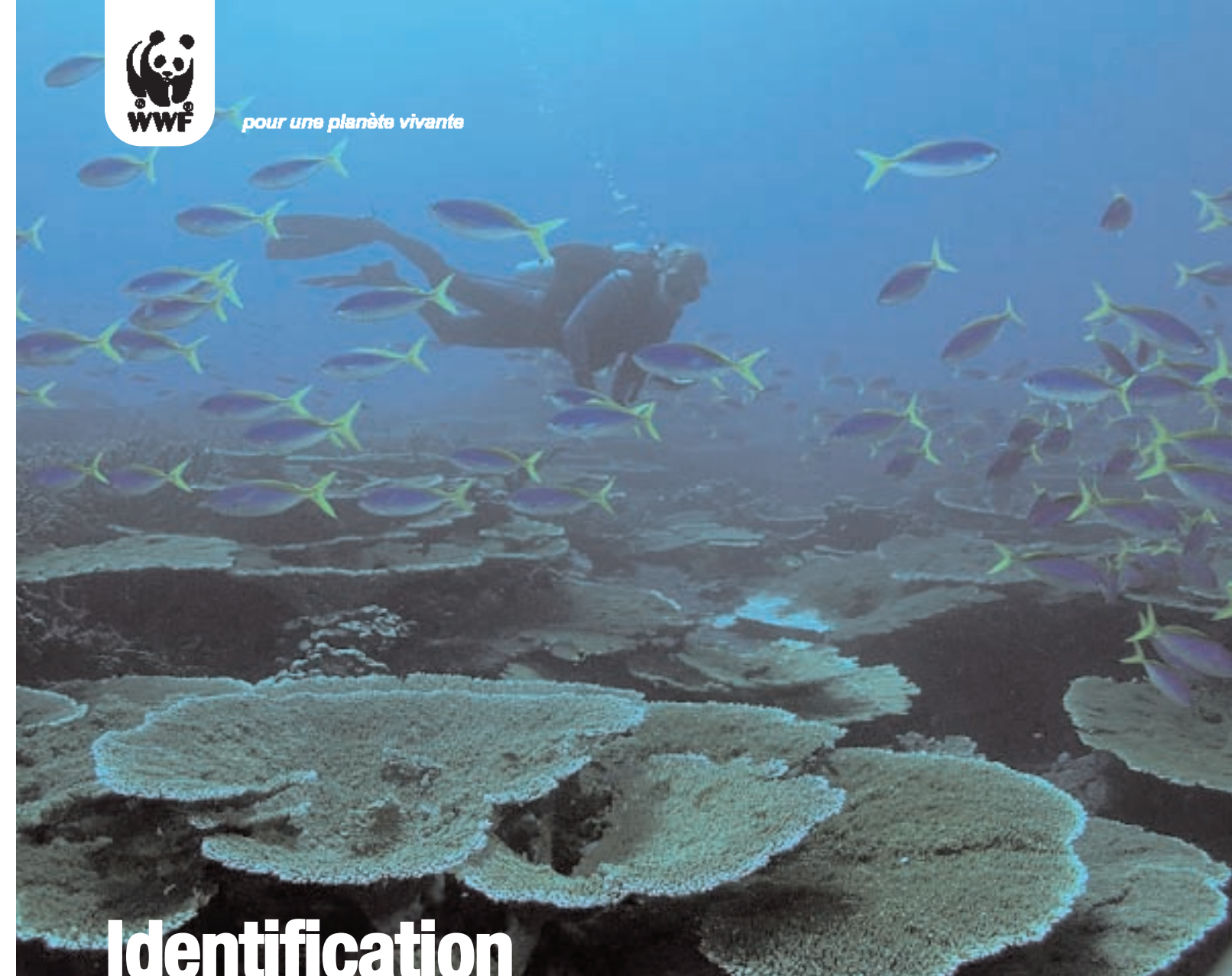




Identification

des mécanismes de financement durable pour la biodiversité dans l'outre-mer français

30 novembre 2006

**Ministère de l'Ecologie
et du Développement durable**

20, avenue de Ségur
75302 Paris 07 SP
Tél. : 01 42 19 20 21
<http://www.ecologie.gouv.fr>



WWF France

Bois de Boulogne
1 carrefour de Longchamp
75016 Paris
Tél : 01 55 25 84 84
<http://www.wwf.fr>



Comité français pour l'UICN

26, rue Geoffroy Saint Hilaire
75005 Paris
Tél : 01 47 07 78 58
<http://www.uicn.fr>



Préparé par Marie de Longcamp
WWF Conservation Finance

En partenariat avec le Comité français de l'UICN

Avec le soutien financier du Ministère de l'Ecologie
et du Développement Durable



Le WWF compte près de 5 millions de membres à travers le monde et dispose d'un réseau opérationnel dans plus d'une centaine de pays ayant développé 12 000 programmes de protection de la nature.

Le WWF a pour objectif de stopper la dégradation de l'environnement dans le monde et de construire un avenir où les êtres humains pourront vivre en harmonie avec la nature :

- en préservant la biodiversité du globe ;
- en garantissant une utilisation durable des ressources naturelles renouvelables ;
- en encourageant des mesures destinées à réduire la pollution et la surconsommation.

Conscients de ces enjeux, le WWF-France développe des thèmes prioritaires : forêts, eau douce, océans et côtes, espèces en danger, changements climatiques, toxiques et modes de vie durable en France, en Europe et en Outre-mer.

Imprimé sur papier recyclé et recyclable.

Page de couverture /Photographes

© WWF-Canon / Cat HOLLOWAY

De bas à gauche en haut

© WWF-Canon / Cat HOLLOWAY

© WWF-Canon / Roger LEGUEN

© WWF-Canon / Roger LEGUEN

© WWF-Canon / Jorgen FREUND

© WWF-Canon / Michel GUNTHER

Dos de couverture/Photographes

© WWF-Canon / Michel GUNTHER

De bas à gauche en haut

© WWF-Canon / Roger LEGUEN

© WWF-Canon / Roger LEGUEN

© WWF-Canon / Roger LEGUEN

© WWF-Canon / Cat HOLLOWAY

© WWF-Canon / Roger LEGUEN

Page/Photographes

6 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

11 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

13 © WWF-Canon / Cat HOLLOWAY

14 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

16 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

18 © WWF-Canon / Cat HOLLOWAY

31 © WWF-Canon / Jorgen FREUND

32 © WWF-Canon / Jorgen FREUND

49 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

75 © WWF-Canon / Frédéric MONNOT

80 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

89 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

90 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

93 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

113 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

119 © WWF-Canon / Tanyo BANGUN

123 © WWF-Canon / Roger LEGUEN

Identification

des mécanismes de

financement durable

pour la biodiversité dans

l'outre-mer français

30 novembre 2006

Préparée par

Marie de Longcamp

WWF Conservation Finance

En partenariat avec le Comité français de l'UICN

Avec le soutien financier du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

Bénéfices environnementaux pour l’utilisation du papier Mohawk certifié FSC

86 kg de papier – certifié FSC – 100% recyclé – produit par énergie éolienne

Economies engendrées grâce à l'utilisation de fibres recyclées au lieu de fibres vierges :

- 1,82 arbre non abattu
- 2,38 kg de déchets en suspension dans l’eau non produits
- 200 litres d’eaux usées non générées
- 39 kg de déchets solides évités
- 76 kg de gaz à effet de serre évités

Economies engendrées grâce à l’usage de l’énergie éolienne :

40 kg d’émissions atmosphériques non produites (CO2, SO2 et NOX)

Ce montant d’énergie éolienne équivaut à avoir évité de rouler 156 km en voiture.

*Les bénéfices environnementaux ont été déterminés grâce au
Calculateur d’Economies des Papiers Mohawk. <http://www.mohawkpaper.com/>*

TABLE DES MATIÈRES

7	RESUME OPERATIONNEL Constats, 7 Recommandations, 8 Remerciements, 13
15	INTRODUCTION
19	1. TENDANCES ET BESOINS DE FINANCEMENT DURABLE DE LA BIODIVERSITE OUTRE-MER
19	1.1 Faiblesse des financements actuels de l'environnement 1.1.1 Tendances des financements publics, 19 1.1.2 Tendances des financements du secteur privé, 22
23	1.2 Absence d'évaluation systématique et uniformisée des besoins de financement des plans d'actions de la biodiversité d'outre-mer 1.2.1 Tendances en outre-mer, 23 1.2.2 Des plans d'affaires pour la biodiversité, 25
28	1.3 Identification des stratégies et initiatives visant à développer les sources de financement potentielles 1.3.1 Les financements provenant du secteur public, 28 1.3.2 Les financements provenant du privé, 30
33	2. DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT DURABLE POUR FINANCER LA BIODIVERSITÉ OUTRE-MER
33	2.1 Fonds fiduciaires pour l'environnement 2.1.1 En général, 33 2.1.2 En Outre-mer, 36 2.1.2.1 Les questions relatives à la création de fonds environnemental en outre-mer, 36 2.1.2.2 Les défis de création de fonds environnemental spécifiques au contexte en outre-mer, 39 2.1.2.3 Les facteurs pour la création de fonds environnemental en outre-mer, 40
44	2.2 Droits d'utilisation, taxes et redevances 2.2.1 En général, 44 2.2.2 En Outre-mer, 48 2.2.2.1 Tour d'horizon des taxes liées à l'environnement et spécificités ultramarines, 49 2.2.2.2 Les activités inscrites dans les plans d'actions potentiellement concernées par ces mécanismes, 55

58	2.3 Paiements pour services environnementaux
	2.3.1 Paiements pour services des bassins versants, 59
	2.3.1.1 En général, 59
	2.3.1.2 En Outre-mer, 62
	2.3.2 Prospection de la biodiversité, 67
	2.3.2.1 En général, 67
	2.3.2.2 En Outre-mer, 70
	2.3.3 Projets de contrepartie de la fixation de carbone, 73
	2.3.3.1 En général, 73
	2.3.3.2 En Outre-mer, 74
76	2.4 Initiatives liées au foncier
	2.4.1 En général, 76
	2.4.2 En Outre-mer, 77
81	3. LA NOUVELLE CALÉDONIE : IDENTIFICATION ET PRÉFAISABILITÉ DES OPTIONS DE FINANCEMENT DURABLE
81	3.1 Le contexte
83	3.2 Les besoins de financement de la conservation de la nature et de la biodiversité calédonienne
	3.2.1 Le plan d’action sur la biodiversité de la Nouvelle Calédonie, 837
	3.2.2 Besoins de financement durable, 84
	3.2.2.1 Identification des actions prioritaires nécessitant des financements à long terme, 84
	3.2.2.2 Besoins de financement du plan d’action, 85
	3.2.3 Tendances des flux financiers et types d’appui, 87
	3.2.3.1 Composition, 87
	3.2.3.2 Financements du plan d’action sur la biodiversité par type d’activités, 87
91	3.3 Fonds fiduciaires pour l'environnement
	3.3.1 Identification des actions de protection, 91
	3.3.1.1 Existence d’une ressource de la biodiversité importante pour le patrimoine mondial, 91
	3.3.1.2 Les critères justifiant la création d’un fonds environnemental, 92
	3.3.2 Facteurs importants pour la création des fonds fiduciaires pour l’environnement, 93

97	3.4 Droits d'utilisation, taxes et systèmes de compensation
	3.4.1 Etat des lieux des droits d'utilisation, taxes et redevances environnementales en Nouvelle Calédonie, 97
	3.4.2 Droits d'utilisation et taxes liés au tourisme et aux activités de loisirs, 100
	3.4.2.1 Le tourisme en Nouvelle Calédonie, 101
	3.4.2.2 Droits d'accès et redevances de concessions existants sur le territoire, 102
	3.4.2.3 Autres droits et taxes liés aux activités de loisirs existants sur le territoire, 103
	3.4.3 Droits, taxes et compensations liés à l'extraction des ressources non renouvelables, 105
	3.4.3.1 L'activité minière en Nouvelle Calédonie, 105
	3.4.3.2 Les pratiques de contribution du secteur minier à la protection de la biodiversité dans le monde, 106
	3.4.3.3 Les droits, taxes et redevances sur l'extraction des ressources minières en Nouvelle Calédonie, 108
	3.4.4 Autres droits, taxes et redevances, 114
	3.4.4.1 Taxes foncières, 114
	3.4.4.2 Taxes sur les carburants, 114
	3.4.4.3 Droits sur la production de films et documentaires, 114
	3.4.4.4 Amendes pour pollution, 115
	3.4.4.5 Recettes sur les loteries, 115
	3.4.4.6 Les timbres postaux au profit de la vie sauvage, 115
116	3.5 Paiements pour services environnementaux
	3.5.1 Les paiements pour les services des bassins versants en Nouvelle Calédonie, 116
	3.5.2 La valorisation des ressources naturelles issues de la prospection de la biodiversité, 120
	3.5.3 Les services de contrepartie de fixation de carbone, 121
122	3.6 Initiatives liées à l'achat et à l'aménagement du foncier
123	3.7 Recommandations
	Liste des Annexes
	Abréviations et Acronymes, 125
	Termes de Référence, 126
	Liste des personnes interviewées, 128
	Bibliographie, 130
	Consultation juridique en appui à la mission, 132
	Consultation juridique en appui à la mission, 139
	Liste des fondations américaines, 144

RESUME OPERATIONNEL

Constats

La protection de la biodiversité outre-mer et tout particulièrement la mise en œuvre des plans d'action locaux de la Stratégie Nationale de la Biodiversité (SNB) nécessitent de plus grands moyens financiers mais aussi et surtout une pérennisation des financements. La gestion et la protection de la biodiversité impliquent en effet des investissements à moyen et long terme. C'est pour répondre à ces enjeux que ces travaux d'identification des mécanismes de financement durable pour la biodiversité outre-mer ont été initiés.

De manière générale, les points suivants sont à relever :

- 1.** La concrétisation et l'efficacité d'un grand nombre de mécanismes dépendra largement de la prise de conscience politique locale et nationale (1) de l'importance de la biodiversité ultramarine et (2) de l'insuffisance actuelle des moyens alloués pour la protéger. Un effort doit être mené pour que les territoires s'approprient les plans d'actions de la biodiversité et s'engagent à consacrer localement des ressources budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de ces financements (tant budgétaires que contractuelles)
- 2.** Il n'existe pas d'évaluation systématique des besoins de financement à long terme distinguant les coûts récurrents et les coûts d'investissement nécessaires pour étudier, préserver et valoriser de façon durable la diversité biologique de l'outre-mer. Pour identifier et cibler les sources de financement potentielles, il est nécessaire d'adopter une méthodologie permettant d'évaluer les besoins. La réalisation de cette évaluation est indispensable et devrait constituer une priorité.
- 3.** Les acteurs ont exprimé leur intérêt et souhait d'approfondir ces questions de mécanismes de financement durable qui sont nouvelles pour eux. Un besoin de sensibilisation et de formation a été identifié dans le but de remédier au manque de connaissance et d'expertise sur les caractéristiques et les conditions de mise en œuvre des différents mécanismes de financement.
- 4.** L'échelle pertinente pour la mise en œuvre des mécanismes de financement durable en outre-mer se situe à un niveau local et régional du fait des spécificités institutionnelles, politiques, juridiques, sociales et économiques de chaque territoire. Les spécificités sont telles qu'il est souvent difficile de dégager des modèles valables pour tous les territoires.
- 5.** Le financement durable de la biodiversité de l'outre-mer ne pourra être assuré par un mécanisme unique et résultera, au contraire, de la mise en œuvre combinée d'un ensemble d'instruments devant faire l'objet d'un processus d'évaluation continu.



Recommandations

Les recommandations présentées dans les différentes sections du présent rapport s’articulent autour de deux niveaux d’intervention : le niveau national et territorial.

Au Niveau National

Procéder à l’évaluation des besoins de financement, en distinguant (1) les coûts récurrents et d’investissement et (2) les ressources de financement existantes et potentielles pour la biodiversité des territoires.

Cette évaluation pourrait prendre la forme d’un programme en partenariat avec le secteur privé (écoles de commerce et cabinets de conseils) qui viendrait aider les gestionnaires et organismes chargés de la biodiversité à développer un modèle financier permettant d’évaluer les différentiels de financement des actions prioritaires et à développer une stratégie pour les combler.

Une étape préliminaire consistera à identifier les actions prioritaires pour chaque territoire (notamment dans le cadre des exercices de programmation financière et technique des plans d’actions locaux outre-mer de la SNB) qui demanderaient à être évaluées puis de trouver des intérêts communs pour développer une approche globale ou régionale.

