

# Offsets de biodiversité dans le réseau d'espaces protégés du Mozambique au moyen d'un fonds fiduciaire de conservation

Projet K: RedLAC-CAFÉ Projet Connaissance pour l'action

**Fonds :**

BIOFUND – Fondation pour la conservation de la biodiversité

**Pays :**

Mozambique

**Directeur :**

Luis Bernardo Honwana

**Coordiateur de projet :**

Denise Nicolau

**Auteur(s) :**

Denise Nicolau, Sean Nazerali et Alexandra Jorge

**Date de rédaction :**

Octobre 2018





## Etude de cas

# Offsets de biodiversité dans le réseau d'espaces protégés du Mozambique au moyen d'un fonds fiduciaire de conservation

### 1. Introduction

Considérant l'essor récent de l'exploitation des ressources naturelles au Mozambique au cours de la dernière décennie et l'augmentation rapide des impacts environnementaux et sociaux négatifs qui en découle, il se fait urgent de trouver des moyens *d'harmoniser le développement économique avec la conservation de la biodiversité et les services écosystémiques*. C'est d'autant plus important que le Mozambique s'est engagé, au plan national et international, à engager des efforts de conservation de la biodiversité et de développement durable en adhérant aux Objectifs de développement durable, aux cibles d'Aichi, à la Convention sur la diversité biologique, à la Convention RAMSAR, à la Convention de Gaborone, et en incluant les ressources naturelles et l'environnement dans son plan quinquennal. Une des principales voies à exploiter est l'adoption d'une politique d'absence de perte nette de biodiversité incluant l'utilisation des offsets de biodiversité.

Les offsets de biodiversité «se traduisent par des résultats mesurables en termes de conservation. Ils visent à compenser les impacts résiduels notables sur la biodiversité liés au développement d'un projet après que des mesures de prévention et d'atténuation ont été prises. L'objectif des offsets de biodiversité est d'atteindre sur le terrain une absence de perte nette et de préférence un gain net en matière de diversité. »<sup>1</sup>

La présente étude de cas décrit les Services d'offset de la biodiversité de la BIOFUND (BBOS en anglais), un mécanisme financier innovant destiné à soutenir la conservation de la biodiversité par la mise en place d'offsets dans les espaces protégés du Mozambique au moyen d'un fonds fiduciaire de conservation.

Les BBOS visent à gérer les investissements des entreprises contraintes à compenser des impacts négatifs sur l'environnement, en leur permettant de remplir leurs obligations d'absence de perte nette tout en contribuant aux objectifs nationaux de conservation de la biodiversité. Ils proposent un éventail de flux financiers destinés aux aires protégées et aux autres espaces de biodiversité significative au Mozambique.

<sup>1</sup> Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP). 2012. Standard on Biodiversity Offsets.

La BIOFUND a donc soutenu la création d'un environnement national propice à la mise en œuvre d'offsets, en partenariat avec le gouvernement du Mozambique, le projet COMBO (consortium composé par la WCS, Biotope et Forest Trends) et le projet UNDP/BIOFIN, sur un cofinancement du RedLAC/CAFÉ et de l'USAID/Counterpart International (CPI). Les conditions initiales ont été développées pour conduire un projet pilote d'offset dans un espace côtier protégé de la province d'Inhambane, en vue de développer des activités d'enrichissement de la biodiversité, conformément à la Feuille de route nationale pour les offsets de biodiversité.<sup>2</sup>

Bien qu'aucun offset n'ait encore été acheté par le secteur privé, **les financements d'amorçage du Projet K (100 000 USD) et de Counterpart International (200 000 USD) ont permis à la BIOFUND de démontrer la faisabilité du projet et de lever 1,25 millions de dollars supplémentaires pour sa mise en œuvre sur les cinq prochaines années.**<sup>3</sup>

## 2. Contexte

### 2.1. La conservation de la biodiversité au Mozambique

Le Mozambique est situé en Afrique australe et fait frontière avec la Tanzanie, le Malawi, la Zambie, le Zimbabwe, l'Afrique du Sud et le Swaziland. Sa superficie est de 799 380 km<sup>2</sup> et sa côte océanique est longue de 2500 kilomètres. Près de 70% de sa population de 28 millions d'habitants (en 2017) vit et travail en zone rurale. Le Mozambique est riche en ressources naturelles et possède 14 régions écologiques importantes<sup>4</sup> ainsi que des ressources minérales et des gisements récemment découverts de pétrole et de gaz naturel.

Le réseau d'espaces protégés du Mozambique est constitué par des aires publiques (parcs et réserves) et privées (réserves de chasse et élevages de gibier) qui recouvrent près de 215 000 km<sup>2</sup>, soit 26% du territoire national (figure 1). Bien que le réseau protège une biodiversité considérable, il manque cruellement de fonds pour assurer une conservation efficace sur le terrain.

Le réseau national d'aires protégées reçoit actuellement de manière durable à peine 19% des fonds nécessaires pour assurer le niveau minimal de maintien de la biodiversité. Des fonds supplémentaires en provenance des offsets créeraient des impacts de biodiversité favorables et permettraient de rassembler les offsets individuels.

Il existe néanmoins une biodiversité exceptionnelle hors des aires protégées. Le mécanisme financier doit donc être flexible et adaptable afin de valoriser ces espaces et les placer sous une protection formelle.

### 2.2. Partenaires institutionnels

La communauté d'affaires ainsi que les ministères concernés, tels que le ministère de la Terre, de l'Environnement et du Développement rural (MITADER) et ministère des Ressources minières et de l'Energie (MIREME) s'accordent à reconnaître l'importance d'un cadre de conformité pour l'absence de perte nette en tant qu'outil pour atténuer les impacts négatifs des grands projets de développement et attirer des investisseurs soucieux des meilleures pratiques de gestion de la biodiversité et des services écosystémiques conformément à la loi. Le MITADER s'est engagé dans l'ajustement de son cadre juridique à cette approche.

Plusieurs entreprises multinationales opérant au Mozambique ont exprimé leur clair engagement envers les meilleures normes de pratique, y compris de grandes compagnies pétrolières et minières telles qu'Anadarko, ENI, Kenmare et SASOL, ainsi que la compagnie nationale d'électricité EDM.

La BIOFUND a noué un partenariat institutionnel avec deux grandes ONG, la Wildlife Conservation Society (WCS)/COMBO et le projet BIOFIN du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le projet COMBO porté par la WCS est une initiative sur quatre ans, dans quatre pays, destiné à amplifier et à améliorer l'application de la hiérarchie de l'atténuation et de l'absence de perte nette en Guinée, à Madagascar, au Mozambique et en Ouganda. Le projet BIOFIN du PNUD vise à concevoir et à mettre en œuvre des mécanismes financiers, dont des mécanismes innovants au Mozambique pour améliorer le financement de la conservation de la biodiversité. Les principales institutions responsables de l'adoption du mécanisme BIOFIN au Mozambique sont le MITADER et le ministère de l'Economie et des Finances.

2 A National Biodiversity Offset System : A Road Map for Mozambique <https://www.cbd.int/financial/doc/wb-mozambiqueoffset2016.pdf>

3 Les fonds supplémentaires ont été apportés par la Banque Mondiale (1 MUSD) et le PNUD (250 000 USD).

4 Les régions écologiques sont l'habitat d'une faune et d'une flore terrestres riches, avec 5 500 espèces végétales dont 250 endémiques, une faune terrestre avec 740 espèces d'oiseaux, 80 espèces de reptiles et d'amphibiens (dont 28 endémiques), 3 000 espèces d'insectes et des espèces iconiques d'animaux sauvages tels que les éléphants, buffles, hippopotames, lions, léopards, hyènes, chiens sauvages et crocodiles.

