des démarches qui s'inscrivent ainsi dans les politiques publiques.

L'engagement des partenaires exécutants dans la gestion des levées de fonds est la clé qui a permis d'assurer la continuité des initiatives. Cela a été possible grâce à une vision à long terme intégrée au programme dès le début et qui se reflète dans les accords et les engagements de levées de fonds.

FUNDESNA a joué un rôle clé, en particulier, dans trois aspects de cette démarche : sa vaste expérience dans la gestion de fonds de projets et de dons, ainsi que dans la mobilisation de fonds ; pour atteindre les objectifs fixés en commun ; et la notion de durabilité financière à tous les niveaux, y compris local.

Pour BioCultura, la notion de durabilité financière doit être étendue, pour prendre en compte non seulement la mobilisation de fonds, mais aussi le développement d'actions permettant de faire avancer une vision plus globale de la responsabilité, en particulier au niveau local. Ainsi, le cofinancement, la levée de fonds et surtout que chaque acteur joue les rôles et les responsabilités qui lui sont dévolus dans le soutien financier, sont des points essentiels pour éviter de surcharger une aire protégée, un programme ou un projet. Un aspect clé est l'idée de travailler avec l'État et de tirer parti des capacités présentes au sein des institutions spécialisées, tout en s'appuyant sur l'expérience des fonds environnementaux dans la gestion et la levée de fonds qui viabilisent une initiative.