Renforcer la capacité d’analyse et de mise en œuvre des mécanismes de financement et valider les actions prioritaires nécessitant des financements pérennes.

Le développement de stratégies de financement durable ne peut se faire d’une manière unilatérale dans le cadre de cette étude mais doit être le fruit d’un processus participatif.

Pour appuyer les territoires dans la définition d’une stratégie de financement durable et valider les domaines évoqués ci-dessous, une première étape consistera à réunir des représentants des secteurs impliqués avec une participation limitée pour faciliter les échanges. Les représentants comprendront des personnes des DIREN ou des services environnementaux, des ONG locales et internationales, des élus locaux, des propriétaires fonciers et des personnes, du monde de la recherche et du secteur privé. Cette réunion permettra de présenter les mécanismes de financement durable et les moyens de les mettre en œuvre en même temps que des sessions de travail seront organisées pour valider les mécanismes recommandés dans cette étude comme potentiellement à développer localement et/ou régionalement.

Appuyer les territoires dans le domaine de la fiscalité environnementale en insistant sur l’affectation d’instruments fiscaux existants ou à créer et en utilisant les outils de valorisation économique.

Cette recommandation fait écho à une demande locale et nationale : (1) certains territoires comme la Polynésie Française et la Nouvelle Calédonie ont inscrit le financement de certaines actions de leurs plans par des taxes spécifiques et ont identifié la nécessité de travailler sur la fiscalité environnementale, (2) un groupe de travail a été créé à la demande du premier ministre pour faire des propositions visant à développer l’utilisation des instruments économiques au service du développement durable. Ce groupe pourrait constituer une plate forme de réflexion pour la biodiversité outre-mer.

Parmi les secteurs potentiels, on notera les activités touristiques et minières, activités économiques importantes pour certains territoires et indissociables de l’utilisation des ressources naturelles. Une première étape consistera à engager une réflexion sur la fiscalité environnementale en étudiant l’affectation théorique et pratique de taxes existantes et en approfondissant les activités qu’elles financent. Quelques taxes sont en place dans les DOM et créent un précédent qui pourrait faciliter cette réflexion.

Appuyer une mission auprès des antennes du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres présentes en outre-mer pour développer, par départements, un plan de financement durable de la stratégie de protection de la biodiversité en cours d’élaboration par le Conservatoire (prévu pour 2007). Soutenir les projets de création de Conservatoires en Nouvelle Calédonie et Polynésie française.

Cette mission s’inscrit dans une politique de sensibilisation des élus locaux et dans le sens d’une meilleure intégration des enjeux environnementaux dans la sphère des préoccupations publiques.

Au Niveau Territorial

Evaluer les revenus nécessaires et coûts des activités identifiées comme prioritaires et relevant du long terme.

Développer une stratégie de financement durable propre à chaque territoire en associant des mécanismes de financement spécifiques aux besoins financiers.

Le tableau 1 résume les mécanismes appropriés pour financer les actions mentionnées dans les plans des collectivités. Avant de définir les mécanismes potentiellement à développer, il est nécessaire que les territoires identifient de façon participative (1) les activités prioritaires (2) les mécanismes prometteurs dans leur contexte local.

Tableau 1 : Récapitulatif des recommandations spécifiques par mécanisme

RECOMMANDATIONS	TYPES D’ACTIONS: QUI POURRAIENT ETRE FINANCES PAR CE MÉCANISME
Fonds fiduciaire pour l'environnement Promouvoir les initiatives liées à la création et/ou la mise en œuvre de fonds fiduciaires destinés au actions demandant des financements pérennes et réguliers. (Section 2.1)	▪ Moyens humains de surveillance des espaces protégés (Guyane) ▪ Plans de restauration (Guyane) ▪ Création de réserves marines (Martinique) ▪ Structure régionale de type observatoire de la biodiversité assurant la mise en place des plans d’actions (Guadeloupe) ▪ Besoins de formation et de sensibilisation des décideurs aux enjeux environnementaux (Guadeloupe) ▪ Amélioration des connaissances des habitats et des espèces animales et végétales (Guadeloupe) ▪ Création et gestion des aires protégées terrestres (Nouvelle Calédonie) ▪ Inscription et gestion du patrimoine mondial des récifs coralliens (Nouvelle Calédonie) ▪ Consolidation et pérennisation du programme forêts sèches (Nouvelle Calédonie)
Droits, taxes et redevances Valider par un processus consensuel les droits, taxes et redevances ayant un potentiel et étant en cohérence avec le plan d’action de la biodiversité. Convaincre les élus de créer un compte d’affectation spéciale pour les taxes existantes (comme la TDENS) et pour les futures taxes. (Section 2.2)	▪ Accroître le réseau d’aires protégées et gérer les espaces naturels (Tous) ▪ Protéger les espèces menacées et notamment les espèces emblématiques (Tous) ▪ Lutter contre l’orpaillage illégal et atténuer les impacts des activités extractives (Guyane, Nouvelle Calédonie)
Paielements pour services des bassins versants Identifier les bassins versants dont la protection est compatible avec un système de paiements des services environnementaux et qui font l’objet d’une demande potentielle des bénéficiaires. Cette orientation nécessite au préalable des réflexions au sein des services environnementaux. Elle implique une organisation à moyen terme. (Section 2.3.1)	▪ Mettre en œuvre une gestion concertée de la ressource en eau à l’échelle des bassins versants (Tous) ▪ Agir sur les sources de pollutions (Tous) ▪ Assurer un réseau d’observation de la qualité des eaux (Tous) ▪ Réaliser des actions de sensibilisation et de formation pour optimiser les travaux d’entretien en vue de respecter les écosystèmes aquatiques (Tous)
Prospection de la biodiversité Promouvoir et/ou appuyer la création d’un cadre légal de régulation des activités d’extraction et de valorisation des ressources génétiques, de partage des avantages de l’utilisation de la biodiversité et de protection des connaissances traditionnelles. (Section 2.3.2)	▪ Renforcer la connaissance et la protection des espèces en danger (Tous) ▪ Créer un observatoire de la biodiversité et des milieux naturels (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Guyane) ▪ Renforcer la connaissance des écosystèmes et des espèces (Tous) ▪ Poursuivre les inventaires (Tous) ▪ Créer un muséum régional floristique et faunistique (Guyane) ▪ Développer les bases de données sur la biodiversité (Guyane)
Initiatives liées au foncier Renforcer les effectifs sur place avec des postes chargés de développer les contributions des départements, régions et contributeurs privés, notamment pour la Guyane, Martinique, Guadeloupe et Mayotte. Soutenir les projets de création de Conservatoires en Nouvelle Calédonie et Polynésie française. (Section 2.4)	▪ Développer les acquisitions de terrains (Tous) ▪ Valoriser et gérer les sites naturels (Tous) ¹ Les activités mentionnées ici ont été évoquées lors des consultations des collectivités d’outre-mer comme des actions nécessitant des financements pérennes. Il reste cependant à valider, pour chaque collectivité, la faisabilité locale des mécanismes correspondants.



En termes de faisabilité de mise en œuvre à court terme et d’efficacité relative, les mécanismes portant sur les droits, taxes et redevances (Section 2.2) et les initiatives liées au foncier (Section 2.4) constituent des priorités selon le critère pertinence/faisabilité.

La promotion des initiatives liées à la création de fonds fiduciaires destinés aux actions demandant des financements pérennes et réguliers représente une action pertinente mais qui sera longue à mettre en œuvre et dont la faisabilité est encore à confirmer.

Le développement d’une stratégie de financement durable propre à chaque territoire en associant des mécanismes de financement spécifiques aux besoins financiers reste une action prioritaire qui permettra d’affiner la faisabilité des mécanismes et d’engager les actions territoires par territoires.

Etapas Initiales

Le Tableau 2 ci-dessous propose une liste d’étapes initiales pour la mise en place des recommandations ci-dessus :

Tableau 2 : Principales étapes de mise en œuvre

ETAPES	RESPONSABILITÉ
Elaboration d'un programme d'évaluation des besoins de financement des actions prioritaires et mise en œuvre de partenariats ad hoc.	• National • Mise en œuvre territoriale
Appui à l'intégration de la biodiversité dans les décisions politiques : dis-sémination de la présente étude, initiation et supervision d'études ad hoc (comme l'évaluation des coûts potentiels de la non prise en compte de la préservation des ressources naturelles dans les politiques d'aménagement des territoires et de l'importance du capital naturel pour le développement des territoires)	• National • Comité de suivi du plan d'action Patrimoine Naturel / Mise en place d'un groupe de travail « Financement durable de la biodiversité outre-mer »
Atelier de présentation et d'appropriation des mécanismes de financement durable à partir du présent rapport et validation des actions prioritaires nécessitant un financement pérenne. Des élus, des représentants des autorités publiques, des personnes du privé, des chercheurs et des ONG devront être présents.	• Territorial • Accompagnement national
Création d'un comité de financement durable en charge de développer la stratégie de financement durable rapportant à la structure ad hoc. Ce comité devra regrouper des élus, des représentants des autorités publiques, des personnes du privé, des chercheurs et des ONG.	• Territorial
A partir des actions prioritaires, proposition et validation des mécanismes de financement les plus appropriés au territoire par le comité de financement durable. Hormis la Nouvelle Calédonie, il sera nécessaire de conduire une étude de faisabilité des options de financement dans le contexte local.	• Territorial
Développement d'un plan de travail technique pour chaque mécanisme de financement incluant budgets, termes de référence et étapes.	• Territorial • Accompagnement national



Remerciements

Ce rapport a été financé par la Direction de la nature et des paysages du Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable (MEDD) du gouvernement français avec la participation du réseau WWF et du Comité français de l’UICN. Le cabinet d’avocats Orrick Rambaud Martel a apporté sa généreuse contribution au travers de l’expertise de Maîtres Xavier Ledru, Karine Sultan, Valentin Autret et Dominique Bordes. Ce rapport a été écrit par Marie de Longcamp et n’aurait pu voir le jour sans les précieuses contributions des DIREN Guyane, Guadeloupe, Martinique, du Gouvernement de Polynésie Française, du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et de toutes les personnes des institutions et organisations rencontrées en Nouvelle-Calédonie. La structure du rapport et les ébauches ont bénéficié des commentaires avisés de Gilles Kleitz et Sarah Hernandez du MEDD, de Melissa Moye, Régis Dick, Anne-Isabelle Laudon, Ahab Downer, Hubert Géraux, Catherine Gabrié du WWF, de Carole Martinez, Jean Philippe Palasi et Sébastien Moncorps du Comité français de l’UICN. L’auteur du rapport remercie vivement tous ceux qui ont apporté leur appui à l’étude, que ce soit par leur appui financier ou leurs conseils scientifiques et techniques (liste en annexe 4).

INTRODUCTION



La biodiversité représente notre héritage naturel et joue un rôle fondamental dans le fonctionnement des écosystèmes qui fournissent de multiples biens et services à l'humanité. Elle constitue un bien public mondial par essence. Or, la dégradation de cet héritage, du fait des activités humaines, ne cesse de s'aggraver et commence à se retourner contre nous même. Ainsi le taux d'extinction actuel des espèces est d'environ 1000 fois supérieur au taux d'extinction naturel. Cette accélération génère le besoin de protéger toutes les formes et associations de vie (populations, espèces, écosystèmes) au plus vite et à une plus grande échelle. Selon les expertises scientifiques nous rencontrons la 6ème phase d'extinction de masse. Cette nouvelle échelle requiert de nouveaux investissements pour mettre en œuvre des programmes de grande envergure, longs et coûteux. Comme le développement humain, la protection et la gestion des ressources naturelles demandent de la continuité dans l'action et de la prévisibilité (et stabilité) dans les financements. Pour une bonne partie, la protection se fonde sur des coûts récurrents ; par exemple, pour les espaces protégés, recruter des directeurs de parcs ou des éco-gardes fait peu de sens si on ne peut les payer pour les quinze années qui suivent. L'outre-mer bénéficie de moyens financiers représentant des sommes importantes, guère orientées pour un développement durable intégrant la protection de la biodiversité. Il est aujourd'hui nécessaire de compléter les financements actuels insuffisants par des modèles de financement durables et innovants et de rapprocher les forces en présence jouissant des ressources naturelles.

Conscients de l'insuffisance des ressources humaines et financières disponibles aujourd'hui à l'étude, la préservation et la valorisation de la biodiversité des collectivités françaises d'outre-mer à long terme, le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) et le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) ont souhaité explorer les mécanismes de financement durable existants dans le monde. Le but est de construire avec les acteurs et les autorités concernés une réelle ambition pour le développement durable de ces collectivités. Cette étude se fonde sur les plans d'action de préservation de la biodiversité rédigés entre 2005 et 2006 par la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion, Mayotte, la Nouvelle Calédonie et la Polynésie Française et qui représentent la déclinaison concrète de l'engagement français de stopper la perte de biodiversité d'ici 2010. En effet, les collectivités d'outre-mer, présentes sur deux continents et dans trois océans, jouissent d'une biodiversité incomparable, véritable bien public mondial, qui fait porter à la France une responsabilité majeure.

L'objectif de l'étude est de formuler, à l'attention du MEDD, de ses services et des autorités publiques territoriales, une série de recommandations de nature pragmatique, en examinant les contraintes et perspectives respectives des différents mécanismes et en mettant en lumière les possibilités adaptées à l'outre-mer. L'étude cherche à coupler avec des mécanismes de financement spécialisés les actions des plans des collectivités. Cependant, la mise en œuvre sur le terrain de telle ou telle mesure (par exemple, évalua-

tion des coûts au travers de plans d'affaires, étude de la fiscalité locale, consentement à payer, consultation des parties prenantes) nécessitera des études spécifiques de faisabilité.

La structure du rapport est conçue de façon à ce que chaque section et annexe puisse être lue et utilisée de manière indépendante selon l'intérêt du lecteur. Le rapport présenté ici ne peut prétendre, et n'a pas pour objectif, de proposer une étude de faisabilité pour chacune des mesures identifiées dans chacun des plans d'actions. Il se veut un outil de référence pour les différentes parties prenantes et tente de relever l'intérêt et la faisabilité de certains modèles compatibles avec les points spécifiques du contexte de l'outre-mer français.

La Section 1 comprend une analyse sommaire

- des tendances des moyens financiers actuels,
- des besoins de financement durable de la biodiversité en outre-mer, et
- des sources de financement potentielles.

La Section 2 et ses Sous Sections examinent successivement les différents mécanismes de financement suivants

- fonds fiduciaires pour l'environnement,
- droits d'utilisation, redevances et taxes,
- paiements pour les services environnementaux (PSE), et
- initiatives liées au foncier.

Chacune de ces Sous Sections comprend la définition générale du mécanisme, une appréciation générale de sa faisabilité en outre-mer et des recommandations spécifiques

La Section 3 analyse de façon plus complète et concrète ces mécanismes de financement pour la Nouvelle Calédonie qui constitue un exemple approprié, justifié par son exceptionnelle biodiversité, son éloignement, ses enjeux économiques et environnementaux actuels et les difficultés pour accéder à des sources de financement.

L'étude s'est déroulée sur un période allant de janvier à septembre 2006. Elle se base sur la méthodologie suivante

- Examen des différents plans d'actions des territoires disponibles et élaborés dans le cadre de la Stratégie Nationale de la Biodiversité,



- Mission en Nouvelle Calédonie (avril 2006) avec consultations à différents niveaux des acteurs et experts intervenant directement et indirectement dans le secteur de l'environnement (la liste des personnes interviewées est jointe en Annexe 4),
- Consultations de différents experts et acteurs concernés par la protection de la biodiversité et par l'outre-mer,
- Interviews par téléphone ou questionnaires des DIREN ou services en charge de l'environnement des territoires,
- Examen d'un large éventail d'études et de documents sur les mécanismes de financement pour la conservation et la gestion durable des ressources naturelles (une bibliographie est jointe en Annexe 5).

L'étude a été financée par le MEDD et par le réseau WWF. Elle a également bénéficié de l'appui technique du Conservation Finance Program du World Wildlife Fund (WWF-US), et du WWF-France, notamment son bureau délocalisé en Nouvelle Calédonie.