Figure 1. Le réseau d'aires protégées du Mozambique

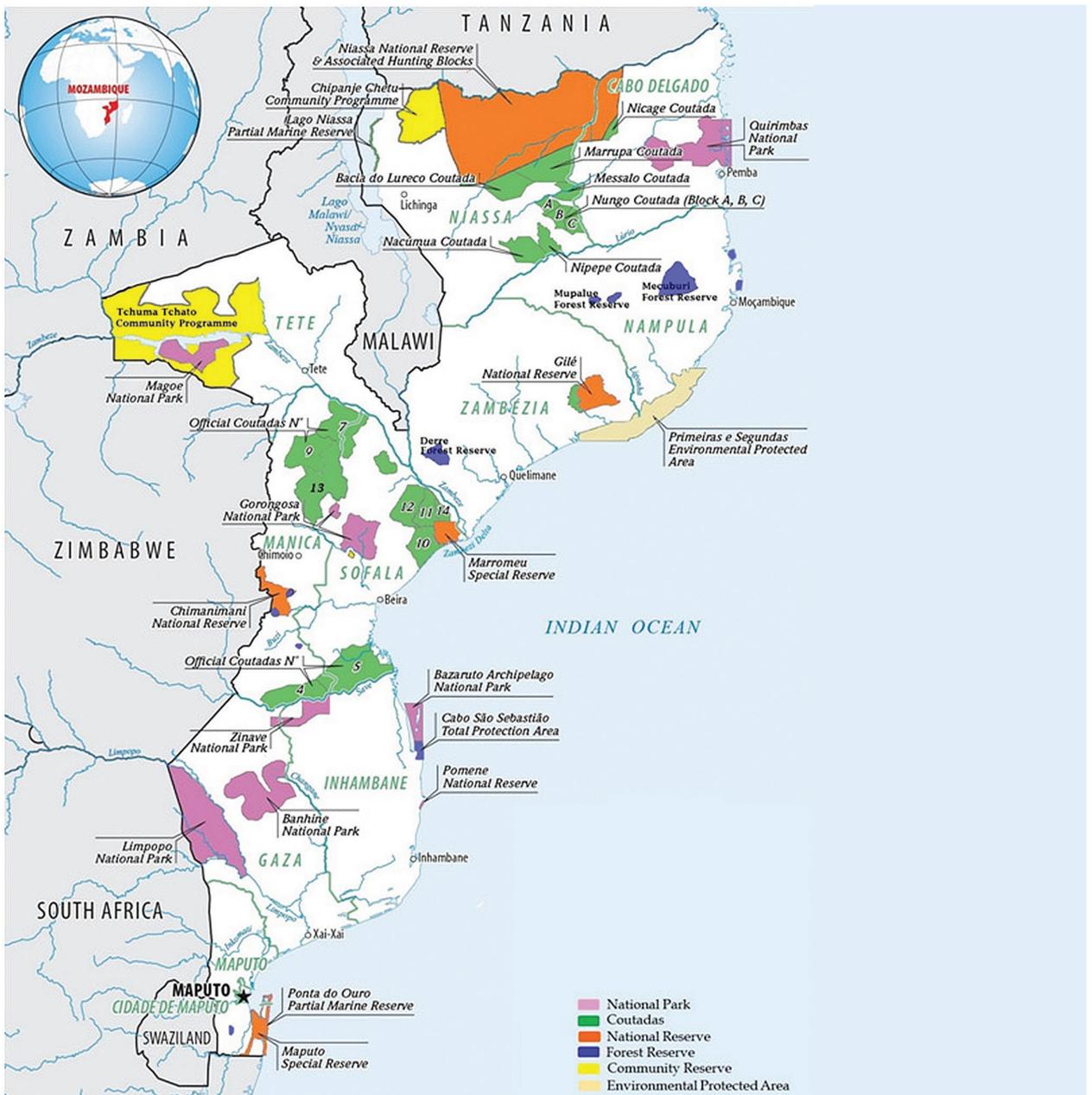
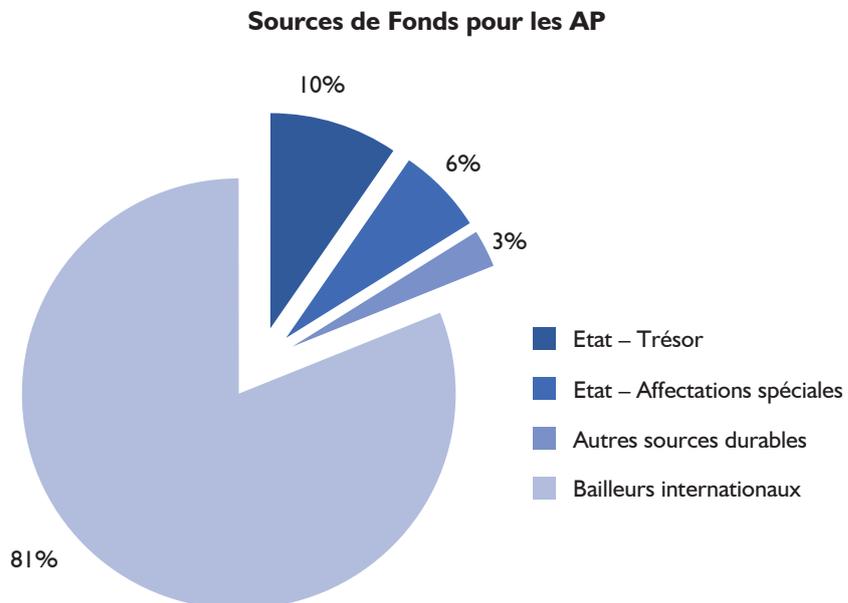


Figure 2. Sources de financement du réseau d'aires protégées du Mozambique (2015).



### 2.3. LA BIOFUND

Un des avantages distinctifs du Mozambique est l'existence d'un fonds fiduciaire répondant aux normes internationales, la BIOFUND – Fondation pour la conservation de la biodiversité. Il s'agit d'une institution mozambicaine de droit privé sans but lucratif. Sa mission est de promouvoir « le financement durable de la conservation de la biodiversité, notamment dans le cadre du système national d'aires de conservation, sous forme de contribution au développement équilibré du pays ». La BIOFUND a récemment élaboré un plan stratégique 2018-2022 qui couvre les domaines stratégiques suivants :

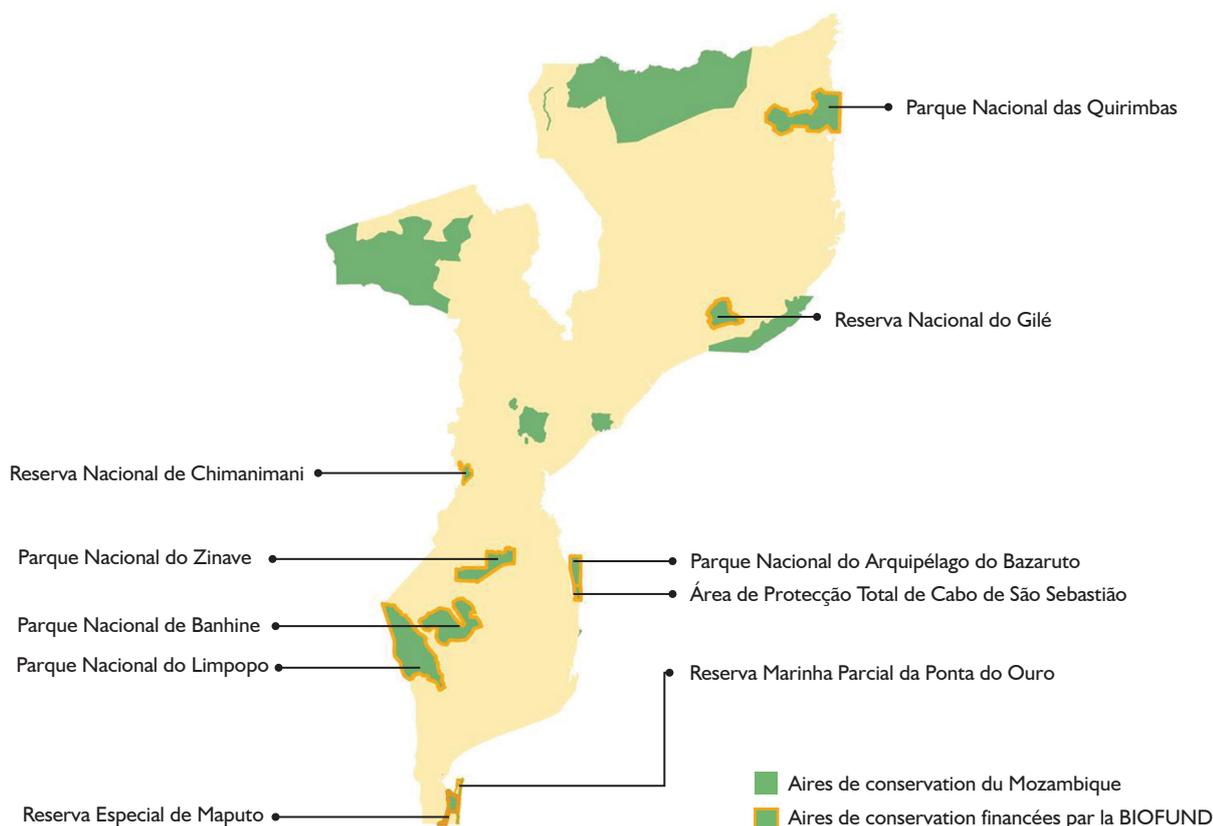
**Figure 3. Les piliers stratégiques de la BIOFUND.**



La BIOFUND lève deux types distincts de fonds : des fonds d'investissement (dotations) et des fonds à affectation directe (fonds d'amortissement). Son capital de dotation actuel<sup>5</sup> est évalué à 34 MUSD apportés principalement par la coopération allemande via KfW (86%), la Banque Mondiale/FEM (11%) et Conservation International/Global Conservation Trust (3%).