1. TENDANCES ET BESOINS DE FINANCEMENT DURABLE DE LA BIODIVERSITE OUTRE-MER

L'analyse du financement actuel et des besoins de financement durable de la biodiversité ne constituant pas l'objet premier de cette étude, nous nous efforcerons de donner une image globale des flux financiers pour l'environnement et de relever les tendances concernant l'état de connaissance des besoins de financement durable pour la biodiversité outre-mer.

1.1 Faiblesse des financements actuels de l'environnement outre-mer

1.1.1 *Tendances des financements publics*

Par public, il est entendu les financements provenant des fonds européens, des concours financiers métropolitains, des collectivités locales, des établissements publics et services publics. Pour une analyse détaillée des financements pour la biodiversité de l'outre-mer issus du secteur public pour la période précédant la réforme de la loi des finances (applicable à partir de 2005), le lecteur est renvoyé aux travaux effectués par le Comité français de l'UICN qui vient de publier, en novembre 2006, une analyse des financements publics nationaux et européens consacrés à la biodiversité d'outre-mer. Au cours de ces travaux, les principaux concours financiers publics et mesures fiscales bénéficiant aux collectivités d'outre-mer ont été examinés afin d'évaluer les moyens mis en œuvre pour la protection de la biodiversité.

A titre liminaire, il faut noter que les informations relatives aux réalisations des contrats de plan (maintenant contrat de projet Etat-Région), conventions de développement ainsi que des fonds bénéficiant à l'outre-mer sont souvent très inégales et incomplètes :

. **Un certain nombre de données chiffrées sont absentes** et des incertitudes pèsent sur les chiffres communiqués malgré l'obligation faite au gouvernement de présenter « un état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux départements et territoires d'outre-mer ». A cela s'ajoute, pour les DOM, les obligations de la convention internationale d'Aarhus signée le 25 juin 1998 par le gouvernement français. Elle porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

. **La multitude et la complexité des financements convergeant vers les territoires d'outre-mer rendent la lisibilité des chiffres disponibles parfois incertaine.** Les financements de l'outre-mer viennent au travers des différents concours publics que sont les budgets ministériels affectés à l'outre-mer, les contrats de développement, les fonds d'interventions et dispositifs spécifiques bénéficiant à l'outre-mer. De plus en plus, les contributions des fonds d'interventions et dispositifs spécifiques viennent abonder les contrats de développement.



La nouvelle loi de finances prévoit de réformer l’approche de crédits par ministères en transformant les 850 chapitres existants en 139 programmes au sein desquels figureront les programmes d’intervention territoriale de l’Etat (PITE). Les derniers travaux ministériels d’organisation de budget par mission et par action ont défini trois grandes orientations pour le Ministère de l’outre-mer qui, comme pour la majorité des autres ministères transversaux et sectoriels, ne mentionnent ni la biodiversité, ni l’environnement (Palasi et al. 2006).

L’étude publiée par le Comité français de l’UICN (Palasi et al. 2006) souligne un certain nombre de tendances :

. **De façon générale, l’environnement est marqué par une conception essentiellement sanitaire et sécuritaire.** Le type de développement encouragé comporte très peu d’objectifs sur les écosystèmes naturels tels que les lagons, les forêts, les mangroves et il est impossible de distinguer les investissements pour protéger la biodiversité du reste des actions environnementales. Il a donc été décidé de comptabiliser les financements pour l’environnement au sens large du thème.

. **Les contrats de développement répondent à une approche territoriale des politiques publiques et constituent des instruments d’aménagement et de développement qui n’incluent pas la biodiversité et l’environnement.** En effet, ces axes ne font pas partie des quatre grands domaines prioritaires pour les Contrats de Plan Etat-Région 2000-2006. Aucun enjeu écologique de préservation de la biodiversité n’est clairement établi dans les contrats de plan et les préoccupations environnementales n’ont commencé à apparaître dans les financements contractualisés que depuis 2000 et essentiellement sous un angle sanitaire, aménagiste et sécuritaire. La part du MEDD représente 2,80% des contributions ministérielles aux CPER des DOM, soit 489, 80 millions d’euros entre 2000 et 2006. Nonobstant cette part financière relativement réduite, les nouveaux CPER pour la période 2007-2013 intègrent pour la première fois explicitement des objectifs transversaux de conservation de la biodiversité, notamment par le développement des infrastructures naturelles et par la mise en place d’observatoires régionaux de la biodiversité.

. **Les fonds d’interventions bénéficiant à l’outre-mer et prenant en compte parfois l’environnement financent de plus en plus les contrats de développement diminuant ainsi la marge de manœuvre et de décision initiale de ces fonds.** Les fonds d’intervention financent quelques projets environnementaux, et notamment la protection des récifs coralliens au travers de l’IFRECOR au titre des opérations non contractualisées. Les affectations détaillées et l’évaluation des opérations financées par ces fonds sont des informations quasi inexistantes. C’est le cas par exemple pour le FIDOM (Fonds d’Investissement pour les Départements d’Outre-mer) dont les informations fondamentales sur la répartition de ses interventions par secteur d’ac-

tivité, par type de bénéficiaire, et sur l’identité des autres financeurs de projets cofinancés ne sont pas disponibles. Dans le cas du Fonds pour la Reconversion Economique de la Polynésie Française, seul le montant de l’enveloppe globale inscrite dans la loi de finances et les affectations principales s’avèrent être rendus publics.

. **De façon globale, l’Union Européenne (UE) est un contributeur financier très important pour les quatre DOM mais la prise en compte de la protection de la nature est difficile à évaluer.** La contribution totale de l’UE aux DOM est de 3,6 milliards d’euros pour la période 2000-2006². Les PTOM bénéficient également de financements, à des niveaux bien moindres, au travers des contributions du Fonds Européen de Développement (FED) négocié pour une période de dix ans. Ainsi, le 9ème FED a consacré 61 millions d’euros aux PTOM français pour la période de 2000-2010. A cela s’ajoutent les fonds encourageant la coopération régionale (FEDER, INTER-REG). A l’intérieur de toutes ces contributions, il existe des enveloppes affectées au titre des mesures patrimoine naturel / environnement. Il est cependant difficile de chiffrer, de façon exacte, les contributions allant à la protection de la nature. Par exemple, à la Réunion, des fonds inscrits dans l’axe environnement ont été affectés à un gigantesque projet de « basculement des eaux » des versants humides vers la côte sèche, projet qui présente des risques environnementaux régulièrement relevés par les associations locales de protection de la nature et un coût très élevé (Palasi et al. 2006). Autre exemple, la Martinique a bénéficié de 870 000 euros par an pour la mesure patrimoine naturel entre 2000-2006 ; cette mesure inclut des actions de protection de la biodiversité et aussi des aménagements touristiques dans les espaces naturels.

. **Les collectivités locales peuvent de façon ponctuelle être comptées parmi les sources de financement existantes mais les données chiffrées ne sont pas disponibles.** Pour espérer connaître ces informations, il faudrait se rendre sur chaque territoire et enquêter sur les actions au niveau local.

² Source Commission Européenne

L'enjeu environnemental en outre-mer essentiellement supporté par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) : 6,129 millions d'euros, soit 0,063% de l'effort financier de l'Etat en 2004³

Alors que l'outre-mer renferme 14 écorégions⁴ et que 2/3 de ces territoires sont reconnus comme des « points chauds »⁵ de biodiversité, en 2004, le budget du MEDD pour l'ensemble des territoires d'outre-mer représentait 6,129 millions d'euros, soit 0,063% de l'effort financier de l'Etat en faveur de l'outre-mer apporté au titre des crédits ministériels. Ce budget s'est partagé entre trois domaines que sont la protection de la nature, des sites et des paysages, l'eau et la prévention des pollutions et des risques. Quelques cas isolés de contribution à l'environnement ont été faits au titre de l'amélioration des conditions de vie comme ce transfert de crédits entre le Ministère de l'outre-mer (MOM) et le Ministère de l'Equipeement afin de mettre en place un dispositif de détection par satellite d'activités de pêche illicites dans les zones économiques exclusives des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) pour un montant de 1,06 million d'euros en 2003. A l'inverse, certaines actions comme l'aide exceptionnelle à la régularisation des certaines occupations de la zone des 50 pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique vont à l'encontre du principe de la préservation du littoral. La contribution budgétaire du MEDD a baissé dans certaines collectivités comme la Nouvelle Calédonie (-9.09%), Wallis et Futuna (-28,57%) et la Polynésie Française (-88,8%) entre 2003 et 2004. Source : Palasi *et al.* 2006

1.1.2 Tendances des financements du secteur privé

Il faut mentionner également les financements privés dont les montants restent faibles et très inférieurs aux ressources publiques. Il n'existe pas aujourd'hui d'informations exhaustives sur le nombre et les montants exacts de ces financements. Cependant, on peut citer les contributions suivantes :

- Les associations de protection de la nature nationales et internationales comme la Ligue de Protection des Oiseaux, la Fondation Nicolas Hulot, Conservation International, l'UICN, le WWF...reçoivent des fonds des bailleurs mais sont aussi des bailleurs eux même grâce aux contributions qu'elles mobilisent auprès du secteur privé et de leurs membres.
- Des fondations d'entreprises comme la Fondation Nature et Découvertes, la Fondation EDF et la Fondation Total participent à des actions directement liées à la préservation de la biodiversité et ont des partenariats à l'instar de la Fondation EDF

³ Source Comité français UICN. 2006. Biodiversité et concours financiers publics en outre-mer. Paris : Comité Français UICN
⁴ Une écorégion est une région du monde représentant des habitats marins, terrestres et d'eaux douces d'une exceptionnelle richesse. http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/ecoregions/about/index.cfm
⁵ Pour être qualifié de point chaud, une région doit à la fois contenir des critères d'endémisme très élevé et des pertes de plus de 70% de son habitat originel. <http://www.biodiversityhotspots.org/xp/Hotspots/>

et des Réserves naturelles en Guadeloupe, ou de la Fondation Total avec le Centre d'Initiation à l'Environnement en Nouvelle Calédonie. Les quelques montants connus sont cependant très faibles.

- Des entreprises locales ou nationales comme les banques, les distributeurs, certains industriels, les compagnies aériennes locales participent parfois à des opérations de sponsoring avec les associations locales.

Lorsque l'on rapporte les contributions publiques à la protection de l'environnement (0,063% de l'effort financier de l'Etat en faveur de l'environnement l'outre-mer au titre des crédits ministériels ou 2,80% des contributions ministérielles aux CPER des DOM), force est de constater que les financements actuels de la protection de la nature restent anecdotiques comparés aux fonds qui convergent en outre-mer. De plus, ils sont en disproportion avec l'importance que représente l'outre-mer dans le patrimoine français de biodiversité. Ce constat ne fait que confirmer le diagnostic de l'OCDE sur l'inadéquation des moyens scientifiques, budgétaires et institutionnels alloués à la conservation de l'exceptionnelle richesse de la biodiversité de l'outre-mer français (OCDE. 2005).

1.2 Absence d'évaluation systématique et uniformisée des besoins de financement des plans d'actions de la biodiversité d'outre-mer

Pour élaborer une stratégie de financement durable, il est théoriquement nécessaire (1) d'identifier les types des besoins en financement et notamment en faisant ressortir les besoins demandant des fonds pérennes et (2) d'évaluer les différentiels existants entre les besoins de financements globaux et les financements effectifs. La section suivante s'attarde sur le niveau de connaissance des besoins de financement pérenne requis pour mettre en œuvre les plans d'actions.

1.2.1 Tendances en outre-mer

Il ressort que le niveau d'évaluation de ces besoins en outre-mer est très faible, voire nul. Les tendances suivantes ont été identifiées :

- **Les plans d'actions ne reflètent pas toujours l'intégralité des axes stratégiques prioritaires à mener sur le long terme.** Les actions proposées sont en général programmées pour une réalisation sur 5 ans, bien que la plupart des actions nécessitent d'être conduites sur le moyen, voire le long terme. Il serait utile de retenir les activités demandant à être menées sur le long terme et de les prioriser afin de déterminer les actions nécessitant des financements durables.

. **Il n’y a pas d’harmonisation entre les différentes évaluations budgétaires des plans.**

Certains plans consistent en des estimations budgétaires globales, approximatives et sur des durées variables ; d’autres plans d’action comportent des budgets par actions dont l’évaluation a été faite en fonction d’enveloppes disponibles pour engager les travaux. De

plus, il n’est pas possible, à ce jour, de fournir les différentiels d’actions à financer de façon durable. Enfin, certains plans d’action ne sont pas encore chiffrés.

A titre purement indicatif, les estimations disponibles des besoins par an données par les territoires oscillent entre 4,6 millions d’euros (Guadeloupe), entre 6-8 millions d’euros et 29 millions d’euros selon que l’on inclut les besoins en assainissement des eaux usées (Martinique) et 45 millions d’euros (Guyane). Dans la réalité, et en se basant sur l’année 2006, les montants de financement s’élèvent respectivement à 0,5 millions d’euros pour 2006 au titre de la participation de l’Etat et des collectivités (Guadeloupe), 0,43 millions d’euros (Martinique) et 1 million d’euros (Guyane).

Source : Retours de consultations ou interviews

. **Les types de coûts à engager ne distinguent que rarement les coûts d’investissements des coûts récurrents.** Hors, les coûts récurrents sont les besoins de financement les plus difficiles à financer et aussi ceux qui permettent de mener une stratégie de conservation dans la durée. Ainsi, il serait utile de faire ressortir les coûts de fonction-

nement correspondant aux activités considérées comme prioritaires et nécessitant un financement durable. Il a été mentionné, à plusieurs reprises, la difficulté que ce problème posait aux associations qui ne peuvent se structurer efficacement et jouer pleinement leur rôle par manque d’appui financier et de visibilité sur le long terme.

Dans un effort pour lister les activités aujourd’hui non financées et considérées comme prioritaires par les personnes consultées ⁶, les actions suivantes ont été citées :

- . Moyens humains de surveillance des espaces protégés (Guyane)
- . Plans de restauration (Guyane)
- . Création de réserves marines (Martinique)
- . Structure régionale de type observatoire de la biodiversité assurant la mise en place des plans d’actions (Guadeloupe)
- . Besoins de formation et de sensibilisation des décideurs aux enjeux environnementaux (Guadeloupe)
- . Amélioration des connaissances des habitats et des espèces animales et végétales (Guadeloupe)
- . Création et gestion des aires protégées terrestres (Nouvelle Calédonie)
- . Inscription et gestion du patrimoine mondial des récifs coralliens

⁶ En dehors de la Nouvelle-Calédonie, des questionnaires ou des interviews téléphoniques ont été effectués auprès des directeurs des différentes DIREN ou instances en charge de l’environnement. La Polynésie Française, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique ont répondu aux questions.

(Nouvelle Calédonie)

- . Consolidation et pérennisation du programme forêts sèches (Nouvelle Calédonie)

Cette sélection d’actions demande à être confirmée de façon participative au niveau des territoires et n’est donnée ici qu’à titre indicatif.

1.2.2 Des plans d’affaires pour la biodiversité

Parce que les enjeux de protection de la nature sont de plus en plus cruciaux et que les solutions pour y répondre de plus en plus complexes, stratégiques et vastes, les acteurs de l’environnement ont développé et adopté des **plans d’affaires**, pratiques utilisées et éprouvées par le secteur privé. Le but est de renforcer leurs capacités de gérer les programmes de grande envergure. Un plan d’affaires est une composante d’un plan de gestion et vise à donner une vision claire : (1) des besoins financiers nécessaires à la conduite des activités du plan de gestion, (2) des ressources potentielles pour répondre à ces besoins. Le plan d’affaires devient un **outil de management unique qui réunit gestion, planification stratégique et communication** avec pour objectif la levée des fonds.

Comme outil de gestion, les objectifs sont de :

- . Clarifier la situation financière,
- . Identifier les besoins de financement,
- . Evaluer les différentiels de financement,
- . Identifier les options de financement,
- . Rechercher l’efficacité de gestion,
- . Montrer les obstacles opérationnels.

Comme outil de planification stratégique, les objectifs sont de :

- . Développer des stratégies et des approches pour les allocations budgétaires futures,
- . Identifier des options de générations de revenus et analyser comment elles s’intègrent dans le cadre stratégique,
- . Cadrer les bénéfices institutionnels dans un contexte socio-économique plus large.

Comme outil de communication, les objectifs sont de :

- . Fournir une présentation complète en termes de gestion et de financement,
- . Informer les acteurs clés : gouvernement, communautés locales, secteur privé et bailleurs,
- . Servir d’instrument de marketing.