Aujourd'hui, la BIOFUND gère aussi des fonds d'amortissement provenant du projet MOZBIO de la Banque Mondiale ainsi que de l'AFD, qui ajoutés aux gains provenant du placement des fonds de dotation, totalisent 5 MUSD canalisés vers le financement des aires protégées du Mozambique. A ce jour, la BIOFUND a ainsi soutenu 10 parcs nationaux et réserves (53% du total d'aires protégées) du pays.

**Figure 4. Parcs nationaux et réserves financièrement soutenus par la BIOFUND. Source : BIOFUND.**



<sup>5</sup> En incluant une troisième subvention du KfW en 2018 qui sera versée sur la dotation..

En vue de devenir le mécanisme *préférentiel* de financement de la conservation de la biodiversité au Mozambique, la BIOFUND a renforcé sa capacité à rechercher des mécanismes financiers innovants permettant de favoriser la conservation, la gestion de l'environnement et le développement durable.

Un de ces mécanismes, identifié dans le plan d'affaires de la BIOFUND ainsi que dans la feuille de route nationale vers un système global d'absence de perte nette, est celui des offsets de biodiversité.

Avant de se lancer dans ce projet, la BIOFUND en avait activement promu le concept au Mozambique, y compris en élaborant une carte des types d'habitat du pays avec une banque de données géoréférencées en ligne destinée à orienter les décisions d'investissement et de conservation. Elle a aussi collaboré à l'élaboration du projet COMBO, dont l'un des résultats a été de renforcer les mécanismes fiduciaires au Mozambique.

Aucun programme intégré n'a cependant été créé pour promouvoir les intérêts particuliers de la Fondation dans le développement de ce mécanisme financier.

### 3. Les objectifs du projet pilote

Le principal objectif du projet pilote était de positionner la BIOFUND comme le prestataire de choix en tant que gestionnaire neutre et non gouvernemental de fonds destinés à des offsets en Mozambique.

Les résultats spécifiques attendus fin 2018 étaient les suivants :

- renforcement de la capacité technique et institutionnelle de la BIOFUND afin de convaincre et de mobiliser le gouvernement et le secteur privé ;
- renforcement de la participation de la société civile et des populations locales à l'identification de mécanismes d'offset de la biodiversité au niveau national et local ;
- inclusion des concepts de l'offset de la biodiversité dans les textes légaux.

Enfin, l'objectif des Services d'offset de la biodiversité de la BIOFUND (BBOS) est d'offrir un éventail de services de gestion fiable de fonds d'offset qui permettrait aux clients des secteurs public et privé à remplir leurs obligations d'absence de perte nette conformément aux prescriptions des institutions financières et du gouvernement du Mozambique, tout en se libérant de cette tâche pour se concentrer sur leur cœur de métier.

### 4. Le processus et l'approche

Le premier pas a consisté à utiliser les fonds d'amorçage du projet K et du projet USAID/CPI pour transformer des actions restées sporadiques jusque-là en un programme d'offsets de la biodiversité spécifique et concret pour la BIOFUND. Une équipe de programme a été constituée, composée par un coordinateur à plein temps et à mi-temps, un conseiller technique possédant une large expérience du domaine. Cette équipe a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre des projets et la mobilisation à long terme de l'institution.

Des efforts de collaboration ont été entrepris auprès des principales parties prenantes et des progrès significatifs ont été réalisés dans le développement des mécanismes techniques et financiers de mise en œuvre des offsets (voir partie 7 ci-dessous). Le projet K est entré dans une phase critique avec une augmentation générale de l'intérêt pour les offsets dans le pays. La BIOFUND a su être volontariste en profitant de l'occasion pour réaliser un effort de développement institutionnel coordonné qui implique notamment le projet USAID/CPI, le projet WCS/COMBO, la Banque Mondiale (MozBio) et le projet PNUD/BIOFIN.

L'équipe a aussi fait des progrès significatifs dans son aide au MITADER pour créer un cadre juridique approprié pour l'absence de perte nette et l'offset de biodiversité. Les obligations d'offset sont maintenant réglementées par deux textes, le Règlement de l'évaluation des impacts environnementaux (décret 54/2015) et le Règlement de la protection, de la conservation et de l'usage durable de la diversité biologique (décret 89/2017).

En complément, la BIOFUND a organisé une série de formations pour le gouvernement, la société civile et le secteur privé pour assurer un niveau convenable de connaissance des concepts et leur mise en œuvre correcte. Une plateforme d'apprentissage en réseau a été organisée avec succès par la Fondation et ses partenaires.

“ En complément, la BIOFUND a organisé une série de formations pour le gouvernement, la société civile et le secteur privé pour assurer un niveau convenable de connaissance des concepts et leur mise en œuvre correcte. ”

Au niveau institutionnel, la BIOFUND développe des procédures opérationnelles pour la sélection, l'exécution et l'audit des projets d'offset. Elle a aussi investi dans des stratégies et des formations de communication, ainsi que dans des stratégies de suivi-évaluation. Cela a permis de lever des fonds supplémentaires considérables pour développer le concept et passer à l'étape de mise en œuvre du projet pilote sur le terrain.

## 5. Les principaux défis

Les principales difficultés que nous avons rencontrées pendant la mise en œuvre du programme pilote ont été les suivantes :

1. Une conception erronée du mécanisme d'offset et de son utilité de la part de certaines agences de l'Etat. Ce fut notamment le cas de l'ANAC, l'agence responsable des aires protégées au Mozambique, qui jugeant le cadre juridique de l'absence de perte nette trop complexe, a décidé d'en remplacer une partie par un simple tableau des paiements de compensation *pour l'exploitation des ressources naturelles dans des aires protégées et les zones tampon, y compris les activités ayant un impact sur les ressources naturelles telles que les activités d'extraction, de production ou de construction d'infrastructures*<sup>6</sup>. Malheureusement, ce tableau crée une série de problèmes tels que des incitations financières perverses pour l'Etat et les entreprises publiques et privées. Pour l'Etat, le fait de recevoir des taxes élevées est une invitation à octroyer plus de concessions dans les aires protégées qu'il n'est écologiquement durable. *Pour les entreprises privées*, qui vont payer par hectares, il y aura peu de raisons pour éviter, minimiser ou restaurer leur empreinte initiale. Le résultat en sera probablement une augmentation de la perte de biodiversité. D'autre part, le mécanisme financier actuellement prévu pour affecter ces fonds demeure confus. Une action urgente de l'Etat est nécessaire pour en faire un mécanisme qui évite réellement les impacts sur l'environnement plutôt que d'encourager le développement dans les espaces protégés.
2. Bien que cette situation soit regrettable, rappelons que le principal porteur du programme d'offsets du côté du gouvernement est le département des Impacts environnementaux, qui s'est montré très favorable au cadre proposé par le projet.
3. L'engagement du secteur privé. Comme il fallait s'y attendre, tant que des directives juridiques claires ne seront pas émises, les offsets ne seront pratiqués que par des entreprises dont les bailleurs ou les actionnaires les forceront à le faire. Ces entreprises existent au Mozambique mais n'ont pas encore pris l'engagement financier formel d'avancer sur un offset particulier. On note cependant un fort intérêt envers le concept, ce qui a entraîné un financement accru pour développer le mécanisme et mettre en œuvre des expériences pilotes.

## 6. Les défis restants

Un des principaux défis auxquels le système d'offsets du Mozambique doit faire face est de monter et de mettre en place une structure opérationnelle robuste en termes juridiques, techniques et financiers qui puisse contribuer à harmoniser le développement économique et la conservation de la biodiversité en reliant les opportunités d'offset aux grandes actions de conservation de la biodiversité dans le pays. Stratégiquement parlant, nous devons intégrer le concept dans le paysage et les actions collectives de conservation en cours dans lesquelles les parties prenantes sont toutes impliquées et contribuent à une vision commune.

<sup>6</sup> Régulation de la protection, de la conservation et de l'usage durable de la diversité biologique (Décret 89/2017).

En tant que fonds fiduciaire, la BIOFUND a déjà établi des procédures et des systèmes juridiques pour mettre l'offset en œuvre. Il lui reste à développer sa capacité de gérer les fonds et d'adapter des politiques de gestion de fonds, des procédures et des formulaires existants pour les rendre appropriés à des projets d'offset ; à développer un nouveau chapitre sur l'offset pour son *Manuel d'opération* ; à parfaire l'audit, le suivi-évaluation, les normes et procédures de rapport ; et à être capable d'adapter les meilleures pratiques mondiales d'offset (tirer les leçons du cas pilote d'Inhambane).

Il convient aussi de garantir que chaque offset garanti possédera des systèmes de pilotage pour assurer que les entreprises respectent les exigences d'absence de perte nette (ou de gain net) et que le gouvernement atteigne les résultats désirés.

Un dernier grand défi consiste à obtenir le soutien des bailleurs pendant le processus de conception et de consolidation du mécanisme, ainsi qu'à susciter l'intérêt du secteur privé pour le financement initial des initiatives pilotes d'offset.

## 7. Résultats obtenus

### 7.1. Le cadre juridique de l'évaluation d'impact et de la hiérarchie de l'atténuation au Mozambique : bref résumé

Le Mozambique possède un cadre juridique de l'évaluation d'impact environnemental (EIE) qui oriente le gouvernement en matière d'émission de permis environnementaux pour les projets de développement. L'émission de ces autorisations précède celle de tout autre permis nécessaire. Le ministère du Territoire, de l'Environnement et du Développement rural (MITADER), à travers le directoire national à l'Environnement (DINAB) est l'autorité responsable de l'EIE et des permis environnementaux. De son côté, l'Agence nationale du contrôle de la qualité environnementale (AQUA) est responsable de l'audit, du contrôle et du suivi environnemental.

Le Règlement sur l'évaluation de l'impact environnemental (Décret n°. 54/2015 du 31 décembre) établit les règles de classement des activités par catégories, le niveau et le contenu des études environnementales nécessaires selon les catégories, les procédures de participation civile, les étapes d'autorisation (préliminaire, d'installation et de fonctionnement), les responsabilités, les inspections, les taxes et les pénalités.

L'EIE est destiné à contribuer à la durabilité environnementale et sociale des activités. Elle commence par une pré-évaluation de l'activité, effectuée par l'Autorité d'évaluation d'impact environnemental (nationale ou provinciale) à partir d'informations sur l'activité et sur son site. Ces informations sont fournies par le demandeur pour alimenter l'instruction menée par le directoire provincial du Territoire et de l'Environnement (DPTADER) de la région concernée. Au terme de la pré-évaluation l'activité est classée dans une catégorie ou rejetée. Le tableau I présente les catégories de l'EIE définies dans le règlement.

**Tableau I : Catégories de l'évaluation environnementale selon les règlements de l'EIE (décret n° 54/2015)**

<b>Catégorie A+</b>	Activités qui en raison de leur complexité, de leur localisation et/ou de l'irréversibilité ou de l'ampleur de leurs impacts méritent non seulement une surveillance sociale et environnementale rapprochée, mais aussi l'implication d'experts dans le processus d'EIE.
<b>Catégorie A</b>	Activités pouvant affecter significativement des organismes vivants et des zones environnementalement sensibles et dont les impacts sont de longue durée, forte intensité, amplitude et significativité
<b>Catégorie B</b>	Activités n'affectant pas significativement des organismes vivants et des zones environnementalement sensibles en comparaison avec les activités placées dans la catégorie A.
<b>Catégorie C</b>	Activités présentant des impacts négatifs négligeables

La figure 5 résume le processus de l'EIE en indiquant les études requises selon la catégorie de l'activité, les délais de remise des documents à l'Autorité d'évaluation environnementale et les délais de communication des résultats.

Comme le montre la figure, les activités classées en catégorie A+ et A requièrent un EIE précédé par une Etude de pré-faisabilité environnementale (EPDA). Celle-ci inclut une évaluation préliminaire visant à identifier les impacts potentiels, à déterminer les aspects méritant un examen approfondi, et à vérifier l'existence d'une faille fatale pouvant menacer la faisabilité sociale et/ou environnementale du projet. L'EPDA inclut aussi les termes de référence à suivre lors de la préparation de l'étude d'impact environnemental. Autant l'EPDA que l'EIE sont tenues d'inclure un processus de participation publique qui doit faire l'objet d'un rapport soumis lui aussi à l'autorité environnementale. L'approbation de l'EPDA donne lieu à l'obtention d'une autorisation environnementale provisoire, tandis que celle de l'EIE débouche sur une autorisation d'installation (à condition que la demande ait été accompagnée par un plan de réinstallation, le cas échéant). L'autorisation d'installation permet de débiter la construction de l'activité, mais la mise en œuvre de celle-ci dépend de l'émission de l'autorisation de fonctionnement, qui est octroyée après vérification de sa pleine conformité avec l'EIE ainsi que de la pleine réalisation du plan de réinstallation et du plan d'offsets de la biodiversité.

Pour les activités de catégorie B, une étude environnementale simplifiée (EES) doit être réalisée selon des termes de référence préalablement approuvés par l'autorité EIE provinciale. L'EES doit passer par une procédure de participation publique dont le rapport, comme pour les activités de la catégorie A, doit être rattaché à l'étude simplifiée avant de soumettre les deux à l'autorité EIE. L'approbation de EES donne lieu à l'octroi d'une autorisation environnementale après le paiement de la taxe correspondante.

Les activités classées en catégorie C ne sont soumises qu'à la présentation de Procédures de bonnes pratiques environnementales préparées par le porteur du projet et soumises à l'approbation de l'autorité EIE (le DPTADER).

L'article 9 du règlement de l'EIE détermine que la pré-évaluation réalisée par l'autorité EIE doit inclure une évaluation des étapes prévues dans le règlement ainsi que dans ses annexes sur les activités de classement par catégories. L'emplacement de l'activité et sa conformité avec les schémas locaux d'aménagement et d'usage des sols doivent aussi être pris en compte dans la pré-évaluation.

Les projets de la catégorie A+ doivent aujourd'hui faire l'objet d'un rapport d'experts indépendants (Règlement EIE 54/2015). Des documents d'orientation ont été publiés par le gouvernement pour assurer la conformité aux meilleures pratiques.