Le plan d'affaires étant un moyen d'atteindre les objectifs de conservation, il s'appuie sur le plan de gestion qui définit (1) les objectifs à long terme (plan stratégique) et (2) les objectifs détaillés à court terme correspondant aux activités de management (plan opérationnel). Préparer un plan d'affaires demande du temps de la part d'un personnel qualifié et des ressources financières. La première étape consiste à réellement engager un processus qui représente en lui-même un investissement. L'équipe sera composée d'acteurs familiers des enjeux de biodiversité concernés et de personnes aux compétences financières et de gestions reconnues. La deuxième étape est la collecte d'informations qui vont permettre de déterminer (1) les besoins financiers à court et moyen terme, (2) les biens et services environnementaux, (3) la valeur économique de ces biens et services, (4) les potentiels bénéficiaires et « clients ». C'est sur cette base que l'équipe va analyser et prendre les décisions comme l'allocation des ressources, les mesures de réduction de coûts, la gestion des problèmes de cash flow, les opportunités de financement à poursuivre. La dernière étape consiste à rédiger un rapport, à des fins de communication et notamment à l'attention des bailleurs, qui met en lumière les conclusions et les directions prises.

Les parcs nationaux américains adoptent l'initiative « National Parks Business Plan » pour faire face aux réductions de budgets du Congrès.

Ayant eu à faire face à un manque crucial de financement du fait de coupes sombres dans les budgets alors même que les coûts de gestion ne faisaient qu'augmenter, les parcs nationaux américains ont eu l'idée d'impliquer des professionnels des milieux des affaires et des étudiants en gestion pour aider les parcs à traduire la gestion financière des parcs en un langage accessible au Congrès et au grand public. Cette idée s'est concrétisée sous la forme d'une initiative nommée « National Parks Business Plan ».

Un partenariat entre l'agence des parcs nationaux américains (NPS) et l'association de conservation des parcs (NPCA) a été développée dans le but de clarifier les besoins des parcs, d'identifier les zones d'amélioration et d'évaluer les activités menées à l'aune des standards requis pour assurer le service de la mission des parcs. Sur une période de 11 semaines, les étudiants, encadrés par des professionnels des cabinets de conseil partenaires, assistent les gestionnaires de parcs à récolter les données, analyser les informations et commencer le processus de création d'un plan d'affaires à partir du modèle qui a été adapté aux besoins stratégiques de NPS. Cette initiative a permis de lancer une campagne nationale de récolte de fonds qui a permis d'augmenter et diversifier les fonds, pendant que les gestionnaires des parcs sur le terrain ont utilisé les plans pour identifier les opportunités d'économiser des fonds et d'opérer de façon plus efficace. Le programme lancé en 1998 a permis de développer des plans dans 130 parcs (390 au total) pour un coût annuel total de 1 millions de dollars partagé entre NPS et NPCA. L'initiative est gérée par 3 chefs de projets et directeurs au niveau du service des parcs et de 4 personnes du côté de NPCA. Source NPCA

RECOMMANDATIONS

L'évaluation des besoins de financement durables, des différentiels avec les financements disponibles et de la structure des coûts à couvrir représente une priorité pour toutes les collectivités.

Au Niveau National

Mener une étude d'évaluation des coûts potentiels de la non prise en compte de la préservation des ressources naturelles dans les politiques d'aménagement des territoires et de l'importance du capital naturel pour le développement des territoires. L'objectif de cette étude sera d'accompagner l'intégration de la gestion et la protection des ressources naturelles dans les politiques d'aménagement des territoires. Cette étude se veut un outil d'information et d'aide à la décision des responsables politiques en faisant la démonstration appliquée qu'il existe des liens économiques et financiers (positifs comme négatifs) entre développement de l'outre-mer et préservation des ressources naturelles.

Mettre en place une méthodologie et un programme d'évaluation des besoins de financement de la biodiversité des territoires sous la forme d'un partenariat entre le secteur privé (écoles de commerce et cabinets de conseils) et les gestionnaires chargés de la biodiversité. L'évaluation des besoins de financement supposerait un effort méthodologique, notamment pour identifier et chiffrer les coûts récurrents. L'initiative présentée ci-dessus nous paraît digne d'intérêt. Il serait ainsi utile de créer un modèle financier adapté aux besoins des collectivités et d'élaborer dans chaque collectivité un plan d'affaire pour la biodiversité.

Au Niveau Territorial

Identifier les actions du plan qui méritent un financement durable et qui sont prioritaires. Sur la base des actions relevées ci-dessus, il faudrait valider les différents axes prioritaires qui demandent des financements durables.

Evaluer les coûts et revenus nécessaires pour les activités identifiées comme prioritaires et relevant du long terme.

1.3 Identification des stratégies et initiatives visant à développer les sources de financement potentielles

Cette section propose de relever les initiatives existantes ou en cours de développement représentant un potentiel de sources de financement des mécanismes de financement durable.

1.3.1 *Les financements provenant du secteur public*

Les stratégies de développement des financements publics destinés à la biodiversité des territoires semblent s'orienter vers deux axes : **intégration des enjeux de la biodiversité dans le développement économique et social et coopération géographique à un niveau régional.**

Le manque d'intégration des enjeux environnementaux dans les budgets publics est souvent souligné comme un problème. La mise en place d'une évaluation précise et méthodologique des besoins de financement de la protection de la biodiversité pourrait aider à cette intégration en apportant toutes les éléments appuyant les besoins d'une hausse des crédits et en permettant de justifier une action spécifique « Environnement et Développement Durable » dans la future mission outre-mer de la nouvelle loi de finance, comme le recommande le Comité français de l'UICN. Parmi les initiatives qui existent et à répliquer, on peut noter, à titre d'exemple, la contribution en Guyane des ministères de l'agriculture au travers d'un contrat d'agriculture durable et du ministère de la recherche dans l'amélioration de la connaissance environnementale.

Les collectivités territoriales font également partie des acteurs à cibler dans la participation à cet effort, et l'intégration de la biodiversité devrait se faire dans les schémas d'aménagements des différents secteurs et dans les agendas 21. Les Conseils Généraux peuvent également participer à des actions de protection comme c'est le cas en Guyane où le Conseil Général contribue à hauteur de 600 000 euros par an au financement du Parc naturel régional et à hauteur de 50 000 euros attribués aux communes pour l'entretien des sentiers de randonnées.

L'Agence Française de Développement (AFD) est un acteur qui a pour mission d'assurer une offre publique en matière de financement de développement économique et social en outre-mer. **Bien que l'AFD ne représente pas un contributeur direct de l'environnement dans les collectivités françaises d'outre-mer, le secteur de l'environnement pourrait en tirer partie en étant plus intégré aux outils financiers utilisés par les collectivités publiques et les institutions financières nationales et locales.** Par ailleurs, l'AFD est en train de confirmer sa participation au Critical Ecosystem Partnership

Fund (site CEPF), initiative publique / privée qui devra permettre à certaines collectivités françaises de bénéficier de fonds pour la protection de la biodiversité.

Concernant les financements européens, les fonds structurels versés aux DOM devraient faire l'objet d'un axe « biodiversité pour le développement » permettant un usage spécifique et ciblé des fonds. Dans le Fonds Européen de Développement versé aux PTOM et principal outil financier de l'Union Européenne, la protection de la biodiversité n'est pas intégrée et un travail de lobby allant dans ce sens devrait être engagé dès maintenant dans la perspective de la renégociation complète de l'accord pluriannuel en 2010.

Des stratégies de coopération régionale sont également développées pour accéder aux financements européens, nationaux (il existe des fonds nationaux de coopération mais insuffisamment axés sur les questions d'environnement), ainsi qu'aux financements du FFEM. Les financements européens intègrent un axe d'intervention spécifique visant à favoriser l'intégration régionale de chaque DOM avec les pays voisins. Dans ce cas, les actions de coopération régionale bénéficient de subventions communautaires. Les enjeux de la biodiversité étant souvent régionaux, il est dans l'intérêt des acteurs de l'environnement de consacrer des moyens pour développer des initiatives à l'instar de la Polynésie Française qui travaille actuellement en collaboration avec le Groenland sur les enjeux climat et océans avec l'appui potentiel du 10ème Fonds Européen de Développement. En juin 2006, lors du sommet de Port Moresby (Papouasie Nouvelle-Guinée) au sujet du FED, une augmentation de 30% du fonds était annoncée. Par ailleurs, l'enveloppe globale pour le Pacifique augmente de plus de 100 %. L'aide européenne remplacera tous les précédents programmes européens d'assistance financière à la région du Pacifique sud. Cette aide devra être consacrée essentiellement à la coopération pour le développement, la gestion durable des ressources naturelles, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. La contribution de la France au FED est la plus importante des nations européennes. Elle s'élève à 25 % de l'enveloppe globale, qui est de 350 millions d'euros pour cinq ans (dans le Pacifique). La France contribue à hauteur de 17,5 millions d'euros par an. Une aide à laquelle il faut ajouter les 15 millions que la France verse à titre bilatéral aux pays du Pacifique dont le principal bénéficiaire est le Vanuatu. L'enjeu reste l'éligibilité de territoires comme la Nouvelle Calédonie qui pourrait se trouver au dessus du seuil requis.

Le Fonds Français pour l'Environnement (FFEM) est le principal acteur français d'intervention internationale sur la biodiversité avec une moyenne d'engagement annuel dans la biodiversité d'environ 10 millions d'euros. Les conditions d'accès de l'outre-mer à ces fonds sont limitées à 25% d'un projet, dans le cadre strict d'un projet de coopération régionale. A ce jour, le FFEM a soutenu cinq projets avec des composantes dans l'outre-mer mais ce chiffre pourrait être augmenté dans les prochains mois, cette ouverture vers les collectivités françaises d'outre-mer étant très récente.

1.3.2 Les financements provenant du privé

Par secteur privé, nous faisons référence aux trois grandes catégories de sources de financement potentielles :

- les personnes physiques,
- les fondations qui ont pour objet principal ou partiel la conservation,
- les sociétés à but lucratif qui peuvent avoir un intérêt dans la protection de la nature.

Les fonds affectés à des programmes internationaux provenant de fondations américaines représentent 3 milliards US\$ en 2003. Les 1000 plus importantes fondations forment 2/3 des dons accordés en dehors des Etats-Unis et l'environnement représente 8,4% des subventions internationales ⁷. Une recherche auprès des fondations américaines a permis d'identifier une vingtaine de fondations qui pourraient contribuer à l'environnement en outre-mer (annexe 6).

La Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, Mayotte, la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie pourraient potentiellement accéder à des fonds pour la préservation de la biodiversité gérés par Conservation International :

- Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF), initiative conjointe du FEM, du gouvernement du Japon, de la Fondation John D. and Catherine T. MacArthur Fondation et de la Banque Mondiale et bientôt du gouvernement français (via l'AFD), soutient et renforce les capacités de la société civile pour protéger durablement la biodiversité dans les « points chauds ». Le CEPF est actuellement en cours de négociation d'une deuxième tranche de cinq ans pour une capitalisation totale de 125 millions de dollars si tous les contributeurs approuvent leurs participations. Bien que le CEPF n'intervienne à priori que dans les pays en voie de développement et émergents, la contribution de l'AFD devrait permettre d'ouvrir l'éligibilité des territoires d'outre-mer à ce fonds.
- Global Conservation Fund (GCF), fonds capitalisé par la Fondation Gordon et Betty Moore qui finance la création, l'expansion et la gestion à long terme des aires protégées dans les « points chauds », les zones sauvages à haute biodiversité et les régions marines clés (et notamment les récifs coralliens). GCF peut allouer des fonds lors des trois phases de création et d'expansion des aires protégées que sont : (1) le développement et la planification stratégique, (2) la mise en œuvre et (3) les besoins de financement à long terme (site GCF). Une des conditions est l'obtention d'un cofinancement de 2 : 1 dans le cas de fonds publics et de 1 : 1 pour des fonds privés. Les types de financement peuvent être de l'assistance tech-

⁷ Source : Foundation Center



nique autant que des fonds de dotation ce qui rend le GCF très attrayant notamment pour les besoins de financement des aires protégées marines et terrestres de l'outre-mer et la capitalisation de fondations. Le GCF est en cours d'évaluation de ses programmes et a momentanément suspendu ses subventions qui devraient reprendre prochainement.

Pour attirer les dons privés, il est important de créer un climat favorable à l'investissement caritatif en mettant en place un régime fiscal favorisant les dons et en facilitant la création d'organismes, comme des fonds ou des associations qui vont lever des fonds auprès des privés. Il se trouve que la loi sur les fondations qui s'applique dans les DOM a été révisée en 2005 et se trouve à présent plus incitative pour les dons. Dans le cas des PTOM, il serait pertinent d'en faire autant. Les acteurs qui mobilisent les fonds auprès du privé sont le plus souvent des associations, des fondations ou des établissements publics comme le Conservatoire du Littoral. Or, le secteur associatif environnemental est souvent mentionné comme fragile et peu développé en outre-mer notamment par manque de soutien par les autorités publiques.

2. DES MECANISMES DE FINANCEMENT DURABLE PERTINENTS POUR FINANCER LA BIODIVERSITE OUTRE-MER

2.1 Fonds fiduciaires pour l'environnement

2.1.1 En général

Depuis le début des années 90, plus d'une quarantaine de fonds fiduciaires environnementaux (FE) ont été établis pour financer la protection de l'environnement à long terme.

Un fonds fiduciaire peut être défini, de manière générale comme une somme ou un ensemble de biens qui (a) ne peuvent être utilisés que pour atteindre un ou plusieurs objectifs spécifiques, (b) doivent être maintenus séparés d'autres sources financières et (c) sont gérés et contrôlés par un conseil d'administration indépendant. En cela, les fonds fiduciaires pour l'environnement ne sont pas à confondre avec les fonds ad hoc de type public, à l'instar du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) ou du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM). Dédiés à un objet précis, le plus souvent pour des raisons de visibilité politique, les budgets de ces fonds sont soumis à des votes périodiques et ne représentent pas à proprement parler des mécanismes de financement durable ; en réalité, ils s'apparentent plus à des allocations budgétaires d'un ou plusieurs bailleurs publics dont la gestion reste centralisée et soumise à des règles particulières contrôlées par ces mêmes bailleurs. Ce type de fonds n'est pas à exclure pour le financement de la biodiversité outre-mer mais relève plus d'une décision politique d'allocation budgétaire. L'objet de l'étude portant sur les mécanismes de financement durable, il a été décidé de s'intéresser plus spécifiquement aux fonds fiduciaires de type public privé, de droit commun et à vocation pérenne.

La création d'un fonds peut avoir pour but d'assurer le financement stable et à long terme des aires protégées (AP) ou encore d'apporter des financements à des groupes communautaires ou à des ONG pour la réalisation de projets de préservation de la biodiversité et une utilisation plus durable des ressources naturelles. Dans son évaluation des fonds fiduciaires pour la préservation de la biodiversité, le FEM distingue deux types de fonds : les « fonds de gestion de parc » qui financent le fonctionnement de zones protégées au sein du réseau national du périmètre de protection, les « fonds de subventionnement » acheminant les ressources vers des groupes cibles (généralement des ONG et groupes de proximité). Beaucoup d'entre eux disposent de fonds de dotation capitalisés par le biais d'aides accordées par des organismes d'Etat ou des bailleurs de fonds internationaux. Les FE peuvent aussi gérer des fonds d'amortissement créés grâce aux conversions de dette nature ou des fonds renouvelables alimentés par le produit de « redevances d'usage » affectées ou non à la conservation, selon les cas. La somme totale des capitaux de fonds existants à ce jour excèdent \$1 milliard, dont \$500 million en Amérique Latine où se trouvent plus de 23 FE.



Les FE sont toutefois plus que de simples mécanismes financiers. Ils représentent également :

- . **Un forum essentiel** où des acteurs—organismes gouvernementaux, natet locaux, ONG, secteur privé et bailleurs internationaux—se réunissent régulièrement pour débattre et parfois résoudre des questions importantes sur le thème de la conservation.
- . **Des acteurs clés dans l'élaboration des stratégies et des politiques nationales de conservation,**
- . **Une source d'expertise technique** à même de collaborer avec les structures publiques et privées afin d'élaborer des approches de gestion, réactives et efficaces,
- . **Des organes qui renforcent les capacités** et accompagnent les premiers pas d'ONG émergentes du domaine de la conservation de la biodiversité.