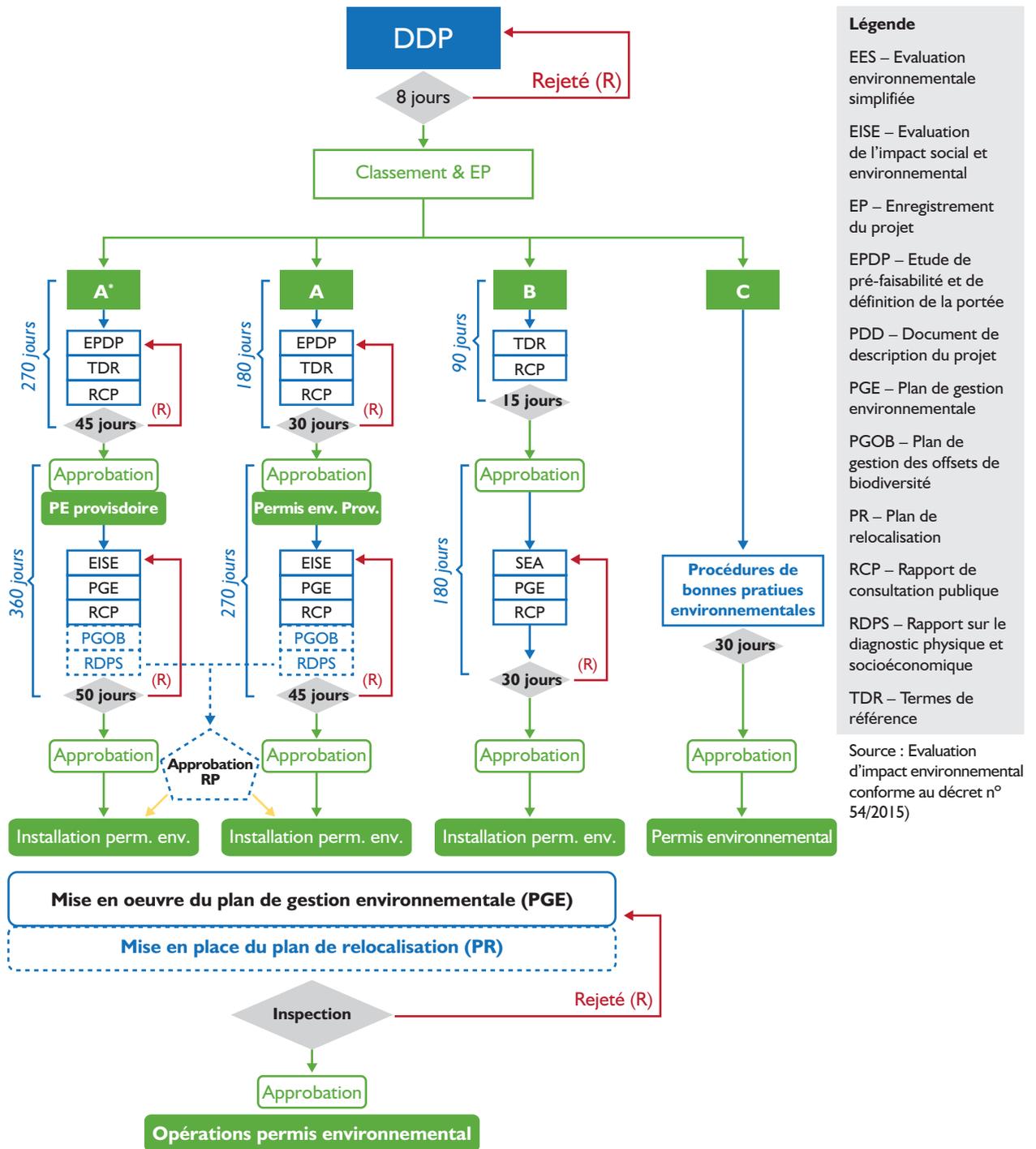
Comme le montre la figure 5, le Mozambique possède depuis 2015 une disposition juridique concernant les offsets ou l'absence de perte nette. Selon le décret n° 54/2015, les études d'impact environnemental et les études environnementales simplifiées requièrent un recours à la hiérarchie de l'atténuation. Le concept est détaillé dans le glossaire du décret, qui explique que les impacts des projets de développement doivent être évités et réduits, que les zones affectées doivent être restaurées, et que si des impacts résiduels significatifs persistent, des compensations de la biodiversité doivent être mises en œuvre. Le décret 54/2015 détermine qu'un plan de gestion des offsets de biodiversité (BOMP) soit développé chaque fois que nécessaire comme une partie intégrante de l'EIE.

La réglementation de la loi sur la protection, la conservation et l'usage durable de la diversité biologique (décret 89/2017 du 29 décembre) détermine que les établissements publics ou privés exploitant des ressources naturelles dans une aire de conservation ou une zone tampon doivent compenser leurs impacts pour assurer l'absence de perte de biodiversité. Le règlement prévoit des compensations monétaires tout en incorporant le concept de l'absence de perte nette selon les meilleures pratiques internationales.

L'analyse du cadre juridique actuel montre qu'à l'exception des impacts autorisés dans les aires protégées et leurs zones tampon, les décrets 54 et 59 permettent la réelle mise en œuvre de la hiérarchie de l'atténuation et de l'absence de perte nette de biodiversité. Si le mécanisme de mise en œuvre des offsets suit les meilleures pratiques internationales, le système de redevances monétaires n'est pas approprié.

Cependant, les instruments juridiques se doivent d'être clairs. Des mécanismes techniques et financiers incluant des directives de mise en œuvre sont nécessaires. C'est pourquoi la BIOFUND, avec le soutien du Projet K, du projet CPI de l'USAID et du COMBO de la WCS aident le gouvernement du Mozambique à clarifier l'application de chacun des textes régissant le domaine, notamment le décret n° 54/2015 sur l'EIE, le décret n° 16/2014 amendé par le décret n° 5/2017 de la loi sur la protection, la conservation et l'usage durable de la biodiversité, et le décret n° 89/2017 de réglementation de la même loi.

Figure 5. Le processus de l'évaluation d'impact environnemental selon les règlements de l'EIE (décret n° 54/2015).



## 7.2. Le mécanisme d'offsets de la biodiversité au Mozambique

Le ministère du Territoire, de l'Environnement et du Développement rural (MITADER), avec le soutien de la BIOFUND, du COMBO et du BIOFIN s'emploie à créer un environnement propice à la mise en place d'un système agrégé pour les offsets de biodiversité conforme aux normes internationales d'absence de perte nette et d'offset.

Le processus comprend la création d'une politique et d'un cadre juridique, la planification spatiale et un cadre technique et d'orientation, ainsi qu'un mécanisme financier opérationnel permettant de recevoir et de gérer les fonds destinés à l'offset en assurant la pérennité, l'additionnalité et l'équivalence de l'offset (figure 6). Ce mécanisme a reçu l'appui des autres secteurs de l'administration, de la société civile, de l'université et du secteur privé réunis dans un groupe de travail technique sur les offsets de biodiversité<sup>7</sup>. Depuis 2017, la BIOFUND s'emploie à développer ce

<sup>7</sup> Groupe de travail constitué à l'occasion du lancement de la feuille de route pour la mise en place du système agrégé d'offsets de la biodiversité au Mozambique, développée par la Banque Mondiale en 2015 sous la forme d'une plateforme de communication et de partage d'information sur le thème.

mécanisme, comme le montre le diagramme ci-dessous, avec le soutien financier du Projet K et du CPI de l'UNAIDS et le soutien technique du MITADER en collaboration avec les projets COMBO et BIOFIN.

**Figure 6. Principaux éléments du mécanisme d'offsets de biodiversité au Mozambique.**  
Source : BIOFUND et projet WCS/COMBO.



Ce mécanisme a donc été créé pour concrétiser la feuille de route sur les offsets de biodiversité au Mozambique financée par la Banque Mondiale en 2014-2016, le règlement de l'évaluation des impacts environnementaux (décret 54/2015) et le règlement de la protection, la conservation et l'usage durable de la diversité biologique (décret 89/2017), qui recommande qu'au cours des prochaines années des actions d'offset soient mises en œuvre dans des espaces protégés clairement sous-financés afin de leur permettre d'exercer une gestion efficace et d'atteindre les objectifs de conservation pour lesquels ils ont été créés.

Le Projet K a soutenu la conception du décret 89/2017. Ce long processus a commencé début 2017 lorsque le gouvernement mozambicain a décidé de réviser la loi sur la conservation et d'y inclure pour la première fois les concepts d'absence de perte nette et d'offsets de biodiversité. La loi fournit donc un cadre juridique pour la protection, la restauration et la compensation d'impacts résiduels sur la biodiversité provoqués par des initiatives de développement.

Ce long processus de révision conduit par l'ANAC faisait peu appel à la société civile. Après des demandes répétées et grâce aux efforts concentrés de nombreux membres de la communauté de la conservation, y compris de la BIOFUND, le processus est devenu beaucoup plus participatif. La BIOFUND et son programme d'offsets a alors joué un rôle déterminant pour mobiliser des acteurs locaux et internationaux tels que l'équipe du COMBO de la WCS afin de fournir des contributions techniques au règlement, concernant notamment l'absence de perte nette et le concept d'offset de biodiversité.

La BIOFUND et la WCS ont beaucoup œuvré à la consolidation de l'information et ont dirigé deux des quatre groupes de travail pour garantir l'inclusion de ces principes dans la loi. La BIOFUND a organisé plusieurs réunions de présentation avec des représentants de la société civile et du MIDATER.