Les éléments nécessaires à l'existence d'un fonds comprennent :

- . **Un accord sur la forme juridique et sur des statuts** qui définissent et limitent la façon dont les fonds vont être utilisés,
- . La mise en place d'un **Conseil d'Administration mixte**, comprenant des représentants des différents acteurs impliqués,
- . **Un règlement intérieur,**
- . La définition et la mise en œuvre d'une **stratégie de mobilisation de fonds** pour le financement des coûts de démarrage, l'assistance technique, les coûts de fonctionnement et la dotation,
- . La définition et la mise en œuvre d'une **stratégie d'investissement.**

Les étapes de la création d'un fonds comprennent : une étude de faisabilité, la mise en place d'un Comité de pilotage et la définition participative des objectifs et du profil du fonds, la réalisation d'études sur les statuts juridiques et les stratégies de mobilisation et d'investissement, la rédaction des statuts et du règlement intérieur, l'identification des membres du Conseil d'Administration et les formalités de création.

Les fonds fiduciaires sont des **entités légales et peuvent gérer plusieurs formes de comptes** de façon simultanée et séparée. Ils sont :

- . Les **fonds de dotation** constituent le type le plus commun. Le capital du fonds investi (auprès de banques commerciales, bons du trésor, actions/obligations de sociétés)de manière à générer un flux constant de revenus, généralement entre 5 et 10% par an, sur une longue période. Le capital lui-même n'est jamais dépensé et seuls

les intérêts ou le revenu des investissements sont utilisés pour appuyer les activités de conservation.

- . Les **fonds d'amortissement** dépensent, non seulement, le revenu obtenu grâce à l'investissement du capital du fonds mais aussi, annuellement, un certain pourcentage du capital de telle façon que celui-ci diminue graduellement jusqu'à zéro sur une période prédéterminée (généralement 10 et 20 ans).
- . Les **fonds renouvelables**, au lieu d'avoir un montant fixe de capital, reçoivent continuellement de nouveaux revenus provenant de droits d'utilisation ou de taxes à affectation spéciale, et dépensent tous ces revenus.

Parmi les **avantages des fonds fiduciaires**, on peut noter :

- . En tant que source de financement durable, ils permettent de planifier les activités à long terme,
- . La participation de nombreux acteurs dans la gouvernance contribue à la transparence et à l'appropriation du pouvoir de décision, et permet ainsi de contribuer au renforcement du rôle de la société civile,
- . Leur structure leur assure une certaine indépendance vis-à-vis des changements politiques et rassure les partenaires que leurs contributions resteront ciblées sur les objectifs définis,
- . Ils permettent de réagir avec flexibilité à la capacité d'absorption des bénéficiaires,
- . Ils constituent un moyen d'étendre la durée d'une subvention sur le long terme et de la répartir en un plus grand nombre d'activités diverses.

Parmi les **contraintes**, on peut identifier les points suivants :

- . Il faut éviter que le fonds fiduciaire n'engendre des coûts administratifs trop élevé,
- . La stratégie d'investissement doit être prudente et adaptée aux capacités de revenus du fonds,
- . Les objectifs doivent être clairement définis pour éviter la dispersion des ressources,
- . Du point de vue de la comptabilité des bailleurs, les financements investis peuvent manquer de visibilité directe.

2.1.2 *En Outre-mer*

Les fonds fiduciaires environnementaux, concept assez récent dans le monde, n’ont pas particulièrement été explorés et développés à ce jour pour la conservation des territoires d’outre-mer et sont nouveaux dans la galaxie des pays de culture francophone. Les sections qui suivent visent (1) à identifier les questions que la communauté ultramarine doit résoudre pour décider de la pertinence de la mise en place d’un ou de plusieurs fonds environnementaux, puis (2) à examiner de façon préliminaire les enjeux et facteurs importants dans l’hypothèse d’une éventuelle mise en œuvre.

2.1.2.1 *Les questions relatives à la création de fonds environnemental en outre-mer*

Dans le contexte de l’outre-mer, les questions suivantes demandent aujourd’hui à être posées, étudiées et tranchées par une communauté de personnes issues des autorités publiques, des milieux universitaires, d’ONG, du secteur privé et des organismes bailleurs de fonds pour atteindre un consensus sur les objectifs prioritaires de conservation méritant la mise en œuvre de fonds environnementaux. C’est à partir des réponses données par ces personnes qu’il pourra être décidé de la nécessité et de la pertinence d’enclencher un processus de création de ce type de mécanisme. Dans le cadre de l’étude, il est suggéré de regarder, de façon globale, ces différentes questions au regard des spécificités d’outre-mer :

- Quels sont les objectifs des plans d’action de la biodiversité qui justifient qu’un fonds environnemental constitue un instrument adéquat pour la conservation ?
- Quels seraient les objectifs d’un tel fonds ?
- Quelles activités demandent à être financées et quel(s) organisme(s) ou entité(s) seraient récipiendaires ?
- Quel est le champ couvert par le fonds ? Parle-t-on d’un fonds global pour l’outre-mer, d’un fonds transrégional, d’un fonds territorial?
- Quelle est l’acceptabilité politique et la volonté de contribuer des bailleurs à un tel fonds ?

Pour avancer sur les trois premières questions liées aux objectifs et activités de conservation de la biodiversité en outre-mer pouvant justifier de la création d’un fonds environnemental, il nous a semblé opportun de reprendre les activités aujourd’hui non financées et considérées comme prioritaires par les personnes consultées (voir section 1.2). On peut relever que **les actions jugées prioritaires sont toutes susceptibles de rentrer dans les objectifs de financement pérenne par un fonds** ; c’est-à-dire un financement de coûts récurrents ou d’activités qui s’inscrivent dans la durée (au moins 10 à 15 ans) pour don-

ner des résultats et permettre d’assurer du retour des actions d’investissement engagés pour la protection de la biodiversité. Cependant, à la lumière des activités dont la liste est rappelée ci-dessous, on se rend compte que **la nature des actions prioritaires listées diffère d’un territoire à l’autre**. On peut simplement noter que **la gestion des espaces protégés est un des objectifs récurrents** évoqués par les différents territoires mais avec différents besoins de financement. Cela rejoint l’objectif affiché de la France de renforcer les espaces protégés dans chaque département et collectivité d’outre-mer, objectif relevé dans les recommandations de l’OCDE. De plus, plusieurs territoires ont souligné la nécessité d’apporter un plus important appui financier avec une visibilité à long terme aux ONG afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle. Ces premiers éléments pourraient indiquer qu’un ou des fonds, notamment de type gestion des parcs pourraient être appropriés dans le cas de l’outre-mer.

Liste des actions considérées comme non financées à ce jour et prioritaires

- Moyens humains de surveillance des espaces protégées (Guyane)
- Plans de restauration (Guyane)
- Création de réserves marines (Martinique)
- Structure régionale de type observatoire de la biodiversité assurant la mise en place des plans d’actions (Guadeloupe)
- Besoins de formation et de sensibilisation des décideurs aux enjeux environnementaux (Guadeloupe)
- Amélioration des connaissances des habitats et des espèces animales et végétales (Guadeloupe)
- Création et gestion des aires protégées terrestres (Nouvelle Calédonie)
- Gestion des sites côtiers qui seront inscrits au patrimoine mondial des récifs coralliens (Nouvelle Calédonie)
- Consolidation et pérennisation du programme forêts sèches (Nouvelle Calédonie)

Sources : Retours de consultations ou interviews

Plusieurs options sont à examiner pour la question du champ couvert par la création d'un ou de fonds pour la biodiversité ultramarine. Les différentes options peuvent se déterminer selon des **critères géographiques** (territorial, régional, ultramarin), des **critères liés à la nature des coûts à supporter** (coûts d'investissement, coûts de fonctionnement...), des **critères liés à la nature des activités à soutenir** (fonds de gestion des parcs ou fonds de subventionnement) et **des critères thématiques** (biodiversité terrestre, marine...). Il est entendu que les options peuvent se combiner (comme un fonds territorial de gestion des parcs en soutien aux coûts de fonctionnement par exemple). Les différentes options envisagées représentant des avantages et inconvénients sont évoquées dans la section suivante (2.1.2.2) au fil des facteurs de réussite pour la création d'un fonds fiduciaire.

Autre question majeure : **l'affectation des financements et leurs récipiendaires**. L'objectif est de pouvoir garantir l'efficacité du fonds par le fléchage et la traçabilité des ressources allouées aux activités, conditions essentielles pour convaincre les bailleurs d'investir dans le fonds. Cette question renvoie à **l'organisation institutionnelle et l'attribution des compétences de la protection de la biodiversité des territoires d'outre-mer qui diffèrent selon les statuts des régions**. Ainsi, les DOM s'appuient sur les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) pour la mise en œuvre progressive de politiques de protection de l'environnement et de la biodiversité. D'autres administrations de l'Etat interviennent dans une moindre mesure. Les collectivités régionales, Conseil régional et Conseil général, complètent le dispositif. Pour les autres territoires, des structures locales compétentes se sont mises en places telles que les services du Ministère de l'environnement en Polynésie Française, la Direction des ressources naturelles (Province Sud), la Direction du développement économique et de l'environnement (Province Nord) ou encore la Direction de l'environnement et de l'agriculture (Province des Iles) en Nouvelle Calédonie. Ce dispositif administratif est complété par la participation d'acteurs et d'experts locaux issus d'un tissu administratif. Dans le cas où un fonds serait établi pour la prise en charge des coûts récurrents des aires protégées par exemple, la question du récipiendaire des fonds pourrait être problématique en l'absence d'entités autonomes de gestion des parcs. L'analyse des acteurs français compilée dans le livre blanc sur les forêts tropicales humides souligne le manque d'appropriation des types de réserves et parcs par les populations aux Antilles et à la Réunion, du fait de la complexité de la gestion de certains espaces et le manque de clarté des attributions de gestion (La Documentation française 2006). Ce genre de questions devrait être pris en compte dans les choix des objectifs du fonds.

L'acceptabilité politique est enfin une question très importante qu'il faudra être en mesure d'évoquer lors de l'introduction du concept de fonds fiduciaire auprès des décideurs politiques. Il n'est pas dit que le concept d'un fonds hybride liant le secteur privé et public remporte une adhésion totale des autorités en charge de la protection de la biodiversité. L'examen de ces différentes questions nous conduit à évoquer les défis et opportunités propres aux spécificités ultra-marines.

2.1.2.2 Les défis de création de fonds environnemental spécifiques au contexte en outre-mer

En raison de leur contexte historique, institutionnel et juridique, les territoires d'outre-mer sont confrontés à des défis spécifiques dans la mise en place de fonds fiduciaires environnementaux. Comme c'est le cas dans la majorité des pays francophones, l'outre-mer est inexpérimentée en matière de fonds fiduciaires. Plusieurs raisons expliquent cette situation qui représente de véritables défis à ne pas ignorer (Klug, Moye et Carr-Dirick 2003).

L'un de ces défis est **l'absence de tradition pour des initiatives liant le secteur public et le secteur privé**. Dans de nombreux cas, en Afrique francophone par exemple, il est encore difficile de convaincre les gouvernements d'accepter la question d'une gestion mixte où ils ne détiennent pas la majorité. En outre-mer, le rôle de la société civile et notamment des ONG dans la protection de la biodiversité commence à être reconnu, mais de façon inégale selon les territoires ; des échanges menés pour les besoins de l'étude ont fait ressortir que la protection de l'environnement est considérée comme une fonction régaliennne de l'Etat dont la charge concerne essentiellement la sphère publique et la légitimité des acteurs privés pour agir n'est pas toujours admise.

L'autre défi majeur, inhérent au statut des territoires, est, à ce jour, **le non accès aux sources habituelles de capitalisation des fonds fiduciaires pour l'environnement dans le monde**, à savoir le FEM et bailleurs de fonds internationaux ainsi que les fonds issus des opérations de réductions de dettes pour la nature. Considérés comme des pays économiquement riches (au sens du PIB), les territoires vont devoir faire appel à d'autres sources de financement pour capitaliser le ou les fonds appropriés. L'importance de la biodiversité mondiale comparée à la capacité des territoires d'assumer seuls la protection de celle-ci, les liens particuliers entretenus avec l'Etat français représentent cependant de bons arguments allant dans le sens de la participation plus importante de bailleurs que sont l'Etat français, les collectivités elles-mêmes, le secteur privé et d'éventuels bailleurs internationaux (voir section 1.3).

Enfin, **la mise en place de fonds fiduciaires fait en général partie d'une stratégie de financement à long terme qui dépend de l'adoption d'approches efficaces et orientées vers la pratique** (business-like). Cette démarche, qui s'accompagne de la mise en œuvre de plans de gestion et de plans d'affaires permettant notamment de convaincre des bailleurs potentiels du bien fondé d'investir dans un fonds fiduciaire, est assez nouvelle dans le milieu de la protection de la biodiversité en outre-mer. Comme on l'a vu dans la section 1.2, l'évaluation des besoins de financement est aujourd'hui une étape cruciale dans l'élaboration d'une stratégie de financement durable de la biodiversité ultramarine. En ce qui concerne le financement des aires protégées par exemple, les règles nationales

limitent encore la flexibilité, l'autonomie et la responsabilisation. En particulier, les autorités en charge des aires protégées devraient pouvoir disposer d'un cadre juridique et institutionnel leur permettant de mobiliser des revenus propres et de les gérer.

2.1.2.3 Les facteurs pour la création de fonds environnemental en outre-mer

Les facteurs importants présentés ci-dessous ont été développés par le FEM (annexe 8) et constituent une base de référence permettant d'évaluer les facteurs favorables et défavorables à la création et la réussite de fonds environnementaux. L'analyse approfondie de ces facteurs pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer demande un travail consultatif à mener sur chaque territoire. Cette consultation a été initiée uniquement dans le cadre du cas pilote appliqué à la Nouvelle Calédonie. Cependant, certains facteurs peuvent être étudiés de façon globale. Cette section vise, dans la mesure du possible, à ébaucher des réponses au regard des spécificités ultramarines.

- **Les ressources de biodiversité visées sont utiles et intéressantes pour le patrimoine mondial et leur protection est politiquement, techniquement, économiquement et socialement possible.**

L'outre-mer français représente le quart de la taille de la métropole mais renferme une diversité biologique unique. L'importance de ce patrimoine biologique exceptionnel est mondialement reconnue et a notamment été mise en lumière par plusieurs organismes d'étude et de conservation de la nature (Birdlife International, Conservation International, UICN, WWF). Selon les critères du WWF, l'outre-mer abrite tout ou partie de 14 écorégions sur 18 pour l'ensemble du territoire français, et de ce fait, la France porte une responsabilité mondiale par rapport à ce bien public unique. La protection de ces ressources est rendue possible en outre-mer, mais l'OCDE note, dans son examen environnemental de la France, que les efforts et les ressources dévoués à l'exécution des lois et réglementations et l'attention portée par les autorités compétentes à la conservation du patrimoine naturel, notamment au travers du nombre et de la représentativité des aires protégées importantes, sont insuffisantes.

- **Il n'y a pas de problèmes majeurs qui exigent la mobilisation immédiate d'un financement d'un montant élevé (l'action de protection envisagée s'inscrit dans le long terme et peut être financée au moyen des flux générés par un fonds fiduciaire).**

De façon générale, les actions non financées et considérées comme prioritaires concernent toutes des actions s'inscrivant dans la durée et demandant des moyens prévisibles à long terme. Cependant, ce critère mériterait d'être approfondi au cas par cas une fois que les objectifs de création d'un fonds auront été définis par les autorités. L'évaluation des

coûts récurrents versus investissements et l'identification d'objectifs clairs sont des étapes préalables permettant de répondre à cette question. Il existe des disparités selon les régions sur les actions nécessitant un appui. Cela préfigure de la difficulté majeure de mettre en place un fonds environnement global outre-mer qui répondrait aux besoins de chaque territoire tout en restant suffisamment ciblé et précis pour garantir son efficacité. Ce facteur de réussite milite pour l'examen de FE créés par territoires, ou par région dont les enjeux environnementaux sont proches (exemple : Antilles ou Pacifique).

- **Il existe un cadre juridique qui permet d'établir un fonds fiduciaire, une fondation ou une organisation similaire. La législation fiscale autorise l'exonération d'un tel fonds et prévoit les incitations nécessaires pour encourager les dons privés.**

C'est le droit civil qui régit les territoires d'outre-mer. Or le droit civil est traditionnellement hostile à la notion de fonds fiduciaires, principalement parce que la dissociation de la propriété des biens et du contrôle des biens est considérée comme illogique. En effet, pour protéger les bénéficiaires, les droits mis en trust ou en fiducie sont détenus de façon séparée dans un patrimoine d'affectation, et actuellement, les articles 2092 et 2093 du code civil s'opposent à l'existence d'un tel patrimoine. Cependant, la notion de la common law d'un fonds fiduciaire à fins caritatives a été largement reconnue par le droit civil en tant qu'institution souhaitable du point de vue social. Il y a trois institutions communes en droit civil qui correspondent au fonds fiduciaire de la common law : la fondation, l'association et le fonds fiduciaire établi par décret gouvernemental. De plus, un projet de loi sur la fiducie est actuellement en cours et prévoit d'aménager une dérogation aux dispositions des articles 2092 et 2093. La fiducie (ou propriété suret) est l'institution choisie afin de transposer (autant que faire se peut) en droit civil français le mécanisme du trust anglo-saxon. L'annexe 7 présente les formalités propres aux fondations et associations, leurs avantages et inconvénients et décrit la proposition de loi sur la fiducie actuellement en discussion au parlement.

Dans le cas des territoires d'outre-mer, il existe donc un cadre juridique permettant d'établir une fondation ou une organisation similaire mais il faut distinguer deux groupes : (1) les DOM qui sont soumis de plein droit aux lois votées par le parlement, et (2) les COM (ou PTOM pour l'Union Européenne) qui sont régis par des statuts spécifiques leur conférant une autonomie plus large. Par exemple, dans le cas de la Nouvelle Calédonie, l'application des textes relatifs aux fondations n'a pas pu être démontrée, et ce en dépit de recherches approfondies auprès des intervenants locaux compétents. Le fait que les DOM et PTOM aient des statuts juridiques différents complique d'autant les processus juridiques de création d'un fonds global, et cette condition est défavorable à la création d'un fonds national global. Dans l'hypothèse où l'option de créer un « fonds environnement régional Pacifique » polynésien et néo-calédonien

(et peut être wallisien), les éléments juridiques dépendront du lieu de constitution du fonds. En tout état de cause, le droit applicable sera le droit français. Ensuite, certaines dispositions spécifiques de droit calédonien ou polynésien ou wallisien s’appliqueront selon que le fonds est constitué en Polynésie ou en Nouvelle Calédonie. En l’occurrence, on peut noter que les statuts de la Polynésie et de la Nouvelle Calédonie sont tous les deux très proches.

D’un point de vue fiscal, les fondations comme les associations bénéficient d’avantages fiscaux. Selon que la formule de la fondation reconnue d’utilité publique ou de l’association d’intérêt général ou d’utilité publique est retenue pour la création d’un FE, on regardera les différentes conditions d’exonération d’impôts. L’annexe 7 donne des informations sur les conditions d’exonérations.

. Il existe un système de base de pratiques juridiques et financières et d’institutions d’appui (notamment pour les activités bancaires, d’audit et de passation des marchés) dans lequel la population a confiance.

Ce critère est clairement rempli dans les territoires d’outre-mer, ce facteur étant plutôt pertinent pour les pays en voie de développement.

. Il existe des mécanismes permettant d’associer largement les parties prenantes à la conception du fonds, et les intéressés sont prêts à les utiliser.

A l’instar du processus de rédaction des plans d’action sur la biodiversité, il existe des mécanismes impliquant les parties prenantes. Certains territoires les mettent plus ou moins en œuvre. Ainsi, dans le cas de l’élaboration des plans d’actions, la Guyane a mis en place un processus largement participatif et les parties prenantes sont impliquées dans la mise en œuvre du plan. Ce n’est pas le même cas pour le plan de la Nouvelle Calédonie examiné en deuxième partie de ce rapport. Cette condition est très importante dans la définition des objectifs portés par le FE.

. Il y a de bonnes raisons de croire que l’on pourra attirer des capitaux suffisants pour permettre au fonds de financer un programme digne de ce nom, tout en maintenant la part des coûts administratifs à un niveau raisonnable.

Ce critère est extrêmement problématique pour les territoires d’outre-mer et fait appel à des questions politiques cruciales. Les deux premières sources de financement des fonds fiduciaires dans le monde sont le FEM et les affectations issues de réduction de dette pour la nature ; hors l’outre-mer ne peut prétendre à aucune de ces sources de capitaux. Les territoires vont donc devoir faire appel aux contributions publiques et aux contributions des fondations privées comme principales sources de financement (voir section 1.3).

RECOMMANDATIONS

Compte tenu des types d’activités demandant à être soutenues et des opportunités que pourraient représenter le mécanisme de FE pour attirer des financements additionnels, il nous semble opportun d’approfondir l’analyse de la pertinence de la création de ce type de mécanismes pour l’outre-mer. Cependant, la démarche étant nouvelle, il est nécessaire de procéder par étapes dans un processus qui risque d’être long.

Au Niveau National

Introduire le concept de fonds environnemental aux décideurs gouvernementaux et aux représentants des associations, milieux universitaires dans les différents territoires et définir la vision générale. Cette étape comprend la présentation de initiatives existantes dans le monde, des discussions autour de la pertinence de l’utilisation de fonds environnementaux pour soutenir les plans d’action pour la biodiversité et de l’examen des enjeux et options relatives à ce mécanisme en outre-mer, l’évaluation du niveau d’intérêt et de soutien pour mettre en œuvre un processus de création. C’est également une étape importante permettant d’identifier les personnes susceptibles de former un Comité directeur pour la création de fonds.

Au Niveau Territorial

Promouvoir les initiatives liées à la création et/ou la mise en œuvre de fonds fiduciaires destinés au financement des actions demandant des financements pérennes et réguliers. Cette recommandation se base principalement sur les arguments suivants : (1) se focaliser sur un site ou une zone spécifique augmente potentiellement les chances de mobiliser les contributions des bailleurs en fonction de leurs priorités spécifiques ainsi que celles de partenaires non traditionnels tels que ceux du secteur privé qui veulent voir aussi rapidement que possible des résultats concrets et ont des objectifs bien définis tels que la conservation de zones vierges d’un niveau de biodiversité exceptionnel. (2) la création d’un fonds fiduciaire est un travail complexe et de longue haleine. Il est plus facile de construire un consensus, de sensibiliser les différents acteurs, de susciter l’appropriation, de renforcer les capacités, etc. si l’objectif est spécifique. Ceci n’empêche pas, à priori une extension ultérieure d’initiatives locales ou transfrontalières à d’autres objectifs, sur la base des enseignements tirés, (3) l’expérience dans d’autres pays a montré que plusieurs fonds ayant des objectifs différents peuvent exister au sein d’un même pays. La création d’un fonds spécifique à un site peut mener à la création d’un site national, et vice versa.

Mener une étude de faisabilité dans le ou les territoires semblant intéressés par la pertinence de la mise en place d’un FE pour soutenir les actions de conservation de la biodiversité. Dans le cas où la stratégie de financement durable désigne les fonds fiduciaires

environnementaux comme pertinents, il est suggéré de mener une étude de faisabilité pour évaluer les facteurs tels que le niveau d'intérêt pour un soutien à la création d'un fonds, l'appui à la fois financier et politique, les conditions juridiques et d'investissement local et les possibilités de structurer le fonds sous la forme d'une fondation ou de toute autre entité légale.

2.2 Droits d'utilisation, taxes et redevances

2.2.1 *En général*

Les instruments fiscaux peuvent fournir une large gamme de possibilités pour renforcer le soutien à la conservation. Des recettes supplémentaires pourront être levées en faveur des activités liées à la biodiversité ; le comportement des agents économiques ayant une incidence sur la biodiversité pourra être modifié au moyen d'incitations fiscales comme les allègements fiscaux destinés à l'agriculture biologique par exemple.

Il nous paraît utile de situer le cadre dans lequel on peut envisager ces instruments en rappelant quelques principes pour comprendre les instruments fiscaux de conservation et en définissant ce que l'on entend par fiscalité environnementale.

- Certains instruments fiscaux, comme l'impôt sur le revenu ou les taxes sur les ventes, reposent fondamentalement sur le **principe de capacité contributive** : les taxes sont perçues sur les individus, les ménages ou les sociétés possédant un patrimoine, un revenu adéquat, ou la capacité de générer un patrimoine. D'autres instruments fiscaux comme les taxes d'utilisation ou les droits d'accès se rapportent aux biens et services fournis par le gouvernement, relevant du **principe de l'imposition fondée sur les avantages reçus de l'Etat** : les bénéficiaires des biens et des services fournis par le gouvernement doivent payer cette fourniture.
- Sur le plan de la catégorisation fiscale, on distingue traditionnellement **3 types de recettes fiscales selon le mode d'affectation** : (1) **les recettes du budget général** (Impôt sur le revenu ou la TVA) dont le produit va financer globalement le budget de l'Etat ou d'une collectivité, leur affectation finale sera donc dépendante des choix budgétaires globaux du gouvernement (part du budget du MEDD dans le budget global) ; (2) **les taxes affectées** qui sont des impôts spécifiques créés pour financer une activité qu'on veut identifier pour une raison ou une autre (meilleure acceptabilité de l'impôt, nouvelle activité répondant à une demande sociale...), on peut citer l'exemple de la vignette automobile pour financer les retraites ; (3) **les redevances** qui sont une taxe payée par l'utilisateur d'un service public en contrepartie du bien ou service offert. Elles n'ont pas toutes la même logique économique et sociale : les deux premières frappent les contribuables dès lors qu'ils entrent dans le champ d'imposi-

tion (activité génératrice de revenu, acte de consommation, activité imposable comme la conduite d'une auto..), la dernière est payée par l'utilisateur au motif que le bien ou service dont il bénéficie a un coût pour la collectivité.

- Il est important de noter que la fiscalité environnementale peut poursuivre deux buts différents, parfois complémentaires mais aussi parfois incompatibles : **se procurer des recettes ou inciter les comportements**. Le sujet qui nous occupe ici nous amène à nous intéresser plus particulièrement aux mécanismes générant des financements durables, mais il va sans dire que la recherche de l'équilibre entre volonté de garantir des recettes et souhait de dissuader certains comportements néfastes à l'environnement sera à poursuivre (principe du double dividende : on crée une taxation à la fois pour générer une recette et une incitation permettant de réduire les risques ou effets négatifs liés à une activité). Les finalités strictement financières d'un tel dispositif ne devront pas prendre le pas sur les objectifs premiers de conservation. La sécurité financière n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour atteindre le but de la conservation.

Pour les gestionnaires de la biodiversité, il est utile de comprendre à la fois la nature de l'instrument à créer ou à reformer et l'utilisation prévue des recettes. S'agissant des instruments fiscaux reposant sur la capacité contributive, les spécialistes de la conservation devront probablement orienter leurs efforts vers la récupération d'une partie des recettes par le biais du processus d'élaboration du budget. Pour ce qui relève des instruments fiscaux fondés sur l'affectation des fonds à des activités spécifiques, il y a de plus fortes chances de s'assurer des recettes directes pour la conservation.

Différentes approches de définitions de la fiscalité environnementale

Sans nous attarder sur les questions théoriques et les débats d'experts, il nous a tout de même semblé intéressant de rappeler ici les approches de définitions de la fiscalité environnemen-tale. Nous retiendrons que plusieurs définitions ont été développées par l'OCDE, l'Office Européen de la Statistique (EUROSTAT), l'Ifen et la Commission Européenne. Ces définitions se rejoignent autour des approches suivantes :

« [...] Une taxe liée à l'environnement est définie comme un prélèvement obligatoire de l'Etat, sans contrepartie et calculé sur une assiette considérée comme présentant un intérêt environ-nemental particulier. Ces taxes sont sans contrepartie en ce sens que les avantages que les pouvoirs publics apportent aux contribuables ne sont pas, normalement, proportionnels au montant du prélèvement. Les prélèvements de l'Etat comportent une contrepartie telle que les droits et redevances qui sont en gros proportionnels aux services fournis [...]. [Ce champ] porte principalement sur les prélèvements et assiettes d'imposition liés à la pollution, mais il intègre aussi les prélèvements en rapport avec certaines formes de gestion des ressources... » (OCDE)

« « taxe dont l'assiette est basée sur une nuisance environnementale » (EUROSTAT)

« « une taxe est dite environnementale si son assiette est une unité physique qui a un impact négatif prouvé sur l'environnement » (Ifen)

« « un prélèvement est environnemental lorsque sa base taxable a manifestement des effets négatifs sur l'environnement. On pourrait cependant considérer comme environnemental un prélèvement qui aurait des effets certes moins apparents mais néanmoins indubitablement positifs. On peut citer les modulations de toute taxe ou redevance en fonction de critères envi-ronnementaux, tels que les différences d'accises sur les carburants, selon qu'ils contien-nent ou non du plomb » (Commission Européenne) Source : Ifen. 2003.

Parmi les plus instruments générateurs de recettes, on peut citer quelques exemples courants comme les taxes d'utilisation durable des ressources biologiques – droits d'en-trée, redevances de concessions pour le droits d'exercer des activités commerciales dans les aires protégées, droits sur les activités de loisirs, ou encore les droits liés au foncier comme l'affectation d'une partie de la taxe foncière qu'un propriétaire, dont la propriété est proche d'une aire protégée par exemple, paie. Au niveau territorial, on peut citer l'affectation d'une partie des recettes de loterie nationale ou encore la mise en place d'une taxe de départ de l'aéroport. Ce ne sont pas moins de 48 taxes et redevances liées à l'environnement qui ont été recensées dans le rapport thématique « la fiscalité liée à l'environnement » publié par l'Ifen. Pour plus de détails sur ces questions de fis-calité environnementale, le lecteur est renvoyé à ce rapport engagé à l'initiative de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement édité en novembre 2003 qui définit le champ de fiscalité liée à l'environnement en France.

Le tableau suivant dresse une liste indicative des principaux avantages et inconvénients propres à ce mode de financement :

Avantages	Inconvénients
Fournit une source de revenu régulière et fiable.	L'affectation effective des recettes à la conservation peut constituer un véritable défi.
L'existence de dispositifs de perception des impôts rend inutile la création d'un nouveau dispositif de perception ou d'un mécanisme bureaucratique particulier.	Il est nécessaire de disposer de capacités institutionnelles et fiscales fortes. Il pourra s'avérer difficile d'introduire de nouveaux impôts. L'acceptabilité politique exige des efforts considérables d'informations qui peuvent peser sur les coûts de mise en place.
L'établissement des instruments fiscaux disposant d'une assiette large signifie que les responsables dépendront moins des bailleurs individuels.	Il peut être nécessaire de renforcer le pouvoir des autorités locales, ce qui peut demander une modification de la législation en vigueur.
Les impôts perçus sur les bénéfices économiques tirés de l'utilisation des ressources naturelles orientent l'économie sur une voie plus durable.	L'affectation et la traçabilité peut impliquer que soient créés des nouveaux récipiendaires ou que la gouvernance des mécanismes en place soit améliorée. Cela peut prendre du temps.

Pour l'approche de ce sujet complexe, les facteurs suivants doivent être pris en compte :

. Le montant que ces droits et taxes est susceptible de générer dépend d'une série de facteurs importants à évaluer avec soin, y compris le volume et la capacité de contribuer des utilisateurs / contribuables.

. Il faut également trouver l'équilibre entre la volonté de générer des revenus et la nécessité de garantir la pérennisation des ressources ainsi que, en particulier, la capacité de charge des aires protégées.

. Pour que les revenus soient un outil au bénéfice des aires protégées et des actions de préservation de la biodiversité, il faut qu'ils soient effectivement perçus et réellement affectés. Cela sous entend que transparence du montage et gouvernance

des mécanismes en place sont des enjeux aussi importants que la contribution en elle-même.

- Un grand nombre de droits ou taxes, tels les droits d'entrée aux aires protégées, sont sensibles aux changements de circonstances économiques et politiques.

- L'imposition de droits d'utilisation et taxes sur les citoyens du territoire ne peut avoir qu'un effet limité compte tenu du nombre limité de personnes.