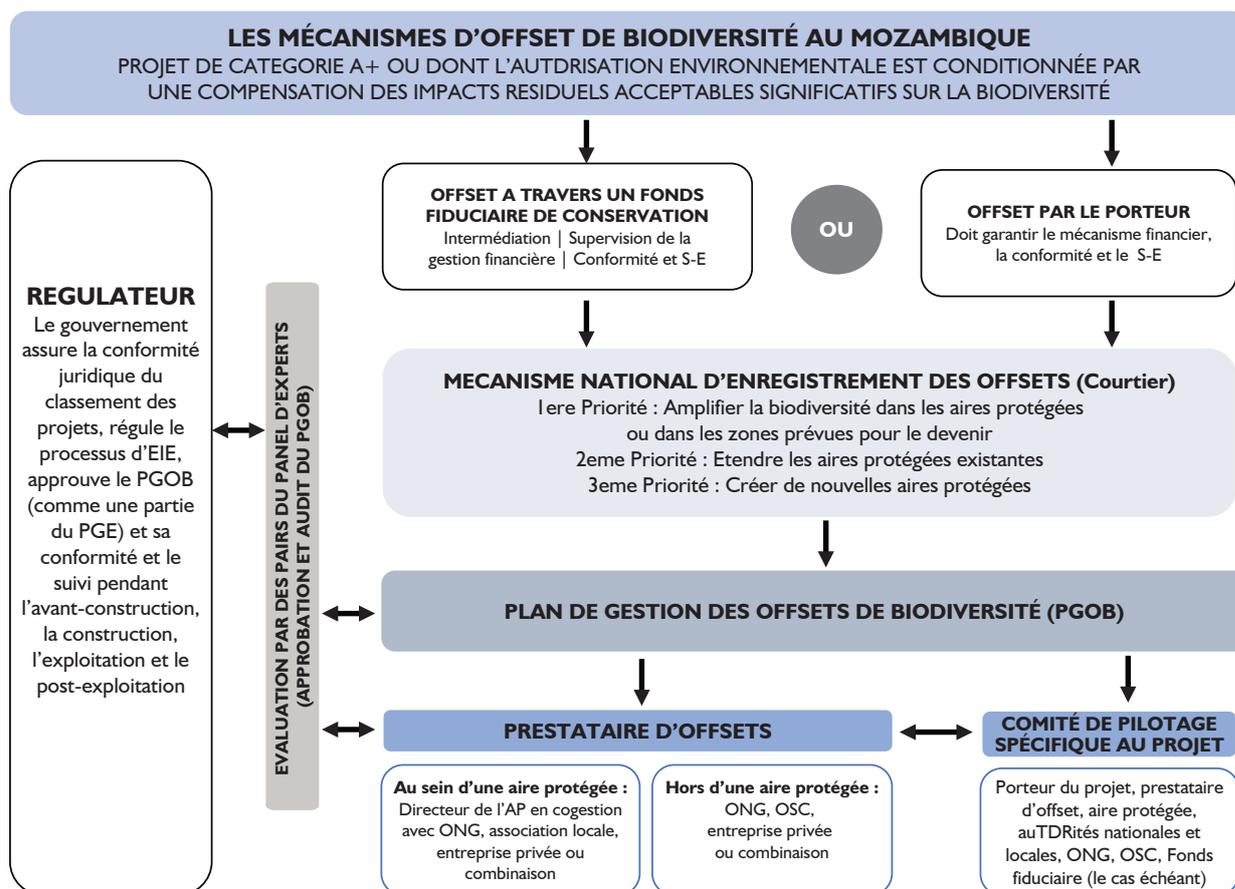
La version finale soumise à l'ANAC contenait la justification de l'importance du concept ainsi que les contributions et les déclarations des parties prenantes. Pendant le processus, la BIOFUND a rédigé un document de synthèse soulignant le principe de l'absence de perte nette et le besoin urgent de le réglementer en tant que mécanisme émergent pour la conservation de la biodiversité.

Le long travail de plaidoyer de la BIOFUND et d'autres organisations de la société civile a débouché sur la nouvelle loi sur la conservation, approuvée le 21 novembre 2017, qui fournissait au Mozambique son premier cadre juridique pour la mise en place de l'absence de perte nette et des offsets de biodiversité.

Cet effort conjoint contribue à la formation d'une communauté nationale de pratique de l'offset, qui pourra faire progresser les discussions, profiter des occasions naissantes et résoudre les problèmes qui pourraient apparaître.

**“ Le long travail de plaidoyer de la BIOFUND et d'autres organisations de la société civile a débouché sur la nouvelle loi sur la conservation, approuvée le 21 novembre 2017, qui fournissait au Mozambique son premier cadre juridique pour la mise en place de l'absence de perte nette et des offsets de biodiversité. ”**

**Figure 7. Le mécanisme de l'offset de biodiversité au Mozambique (version provisoire).**  
**Source: BIOFUND et projet WCS/COMBO.**



### Description du mécanisme

Le **mécanisme d'offset de biodiversité au Mozambique** est applicable à tous les projets A/A+ dont l'autorisation environnementale a été conditionnée à des mesures de compensation d'impacts résiduels significatifs acceptables sur la biodiversité. Les porteurs du projet peuvent mettre leur offset en œuvre **soit en passant par le fonds fiduciaire de la conservation**, qui pourra jouer le rôle d'intermédiaire en finançant la gestion et la supervision, la conformité et le suivi-évaluation, **soit en conduisant l'offset eux-mêmes** en se responsabilisant de la garantie du mécanisme financier, de la conformité et du suivi-évaluation. Les deux mécanismes doivent être validés par un **mécanisme national d'enregistrement des offsets**, qui identifie l'emplacement géographique et le meilleur choix technique de mise en œuvre de l'offset et en aligne les résultats sur le plan national d'action pour la biodiversité (NBSAP).

L'autorisation environnementale définitive est soumise à la présentation et à l'enregistrement **d'un plan de gestion des offsets de biodiversité (BOMP)** lorsque des impacts résiduels persistent après l'application de la hiérarchie de l'atténuation. Les EIE et leurs PGE (plans de gestion environnementale), qui incluent le BOMP, sont alors évalués par un panel d'experts (révision par des pairs) qui adressent leur rapport **au régulateur, le directeur national à l'environnement (DINAB)**. Celui-ci est responsable de la conformité juridique du classement des projets, de la régulation des procédures d'EIE, de l'approbation des BOMP (en tant qu'élément du PGE) et du suivi pendant l'avant-construction, la construction, l'exploitation et la post-exploitation. Le mécanisme d'enregistrement doit être supervisé par une institution gouvernementale, à l'image de la procédure REDD+. De son côté, l'autorisation d'exploitation ne peut être concédée qu'après que tous les montages institutionnels ont été établis, y compris le contrat avec le fournisseur d'offset et le contrat de financement.

L'offset sera alors mis en œuvre par un **prestataire d'offset** qui varie selon l'emplacement du projet. S'il s'agit **d'une aire protégée**, l'offset sera conduit par le directeur de l'aire, en co-gestion avec une ONG, une association, une entreprise privée, ou une combinaison de celles-ci. Dans le cas où l'offset se déroule **hors d'un espace protégé**, l'offset doit être conduit par une ONG, une association, une entreprise privée, ou une combinaison de celles-ci. La mise en œuvre du BOMP doit être supervisée par un **comité de pilotage spécifique au projet**, constitué par un concepteur de projets, un prestataire d'offset, une aire protégée, des autorités nationales et locales, une ONG, une OSC et un fonds fiduciaire (le cas échéant).

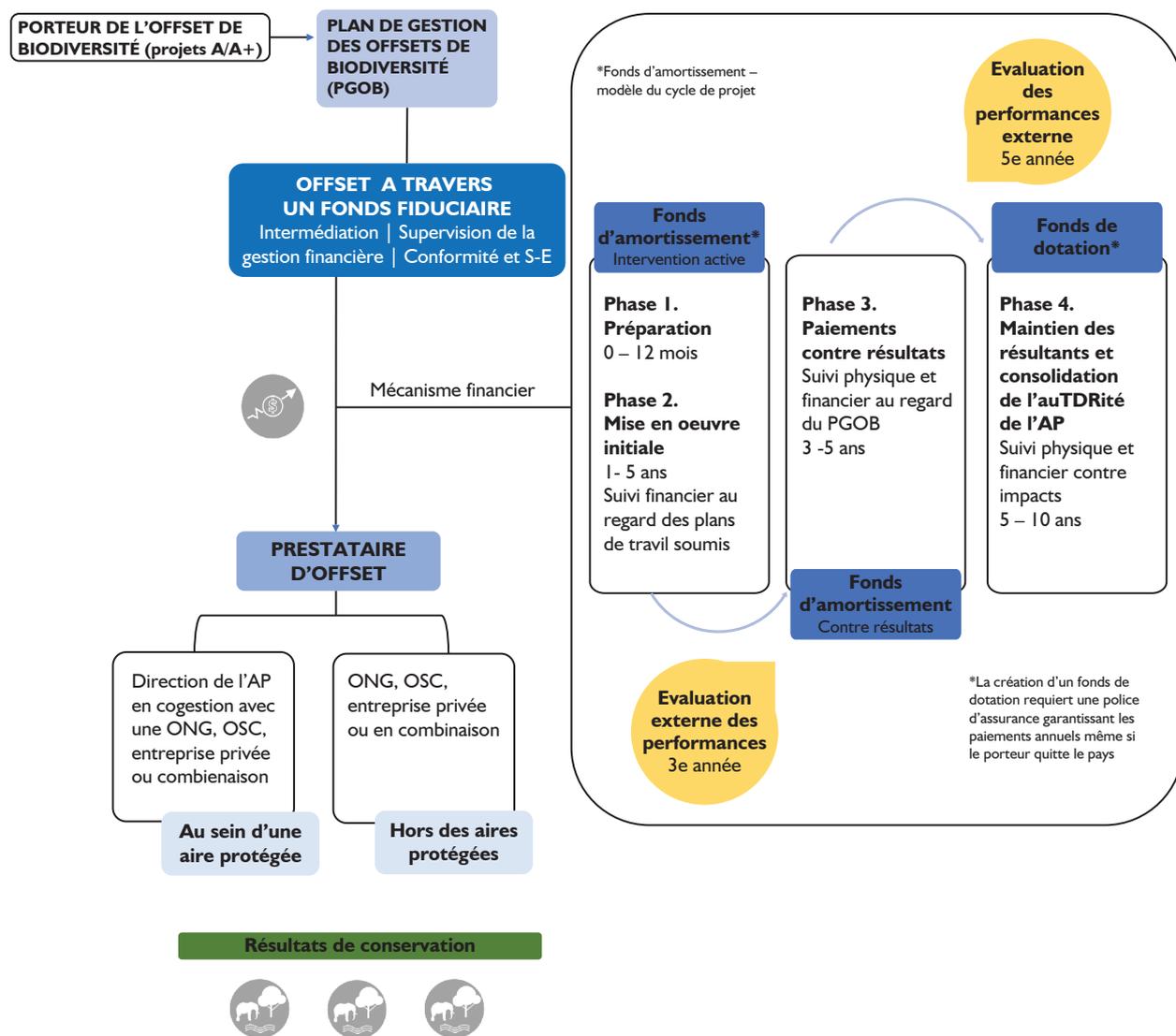
La partie financière du mécanisme est critique pour toutes les phases de l'offset. Dans le cas d'une mise en œuvre à travers un fonds fiduciaire, c'est au fonds (la BIOFUND, dans le cas qui nous intéresse) qu'il revient de monter, comme un service fourni aux concepteurs, le mécanisme financier à utiliser.