De manière générale, l'introduction et/ou la modification d'un droit ou d'une taxe suppose les étapes suivantes :

- décider l'objectif de la taxe ou du droit d'utilisation,

- identifier les sources de revenus qui ne sont pas encore exploitées en effectuant des comparaisons avec d'autres pays,

- déterminer la capacité et la volonté de payer (sur la base d'études économiques et de consultations avec les industries et consommateurs concernés),

- déterminer comment et quand percevoir ce droit ou cette taxe sur la base du coût, du caractère exécutoire, de l'équité et du principe "utilisateur payeur",

- décider la base de recouvrement du droit ou de la taxe (par exemple, faut-il opérer une distinction entre les nationaux et les étrangers pour imposer les droits d'entrée?),

- s'assurer qu'un large processus de consultation et de sensibilisation est mis en place à chaque étape en impliquant ceux qui devront payer, les bénéficiaires et les gestionnaires.

2.2.2 En Outre-mer

Il existe d'ores et déjà, dans certains territoires d'Outre-mer, certains instruments fiscaux liés à l'environnement mais de façon générale, l'outre-mer n'échappe pas au **retard français sur la fiscalité environnementale** noté par l'OCDE dans son rapport d'évaluation des performances environnementales de la France (OCDE 2005). La section 2.2.2.1 qui suit, reprend les taxes et redevances existantes en outre-mer en distinguant les taxes dont les ressources sont affectées aux enjeux environnementaux (au sens large du terme) et les taxes relevant de la fiscalité environnementale, mais dont l'affectation ne revient pas à l'environnement. Cette liste n'est cependant pas exhaustive, compte tenu d'un manque d'accès à l'information et de la difficulté d'obtenir des chiffres fiables. Les droits et taxes



mis en place en Nouvelle Calédonie sont plus particulièrement détaillés dans la section 3 de ce rapport.

Pour une analyse plus complète des taxes et redevances liées à l'environnement dans les DOM et hors DOM, le lecteur est renvoyé au rapport de l'UICN sur les financements publics dont une partie est consacrée à l'étude sur la politique fiscale en outre-mer. Son objectif est de mettre en lumière les conséquences positives et négatives des mesures fiscales sur la biodiversité et de proposer les ajustements nécessaires. Ce rapport passe en revue notamment les mesures de défiscalisation et les autres dépenses fiscales et note une faible prise en compte de l'environnement dans le processus de défiscalisation.

2.2.2.1 Tour d'horizon des taxes liées à l'environnement et spécificités ultramarines

Le premier tableau reprend les taxes qui sont affectées à la protection de l'environnement. Le deuxième liste les taxes liées à l'environnement mais dont l'affectation n'est pas dirigée vers la protection de l'environnement.

DOM : Taxes et redevances dont les ressources sont (en théorie)
affectées à la préservation de l’environnement au sens large du terme

Taxes	DOM	Montants	Affectation	Commentaires
Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) ⁸	Martinique	0.50% 293016 € (2002)	N'est jamais apparue dans la rubrique d'affectation spéciale du budget départements	Pas d’informations. Manque de transparence bien que la loi demande que l'affecta-tion apparaisse.
	Guadeloupe	1% 356071€ (2002)	Inconnue	Pas d’informations. Manque de transparence.
	Guyane	0.50% 190880 € (2002)	Entretien des sentiers du plan départemental de randonnée	Peut on considérer cette affectation comme environ-nementale?
	Réunion	1.40% 3 414475 € (2002)	Conservatoire du littoral	Une partie est affectée au Conservatoire.
Taxes sur les passagers maritimes embarqués à destina-tion d’espaces protégés	Guadeloupe	+/- 20k € par an	Réserve naturelle marine de St Barthélémy	Décision d’affectation par arrêté ministériel selon les organisations présentes sur les sites.
	Guadeloupe	+/- 20k € par an	Conservatoire du Littoral qui reverse à l’association de gestion des ressources naturelles des Îles des Petites Terres	Décision d’affectation par arrêté ministériel selon les organisations présentes sur les sites.
			En cours de mise en place sur l’île de Saint Martin	Prévu en 2007.
	Guyane	31683 € (2003)	Île du Salut	
Droits de concession	Martinique	+/- 1k € par an	Commerces principa-lement sur la foret domaniale du littoral en arrière de plage	
	Guadeloupe	+/- 15k € et 70k € par an	Utilisation de mouillages et accès dans la réserve naturelle de Saint Barthelemy	Bonne gestion des fonds par les récipiendaires. La procédure de perception de la taxe manque de fiabilité (double billetterie, fraude, périodes, système déclaratif...)

⁸ L'Association des Départements de France vient d'adopter une charte des espaces naturels sensibles, qui engage en particulier les départements signataires à tenir un tableau de bord précis de l'utilisation des recettes de la TDENS (acqui-sitions, gestion, entretien des espaces naturels sensibles). On peut donc espérer que cette disposition nouvelle répondra aux réserves émises dans ce rapport sur la transparence de cet outil.

PTOM : Taxes et redevances dont les ressources sont (en théorie)
affectées à la préservation de l’environnement au sens large du terme

Taxes	PTOM	Montants	Affectation	Commentaires
Taxe environnemen-tale sur la reprise de véhicules (TERV)	Polynésie Française	N.C	Coût de traitement des carcasses de voitures	
Taxe pour l'environ-nement, l'agriculture et la pêche (TEAP)	Polynésie Française	2 % sur les importations 270 M € au total	Soutien du secteur de la pêche, fonds visant à traiter les déchets, autres ?	Taxe dont le versement affecté a été supprimé – versement au budget général.
Taxe parafiscale pour l'élimination des huiles usagées	Mayotte	N.C	Délégation à l'environnement	
Taxe parafiscale sur les alcools et les boissons	Mayotte	N.C	Fonds pour l'Environnement et notamment le recyclage des canettes	
Taxe pour les énergies renouvelables (TER)	Nouvelle-Calédonie	+/- 430k € par an	Fonds de concours pour financer des mesures de maîtrise d'énergie	
Taxe anti-pollution (TAP)	Nouvelle-Calédonie	N.C	Fonds de soutien aux actions de lutte contre les pollutions	
Droits d'accès	Nouvelle-Calédonie	N.C	DRN – vient du Parc de la rivière bleue et du sentier botanique des chutes de la Madeleine	Taxe déficitaire (voir section 3)

N. C. = non communiqué

DOM : Taxes et redevances liées à l'utilisation de l'environnement et ayant une nuisance environnementale (définition IFEN ou EUROSTAT) mais non affectées à la préservation de la nature

Taxes	DOM	Montants	Affectation	Commentaires
Taxe de séjour	Martinique	Dans 11 communes	Office du tourisme	Dépend des communes
	Guadeloupe	Dans 7 communes	Office du tourisme	
	Réunion	Dans 3 communes	Office du tourisme	
Timbres sur les permis de chasser	Martinique		N.C	Sommes dérisoires
	Guadeloupe		N.C	
	Guyane		N.C	
	Réunion		N.C	
Redevances des mines	Guyane	175204€ (2003)	Perçue par les communes, à caractère budgétaire, non affectée	
Taxe sur l'énergie hydraulique	Guyane	1 commune		Supprimée en 2003
	Réunion	3 communes		
Taxe sur l'électricité	Martinique		Non affectée	Non incitative Facultative
	Guadeloupe		Non affectée	
	Guyane		Non affectée	
	Réunion		Non affectée	
Surtaxe eaux minérales	Guyane	3 communes		Facultative
Redevance d'eau potable et d'assainissement des collectivités	Martinique	5 communes	Perçue par les communes	
	Guyane	1 commune		
Redevance pour le prélèvement de l'eau dans le milieu naturel		En cours de mise en place		Voir section 2.3

PTOM : Taxes et redevances liées à l'utilisation de l'environnement et ayant une nuisance environnementale (définition IFEN ou EUROSTAT) mais non affectées à la préservation de la nature

Taxes	PTOM	Montants	Affectation	Commentaires
Taxe de séjour	Polynésie Française	N.C		
Taxe activités de croisière	Polynésie Française	N.C		
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	Mayotte	N.C	entretien et travaux d'aménagement de la collectivité	
Taxe provinciale sur les nuitées d'établissements hôteliers	Nouvelle-Calédonie	N.C		instaurée en 2002

Sur un plan fiscal, il est pertinent de **distinguer les DOM des autres territoires. Pour ce qui est des DOM, le régime fiscal métropolitain s’applique** depuis la loi de 1946⁹ qui érige en départements français la Guyane, la Réunion, la Guadeloupe et la Martinique. Mais le principe de l’assimilation législative n’a pas pour autant entraîné la suppression des dispositions d’ordre fiscal qui existaient déjà. Par ailleurs, le principe d’égalité législative qui caractérise le statut constitutionnel des DOM permet l’adaptation du droit applicable dans les DOM et ainsi l’élaboration de dispositions particulières. **D’où la présence, à côté de la fiscalité de droit commun, d’une fiscalité spécifique** c’est-à-dire de « produits d’impôts existant au profit des seules collectivités territoriales des DOM »¹⁰ ce qui leur confère, dans une certaine mesure, une plus grande autonomie financière. En ce qui concerne la fiscalité de droit commun, la possibilité prévue par l’article 73 de la constitution d’une adaptation des lois aux particularités de ces collectivités a largement été utilisée et **certaines des taxes considérées par l’IFEN comme étant « liées à l’environnement » ne sont pas applicables dans les DOM** (comme la redevance pollution, détérioration de la qualité de l’eau ou la redevance piscicole) et d’autres taxes et redevances, facultatives, sont très peu appliquées (la redevance d’eau potable et d’assainissement, la redevance spéciale sur l’enlèvement des déchets industriels et commerciaux, l’imposition forfaitaire sur les pylônes électriques, la taxe sur

⁹ Loi n°46-451 du 19 mars 1946 et ses décrets d'application n°48-566 du 30 mars 1948.

¹⁰ J.BOUDINE, p 175.

l'énergie hydraulique). La Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) du MEDD travaille en continu sur la fiscalité environnementale et chaque année élabore, rédige, évalue des réformes éco fiscales proposées aux autres ministères du gouvernement. La fiscalité des DOM étant en partie commune, les mesures proposées leur sont applicables (sauf dans le cas de Natura 2000 non applicable aux DOM).

En ce qui concerne **les autres territoires**, en raison de leur statut, la Nouvelle Calédonie, la Polynésie française, Wallis et Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et les Terres australes et antarctiques françaises sont traités sur le plan fiscal comme des territoires indépendants (régime fiscal autonome).

De façon générale, on peut relever les spécificités suivantes propres à l'outre-mer et qui sont à intégrer dans la réflexion touchant aux droits, taxes et redevances liées à l'environnement :

« **La situation économique fiscale et sociale, ainsi que les fraudes (problèmes de recensement ¹¹ et de recouvrement de l'impôt) dans les DOM** conduisent à un rendement plus faible de l'impôt : en ce qui concerne l'impôt sur le revenu par exemple, il existerait un écart d'environ 15 points entre la métropole et les DOM (Palasi et al. 2006). Dans le cas de la TDENS en Martinique, il a été enregistré entre le 1er janvier 1994 et le 30 juin 1997 une déperdition cumulée de 489 300 euros entre le recouvrement parfait et le recouvrement réalisé ¹².

« **Pour les DOM, il faudra intégrer les deux niveaux de dispositions fiscales dans la réflexion sur la fiscalité liée à la conservation** : d'un côté, la fiscalité de droit commun caractérisée par un phénomène de moindre taxation, et de l'autre l'existence d'une fiscalité spécifique locale caractérisée, à ce jour, par la non affectation de ces taxes à la conservation de la nature. Ce problème de non affectation de ressources à l'environnement se retrouve en général dans la faiblesse des budgets alloués à la protection de la biodiversité et dénote d'un problème déjà évoqué de prise en compte réelle de ces enjeux. A cela s'ajoute l'absence de traçabilité des sommes théoriquement affectées.

« **Concernant les COM, la disparité des fiscalités propres à chacun des territoires** nécessitera d'agir au cas par cas dans le processus de mise en place d'instruments spécifiques.

« **De façon générale, on note un accès inégal aux informations** concernant les instruments fiscaux, leurs affectations et leur traçabilité. Cette spécificité se retrouve cependant dans beaucoup d'autres pays.

¹¹ Ainsi le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait une dotation exceptionnelle en faveur des communes d'outre-mer afin qu'elles puissent s'acquitter de l'obligation de recensement de leurs bases fiscales.

¹² Paz Olivier et Maurice Cougoulic. 2000. *Etude sur la liquidation et le recouvrement de la Taxe Départementale Espaces Naturels Sensibles (TDENS) en Martinique*. Ouishreham : Rivages de France

Il nous paraît également approprié de mentionner les travaux menés actuellement en métropole sur la fiscalité et l'environnement. En effet, parmi les recommandations de l'évaluation des performances environnementales de la France publié par l'OCDE en 2005, figurent (1) la nécessité de continuer à reformer les taxes environnementales pour prendre en compte les externalités environnementales, (2) la création d'une commission fiscalité verte rattachée au Premier ministre, (3) la hausse des taux des taxes et charges environnementales. **En février 2006, à la demande du Premier ministre, un groupe de travail sur l'utilisation des instruments économiques au service du développement durable a été mis en place par la ministre de l'Ecologie et du développement durable et le ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie.** L'objectif de ce groupe de travail est de faire des propositions pour développer l'utilisation de ces instruments en France et les rendre plus cohérents avec les objectifs environnementaux. Parmi les quatre enjeux primordiaux sur lesquels le groupe se penche se trouve la protection de la biodiversité et des espaces naturels (DGTPE site internet). Les questions de réchauffement climatique ont été abordées et ont fait l'objet d'une note d'étape en juillet 2006. Le prochain sujet devrait concerner les déchets. Les DOM font à priori partie du champ de travail de ce groupe mais la biodiversité outre-mer n'est pas un thème prévu en tant que tel à ce jour. De plus, aucun élu d'outre-mer (collectivités locales, assemblée nationale et sénat) n'est représenté dans ce groupe.

2.2.2.2 Les activités inscrites dans les plans d'actions potentiellement concernées par ces mécanismes

Pour tous les territoires, trois types d'activités pourraient justifier de la révision et / ou de la mise en place d'instruments fiscaux générateurs de recettes (cela n'inclut pas les instruments modifiant les comportements) :

- « Accroître le réseau d'aires protégées et gérer les espaces naturels
- « Protéger les espèces menacées et notamment les espèces emblématiques
- « Lutter contre l'orpaillage illégal (ne concerne que la Guyane) et atténuer les impacts des activités extractives

Ces activités sont évoquées pour différentes raisons explicitées ci-dessous mais restent des suggestions qui demanderaient à être discutées et validées auprès des intéressés dans chaque territoire :

« **Les deux premières activités sont étroitement liées à l'activité touristique qui est d'une part, importante dans les DOM (environ 1,6 millions de touristes en 2003) et d'autre part, citée comme un axe potentiel par la Polynésie et la Nouvelle Calédonie.** Ainsi, la Polynésie Française a comme objectif le financement d'actions de gestion de ses espaces naturels et a déjà identifié la nécessité de travailler sur les taxes spécifiques,

recettes éco-touristiques et produits dérivés. La Nouvelle Calédonie a également inscrit l’analyse de la faisabilité de la mise en place d’une fiscalité environnementale et de mesures d’incitation fiscale dans son plan d’action sur la biodiversité. Pour les DOM, le fait qu’il existe déjà la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d’espaces protégés crée un précédent qui pourrait également faciliter la réflexion sur la fiscalité environnementale. Il est à noter que la majorité des territoires évoquent d’une manière ou d’une autre le tourisme vert ou écotourisme dans leurs plans d’action. Pour des informations plus détaillées sur les droits d’utilisation et taxes liés au tourisme et aux activités de loisirs, le lecteur est renvoyé à la section 3.4.2 de l’étude de cas menée en Nouvelle-Calédonie.

- **La régularité et la fiabilité des revenus des droits et taxes correspondent à la nature de besoins de financement de ces activités.** Le fait de pouvoir garantir une source de revenu régulière, même de montants faibles, permet d’assurer des activités qui demandent à être portées sur le long terme et de façon régulière. Certains territoires ont intégré la fiscalité environnementale comme un axe de travail dans leurs plans d’actions sur la biodiversité.
- **Les impacts liés aux activités extractives rentrent directement dans la définition de la fiscalité environnementale** qui consiste à compenser et à contribuer la protection des milieux naturels qui abritent les matières extraites.