### 7.3. Le mécanisme financier et le rôle de la BIOFUND

Un mécanisme financier à long terme sécurisera la gestion des fonds d'offset de biodiversité engagés par des entreprises et des porteurs d'offset. En tant que fonds fiduciaire pour la conservation, la BIOFUND assurera des flux financiers durables pour le cycle de chaque offset qu'elle gèrera, selon le flux illustré par la figure 9. Tous les concepteurs de projets qui doivent répondre à des exigences d'offset peuvent mettre leur BOMP en œuvre à travers le fonds fiduciaire qui fournira un appui d'intermédiation, de gestion financière, de supervision, de conformité et de suivi-évaluation.

Le fonds fiduciaire canalise les fonds vers des prestataires d'offset qui seront chargés de livrer des résultats d'offset au sein d'une aire protégée ou hors d'elles. Le travail du fonds consistera à faciliter l'appariement, à gérer les projets, à affecter les fonds aux projets d'offset, et à les auditer. Les coûts de tous ces services sont inclus dans les commissions de gestion du BOMP. La progression des offsets dépendra de la phase de mise en place, du type d'activités prévues, des structures de mise en œuvre, de la supervision, des indicateurs de suivi-évaluation, des relations contractuelles, des garanties de paiement et de la responsabilité en matière de résultats.

**Figure 8. Le mécanisme financier BBOS (version provisoire). Source : BIOFUND.**



Comme le montre le tableau ci-dessous, le fonds fiduciaire établira un mécanisme financier interne qui évoluera selon les phases de mise en œuvre du programme d'offset.

**Tableau 2. Le mécanisme financier BBOS (version provisoire).**

Phase	Durée	Activités	Responsable	Supervision	Cible du suivi-évaluation	Conditions des décaissements	Relations contractuelles	Responsable des résultats d'offset
Conception	1 an	Conception du BOMP (avec l'EIE) : résultats à atteindre, mécanismes de mise en œuvre, structure de financement, indicateurs de performance	Bureau d'EIE	Concepteur	Qualité des livrables écrits	Remise des livrables écrits	Le concepteur engage le bureau d'EIE	Concepteur
Préparation de la mise en œuvre	premiers 6-12 mois	Mobilisation et préparation, embauche, achat du matériel et des équipements, planification détaillée de la mise en œuvre detailed implementation planning.	Responsable ONG / AP	BIOFUND	Exécution budgétaire	Suivi financier au regard des plans soumis	Contrat de 5 ans entre le concepteur et la BIOFUND	Concepteur
				Concepteur			Accord de mise en œuvre entre la BIOFUND et l'ONG/AP	
			Entreprise	BIOFUND	Livrables - Aucun	Soumission et approbation du budget annuel, remise des rapports d'avancement	Contrat de 5 ans entre le concepteur et la BIOFUND	Concepteur
				Concepteur			contrat avec l'entreprise et accord entre l'entreprise et l'ANAC	
Mise en œuvre	Premières 3 à 5 années	Mise en œuvre des activités du BOMP adaptées selon les besoins et approuvées	Responsable ONG / AP	BIOFUND	Suivi physique et financier au regard du BOMP	Fondés sur les résultats (arbres plantés, ha de plantes invasives nettoyés, gardes embauchés, km de patrouille réalisés etc.)	Contrat de 5 ans entre le concepteur et la BIOFUND	Concepteur, partagé avec la BIOFUND et le comité de pilotage
				Concepteur			Accord de mise en œuvre entre la BIOFUND et l'ONG/AP	
			Entreprise	BIOFUND		Suivi physique et financier au regard du BOMP	Contrat de 5 ans entre le concepteur et la BIOFUND	Concepteur, partagé avec la BIOFUND et le comité de pilotage
				Concepteur			contrat avec l'entreprise et accord entre l'entreprise et l'ANAC	
			Entreprise	BIOFUND		Suivi physique et financier au regard du BOMP	Contrat de 5 ans entre le concepteur et la BIOFUND	Concepteur
				Concepteur			Contrat entre le concepteur et l'entreprise	
			Entreprise	BIOFUND		Suivi physique et financier au regard du BOMP	Contrat de 5 ans entre le concepteur et la BIOFUND	Concepteur
				Concepteur			Accord entre l'entreprise et l'ANAC	
Entreprise	BIOFUND	Suivi physique et financier au regard du BOMP	Contrat de 5 ans entre le concepteur et la BIOFUND	Concepteur				
	Concepteur		Contrat de 5 ans entre le concepteur et la BIOFUND					
Atteinte des résultats	Evaluation externe après 3 ans et avant le renouvellement de l'autorisation (5 ans)	Evaluation de la performance du responsable de la mise en œuvre et du superviseur	Responsable ONG / AP	BIOFUND	Indicateurs d'impact définis dans le BOMP, tels que biomasse, comptage d'espèces, taux de diversité, extension des habitats etc.	Formule pondérée fondée sur l'enrichissement de la biodiversité. Cette formule conditionne les décaissements de l'étape suivante	Paiement de l'évaluation conformément au BOMP initial. Les TdR et le rapport sont envoyés au CP et au DINAIA. Au cas où un panel d'experts serait nécessaire pour le renouvellement de l'autorisation, le rapport lui est également adressé	
Stabilisation et maintien	après 5/10 ans	Après atteinte des résultats (totale ou partielle), ceux-ci doivent être maintenus à travers la consolidation des capacités de l'AP	Responsable ONG / AP	BIOFUND	Indicateurs d'impact et de résultats	Résultats + suivi physique et financier	L'entreprise fait une dotation à la BIOFUND	BIOFUND/CP
				Concepteur			Accord à long terme entre la BIOFUND et l'AP	
Concepteur	Accord à long terme entre l'entreprise et l'AP	Concepteur						

## 8. Bénéfices observés

Pour en faciliter la compréhension, les principaux bénéfices du projet ont été regroupés par objectif du projet :

**Objectif 1 : Avant la fin 2018, renforcer la capacité technique et institutionnelle de la BIOFUND afin de convaincre et de mobiliser le gouvernement et le secteur privé.**

- Le Projet K a catalysé la volonté de la BIOFUND d'explorer des dispositifs financiers innovants. Il lui a permis d'engager un conseiller à plein temps possédant une grande expérience en offsets de biodiversité, la *capacité institutionnelle a été renforcée* pendant la mise en œuvre du projet, et *une équipe de projet a été constituée* et a joué un rôle essentiel pour assurer l'engagement à long terme de la BIOFUND envers l'offset.
- Une plateforme d'apprentissage en réseau destinée au partage de connaissances sur l'offset dans la région a été lancée avec succès par la BIOFUND et ses partenaires.
- La BIOFUND a développé *des procédures de sélection, d'exécution et d'audit des projets d'offset*.
- La BIOFUND a investi dans des *stratégies, du matériel et des formations de communication* pour ses équipes et pour les médias, ainsi que *des procédures de suivi et d'évaluation* pour améliorer le pouvoir de conviction et la communication avec les bénéficiaires.

**Figure 9. L'équipe de la BIOFUND lors de la réunion d'évaluation à de mi-parcours en Ouganda en mars 2018. Photo : COMBO.**



- Bien qu'aucun offset n'ait encore été acheté par le secteur privé, **les financements d'amorçage du Projet K (100 000 USD) et de Counterpart International (200 000 USD) ont permis à la BIOFUND de démontrer la faisabilité du projet et de lever 1,25 millions de dollars supplémentaires pour sa mise en œuvre sur les cinq prochaines années<sup>8</sup>**, ce qui permettra de développer le concept plus avant et de passer à l'étape de la mise en œuvre sur le terrain. La phase suivante permettra à la BIOFUND de continuer à soutenir le gouvernement, notamment par des contributions essentielles aux *instruments juridiques*, en élaborant des directives administratives pour l'application correcte des textes, notamment concernant les critères de décision pour leur application, la supervision et la régulation ; en appuyant *l'élaboration d'orientations techniques* pour déterminer et quantifier les pertes et de biodiversité et les gains en diversité des habitats nationaux. Les indicateurs doivent être codifiés et adoptés par le MITADER comme des directives techniques, et leurs protocoles de suivi et de vérification doivent être élaborés et approuvés ; *la participation au développement des mécanismes du gouvernement, de la société civile et du secteur privé doit être*

<sup>8</sup> Les fonds supplémentaires ont été apportés par la Banque Mondiale (Projet MozBio, 1 MUSD) et le PNUD (250 000 USD). Ces deux projets débiteront au 4eme trimestre de 2018

“ La BIOFUND a revitalisé le groupe de travail technique sur les offsets et a établi une communication active avec des secteurs importants tels que le gouvernement, la société civile, le secteur privé, les communautés locales, les projets de conservation, les agences bilatérales et d’autres acteurs pertinents pour maximiser les contributions au mécanisme. ”

renforcée ; des mécanismes financiers doivent être développés pour garantir le maintien à long terme (ou mieux encore, la pérennité) de l’offset tel qu’il a été conçu ; et, finalement, un projet d’offset dans une aire protégée du Mozambique doit être mis en œuvre. La BIOFUND deviendra un prestataire de service, un courtier du système national, ainsi qu’un mécanisme de canalisation vers les partenaires de la mise en œuvre d’offsets.

**Objectif 2 : Avant la fin 2018, renforcement de la participation de la société civile et des populations locales à l’identification de mécanismes d’offset de la biodiversité au niveau national et local.**

- La BIOFUND a noué un partenariat avec l’Université Eduardo Mondlane (UEM) et le projet COMBO (équipe d’experts nationaux et internationaux) pour la conception d’un projet pilote dans la réserve nationale de Pomene, qui inclut une formation de 30 étudiants en master sur la hiérarchie de l’atténuation et les offsets de biodiversité.
- La BIOFUND a revitalisé le groupe de travail technique sur les offsets et a établi une communication active avec des secteurs importants tels que le gouvernement, la société civile, le secteur privé, les communautés locales, les projets de conservation, les agences bilatérales et d’autres acteurs pertinents pour maximiser les contributions au mécanisme.
- La BIOFUND a officialisé son partenariat avec le projet COMBO de la WCS et le projet BIOFIN du PNUD sous la forme d’un effort conjoint pour intensifier les résultats des projets et influencer les décisions du gouvernement sur les mécanismes financiers de la conservation.
- La BIOFUND a lancé en 2018 une campagne nationale sur les offsets de biodiversité, en partenariat avec les projets COMBO et BIOFIN, qui a permis de former et d’informer plus de 300 personnes de l’ensemble du pays aux thématiques de l’absence de perte nette et des offsets de biodiversité.
- Plus de 300 représentants des secteurs public et privé, de la société civile, des associations locales, de l’université et de la presse ont été formés au cours de l’année au concept de la hiérarchie de l’atténuation, de l’absence de perte nette et des offsets de biodiversité au niveau national (Maputo) et provincial (province d’Inhambane).
- La BIOFUND a participé à de nombreux séminaires, ateliers, séances de renforcement de capacités, pour présenter le mécanisme et articuler avec ses partenaires le concept et son application sur le terrain, en utilisant comme site pilote les aires marines protégées d’Inhambane.

**Figure 10. Le Forum BIOFUND et des séances de formation aux offsets de biodiversité à Inhambane en 2018. Photos : BIOFUND.**



### Objectif 3 : Inclusion des concepts de l'offset de la biodiversité dans les textes juridiques.

- La BIOFUND a conduit les discussions de groupes de travail pendant l'élaboration du règlement sur la protection, la conservation et l'usage durable de la diversité biologique (décret 89/2017). Avec ses partenaires, elle a fourni des contributions importantes au chapitre sur l'absence de perte nette et l'offset.
- La BIOFUND a activement défendu l'inclusion du concept d'offset dans d'autres textes juridiques tels que la Stratégie nationale pour la mangrove, le Code forestier, les directives sur l'exploitation minière et pétrolière, la planification territoriale nationale, l'identification des principales zones de biodiversité, le processus d'enregistrement REDD+, la cartographie des aires protégées etc.
- Le mécanisme a été conçu pour assurer un débouché pratique aux offsets de biodiversité dans les aires marines protégées, notamment dans la province d'Inhambane, pour avérer sa faisabilité sur le terrain.

**Figure 11. Discussions techniques pendant l'élaboration du règlement sur la diversité biologique (décret 89/2017). Photo : BIOFUND.**



## 9. Leçons retenues

« L'industrie extractive a été une menace contre la biodiversité au Mozambique. » Jorge Ferrão – Recteur de l'Université Pédagogique du Mozambique.

Au cours de la dernière décennie, l'augmentation des impacts environnementaux et sociaux négatifs liée à un développement économique rapide fondé sur l'exploitation des ressources naturelles a forcé le gouvernement du Mozambique à élaborer des politiques nationales et des réglementations de mitigation et de compensation de leurs effets. Les offsets ont ainsi connu un essor au cours des dernières années.

Nombreuses sont les expériences d'offset dans le monde. La BIOFUND et ses partenaires s'en sont inspirés pour développer leur propre mécanisme. A condition d'être bien conçu, l'offset peut bénéficier la biodiversité. Certains éléments clés doivent néanmoins être en place.

Depuis le début de l'année, la BIOFUND et ses partenaires s'emploient à adapter le concept mondial en un mécanisme d'offset réalisable dans un contexte mozambicain : de l'inclusion du concept dans le cadre juridique à l'évaluation des conditions biologiques des habitats, en passant par la promotion de l'aménagement, les campagnes de promotion, les formations et les événements de diffusion, toutes ces actions contribuent à permettre au Mozambique de partager des connaissances avec d'autres pays tout en consolidant des processus internes et la mobilisation de ses parties prenantes.

Les offsets ont été amplement utilisés pour compenser des impacts environnementaux et transformer les résultats de projets en résultats de conservation localisés. Une des actions de gestion adaptative menée au Mozambique a consisté à insérer le concept d'offset dans les stratégies de conservation en vigueur (NBSAP et autres) et à accroître la valeur des aires protégées en tant que récipiendaires potentiels d'offsets.

*« Une planification environnementale stratégique impliquant toutes les parties prenantes est essentielle pour éviter les impacts sur l'environnement. »* Hugo Rainey - Wildlife Conservation Society / Coordinateur du projet COMBO

Les pratiques d'apprentissage continu, de partage d'expériences et de mobilisation de tous les acteurs pertinents ont été essentielles pour faire avancer la discussion des offsets au Mozambique.

Comme nous l'avons mentionné, le BBOS est un mécanisme en voie de développement. La grande leçon à en tirer est donc que développer des mécanismes financiers innovants demande du temps, des efforts concertés et la volonté politique des gouvernements et des partenaires. Les fonds d'amorçage tels que le projet K sont essentiels pour déclencher le processus et possèdent un effet catalytique pour démontrer la valeur et la pertinence d'un concept et provoquer un effet de levier permettant d'en poursuivre la mise en œuvre. Cependant, l'existence de financements à long terme est essentielle pour que ces concepts innovants puissent être réellement mis en œuvre et porter leurs fruits.



café