La taxe aéroport pour la conservation et les contributions des passagers de croisières

Certains pays demandent aux non résidents (pas uniquement aux plongeurs ou visiteurs de parcs) de payer une modeste contribution à l'entrée ou à la sortie du pays. Des taxes par passagers ont aussi été proposées pour aider à compenser les impacts environnementaux des bateaux de croisières et pour les services et installations portuaires. Ainsi le Belize, dans le récif mésoaméricain, collecte en même temps que la taxe d'aéroport (15 US\$) l'équivalent de 3.75 US\$ auprès des non résidents. Ces revenus sont alloués à des projets de protection gérés par la Fondation PACT (PACT site internet). Les croisiéristes paient aussi une taxe. La plupart des visiteurs du Belize sont des éco touristes qui viennent voir la forêt tropicale ou nager, plonger, pêcher dans les récifs coralliens. Une enquête a montré que les touristes étrangers étaient même prêts à consacrer 20 US\$ à la taxe de conservation. Cependant, sans arguments corroboratifs, l'industrie touristique a craint qu'un niveau de taxes trop élevé puisse dissuader les touristes de venir dans le pays. Source: WWF. Financing Marine Conservation

RECOMMANDATIONS

Bien que toujours impopulaires, la révision et la mise en place d’instruments fiscaux pour la conservation de la biodiversité fait partie des mécanismes de financement potentiellement intéressants à poursuivre pour l’outre-mer.

Au Niveau National

Appuyer les territoires dans le domaine de la fiscalité environnementale en insistant sur l’affectation d’instruments fiscaux existants ou à créer et en utilisant les outils de valorisation économique. La réforme ou la création de nouveaux instruments fiscaux demandent des informations sur les coûts et les bénéfices de dispositifs d’imposition alternatifs et, par la suite, l’identification de l’incidence potentielle de réformes sur la biodiversité, sera nécessaire. La Direction des études économiques et de l’évaluation environnementale (D4E) du MEDD est dotée notamment d’un service d’évaluation économique qui peut venir en appui technique aux collectivités. A ce jour, ce service travaille peu avec l’outre-mer.

Inclure la biodiversité outre-mer comme sujet dans le groupe de travail sur l’utilisation des instruments économiques au service du développement durable. Le secrétariat de ce groupe de travail est assuré conjointement par le D4E et la DGTPE. Un premier rapport devrait être présenté début 2007. Aujourd’hui, l’outre-mer n’est pas représentée dans ce groupe qui est force de propositions sur les questions de fiscalité environnementale. Il nous paraît pertinent pour les acteurs de l’outre-mer de profiter de cette dynamique à la fois des points de vue technique et politique. Ce groupe de travail représente une plate forme pour mettre en œuvre les propositions de développement ou modifications des taxes dédiées à la protection de la biodiversité, et notamment celles étayées dans le rapport de l’UICN et rappelées ici : modulation du taux de l’octroi de mer en fonction des impacts écologiques des produits, affectation d’une partie de la taxe spéciale sur les carburants et de la taxe sur les transports public aérien et maritime des voyageurs, création d’une taxe touristique dédiée à la protection de la nature.

Au Niveau Territorial

Valider par un processus consensuel les droits, taxes et redevances ayant un potentiel et étant en cohérence avec le plan d’action de la biodiversité. A partir des suggestions faites ci-dessus, il est essentiel de réaffirmer localement les objectifs de conservation que pourraient soutenir les instruments fiscaux. Aujourd’hui, il apparaît que les activités de loisirs et de tourisme et les activités d’extraction des ressources non renouvelables représentent des options à étudier. A ce stade, il est aussi nécessaire d’identifier dans le détail les besoins financiers des objectifs validés, cela rejoint une autre recommandation

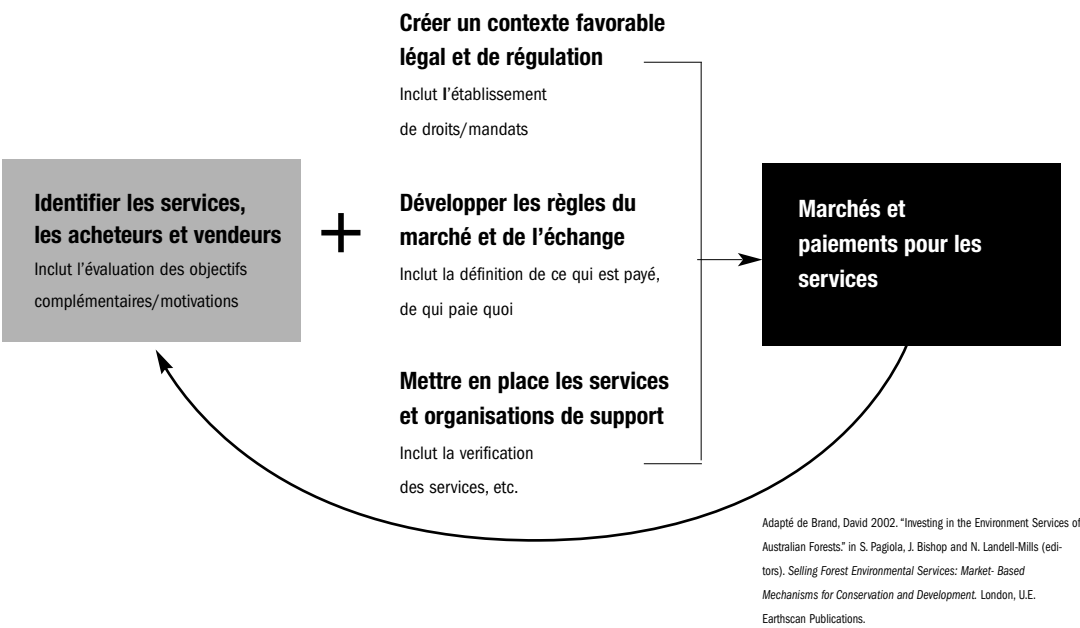
faite dans la section 1 sur la nécessité de connaître les coûts et besoins financiers des actions de conservation.

Convaincre les élus de créer un compte d'affectation spéciale pour les taxes existantes (comme la TDENS) et pour les futures taxes. Dans une tentative de financer les besoins de protection de la biodiversité, il est essentiel de mieux connaître et suivre les recettes qui y sont affectées, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

2.3 Paiements pour services environnementaux

L’approvisionnement en eau potable assurée par les bassins versants, la séquestration du carbone, la qualité de l’air, la pollinisation des plantes, la formation de sols fertiles, la beauté des paysages sont autant de services environnementaux rendus par les écosystèmes. Ces infrastructures naturelles, indispensables à la vie sur terre mais menacées par les activités humaines, demandent à être reconnues et protégées pour continuer à remplir leur rôle. **Le concept de paiements pour les services environnementaux (PSE) consiste à compenser ceux qui fournissent des services environnementaux pour les coûts directs ou indirects qui sont générés.** Ces coûts peuvent être induits par des pratiques spécifiques d’utilisation des terres ou par les coûts engendrés pour éviter certaines activités ou l’utilisation de certains types de terres. A titre d’exemple, les forêts primaires rendent de précieux services hydrologiques, comme le fait de ralentir le ruissellement des eaux pluviales, ce qui permet aux nappes souterraines de se recharger et de réduire les phénomènes d’érosion. Convaincre les principaux consommateurs d’eau à payer pour la protection et l’entretien des bassins versants, lesquels leur apportent un véritable produit économique sous la forme de services rendus hydrologiques, est l’essence d’un « mécanisme de paiement pour les services rendus par les bassins versants ». Il existe quelques exemples dans le monde où les consommateurs d’eau ont commencé à payer pour la protection des bassins versants. La conservation et l’entretien des services hydrologiques naturels sont des objectifs parfaitement compatibles l’un avec l’autre et pouvant même se renforcer mutuellement.

Les phases pour le paiement des services des écosystèmes et la création de marchés



Le concept de paiement des services environnementaux s'applique de façon générale aux services rendus par les infrastructures naturelles que sont les bassins versants, la biodiversité, la séquestration de carbone et la beauté des paysages naturels. En internalisant la valeur des services des écosystèmes, le problème des coûts externes nécessaires pour conserver ces écosystèmes est largement réduit. Cependant, ces mécanismes sont complémentaires à ceux existants et ne doivent pas être conçus comme un moyen de réduire les dépenses budgétaires de protection des bassins versants.

2.3.1 Paiements pour services des bassins versants

2.3.1.1 En général

Il n'est peut-être aucune autre ressource naturelle plus précieuse pour l'humanité et pourtant aussi menacée que l'eau. Pour affronter ce problème, des méthodes innovantes et pouvant, le cas échéant, conduire à des économies, sont actuellement testées et développées. Elles sont destinées à permettre un approvisionnement en eau propre et sûre par le biais de la protection des bassins versants. Cette approche repose sur le principe fondamental selon lequel les écosystèmes en bon état, tels que les forêts primaires, rendent de précieux services hydrologiques. Certains avantages de la protection des bassins versants sont directs et évidents comme la fourniture d'eau de consommation et de baignade, et à des fins agricoles pour les cultures. Les bassins versants appor-

tent également des avantages secondaires, en régulant les inondations et les sécheresses ou encore en réduisant les maladies liées aux basses eaux. Les variations naturelles du débit de l’eau et des apports sédimentaires sont aussi des éléments importants influant sur le maintien des zones humides et des habitats (et donc leurs effets sur les ressources piscicoles, les oiseaux migrateurs...), le transport de quantités normales de sédiments, le maintien et la protection de la dynamique côtière et estuarienne.

Pour assurer la pérennité de ces services, il est nécessaire de reconnaître leur valeur (économique, financière, culturelle, environnementale, scientifique, etc.) et de les rémunérer en développant des incitations adaptées et équitables (comme par exemple le versement d’une compensation aux gestionnaires et usagers situés en amont s’ils acceptent de modifier leurs méthodes d’utilisation des terres). La tâche est loin d’être facile ; elle comprend la création d’un marché pour des services de bassins versants qui étaient considérés auparavant comme fournis gratuitement. A l’heure actuelle, le prix de l’eau ne reflète généralement, et au mieux, que les coûts de distribution et d’assainissement. En d’autres termes, les avantages hydrologiques et donc la valeur économique de la protection des bassins versants ne sont ni pleinement appréciés, ni reflétés dans la tarification de l’eau. Le fait de ne pas comprendre et de ne pas valoriser les services rendus par les bassins versants en bon état écologique conduit à des choix d’utilisation des terres qui dégradent les bassins versants. Les incitations économiques à protéger l’amont de ces écosystèmes naturels sont faibles ce qui fait que les utilisateurs privilégient les modes d’utilisation de sols dont ils tireront les avantages les plus tangibles, directs et rapides, en convertissant par exemple les forêts en pâturages et en champs cultivés.

Le développement d’un mécanisme de financement relatif à l’eau comporte plusieurs éléments incontournables :

- **La nécessité de bien comprendre quels sont les services rendus par un bassin versant, à qui ils sont fournis et de quelle manière ils le sont.** Il sera utile d’identifier les acteurs clés et d’évaluer les coûts et avantages associés à chaque service.
- **Une demande,** ou tout du moins une conscience relativement élevée, partant du principe que ces services sont importants pour le bien être, la santé, la qualité de vie ou l’économie.
- **Un système fiable de facturation** des quantités d’eau consommées.
- **La compréhension que la coopération entre les parties est cruciale pour sa réussite** et qu’il s’agit d’un processus continu.

Les acteurs peuvent être répartis entre les grandes catégories suivantes, bien que les frontières entre ces catégories ne soient pas toujours clairement définies :

- Les décideurs en matière d’utilisation des terres,
- Les utilisateurs d’eau,
- Les ONG environnementales,
- Les services publics et les responsables politiques.

A ce jour, plusieurs types de mécanismes financiers liés à l’eau sont déjà appliqués ou en voie de l’être à travers le monde. Les mécanismes varient en fonction des types d’accords conclus entre les « acheteurs » et les « vendeurs » et selon le type et le degré d’implication nécessaire de l’Etat. On peut les grouper en trois catégories :

• **Les formules contractuelles volontaires** sont des arrangements impliquant des négociations entre des particuliers ou entre des associations d’acheteurs et de vendeurs d’eau, c’est-à-dire des consommateurs d’eau et des propriétaires des terres en amont pour mettre en œuvre des méthodes de gestion qui soient décidées d’un commun accord. Ils peuvent parfois associer aussi des organismes publics. Ce type d’accords a tendance à mieux fonctionner à petite échelle.

• **Les programmes publics** sont fréquemment utilisés comme mécanismes de protection des services des bassins versants où l’Etat, ou toute autre personne publique, crée une ressource en recourant à la perception de taxes ou redevances. Parmi les décisions stratégiques concernant la protection des bassins versants qui sont prises au niveau local, municipal ou régional, on peut citer la mise en place des instruments suivants : création de redevances sur l’eau ou augmentation de leur montant, affectation directe du produit des redevances sur l’eau à la protection des bassins versants, création d’aides aux propriétaires fonciers, application de respect des servitudes environnementales, instauration de pénalités en cas d’infraction aux accords d’utilisation des sols ou de dépassement des normes d’émissions des déchets. A l’instar des instruments contractuels, les programmes publics nécessitent souvent d’après négociations entre les acteurs de l’amont et de l’aval du bassin pour fixer le montant des aides et contributions aux propriétaires fonciers et/ou gestionnaires publics ou privés des ressources.

• **Les systèmes d’échanges** sont les plus rares des trois mécanismes de marché présentés. Ils consistent pour l’Etat à fixer une limite supérieure ou « plafond » d’émissions ou de rejets totaux de certaines matières polluantes. Là où il existe des lieux précis d’émission, les divers acteurs ou propriétaires fonciers reçoivent des permis qui leur permet-

tent d'émettre une quantité maximale définie de produits polluants. Dans le cas d'un système d'échanges, ces quantités sont transformées en « quotas ». Si une société ou des propriétaires fonciers constatent qu'ils parviennent facilement à rester en dessous des limites qui leur sont imposées, ils peuvent vendre leurs quotas excédentaires à d'autres acteurs qui rencontrent des difficultés à respecter leurs propres limites dans des conditions économiques acceptables.

Les questions utiles à examiner pour décider de la pertinence d'un mécanisme de paiements pour les bassins versants concernent les enjeux suivants :

- **Les bassins versants assurent-ils des services hydrologiques véritables à des consommateurs clés qui ont conscience des menaces qui pèsent sur eux ?**
- **La protection des ressources clés d'un bassin versant et un mécanisme de financement lié à l'eau sont ils compatibles avec la stratégie globale définie dans le plan de conservation de la ressource en eau ?**
- **Y a-t-il une demande relativement élevée** partant du principe que ces services sont importants pour le bien être, la santé, la qualité de la vie ou l'économie ? **Les intéressés sont ils prêts et en mesure de payer?**

2.3.1.2 En Outre-mer

L'eau est un domaine qui a longtemps été laissée en friches en outre-mer : des textes juridiques inapplicables ou inadaptés, des décrets d'application aux DOM non parus ou avec retard et des structures prévues non mises en place ou avec beaucoup de retard et restées sans moyens. Ainsi dans les DOM, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau n'ont été validés que depuis 2000, voire 2003 pour certains départements.

Pour les questions qui nous intéressent, on peut dégager les tendances suivantes valables pour toute l'outre-mer :

- **Un gros effort est nécessaire en termes d'appréciation exacte de la ressource en eau et de l'état des eaux et des milieux.** Dans les DOM, les schémas directeurs d'aménagement de la gestion des eaux (SDAGE) recommandent tous un investissement dans ce sens. L'absence de ces données rend difficile les réponses aux questions relatives aux services hydrologiques rendus par les bassins versants à des consommateurs clés.

• **En outre-mer, la facture de l'eau n'inclut pas de principe pollueur / payeur et de redevances s'assimilant à une contribution pour les services environnementaux. Le prix de l'eau en outre-mer reste inférieur à la moyenne française.** Dans le système français, en général, la facture d'eau comprend trois grands éléments consacrés à la distribution de l'eau, à la collecte et au traitement des eaux usées et aux organismes publics. Les éléments relatifs à la distribution, à la collecte et au traitement comprennent une partie fixe appelée abonnement et une partie variable calculée en fonction des volumes consommés. L'élément relatif aux organismes publics regroupe la redevance « Fonds national de l'eau (FNE) », la redevance agence « ressource », la redevance agence « pollution », la redevance « voies navigables de France » et autres taxes locales. Hors dans les DOM, seule la redevance FNE est appliquée.

• **Le besoin de gérer la ressource de l'eau et de limiter les pollutions commencent à être au cœur des préoccupations, mais de façon inégale selon les territoires.** L'apparente grande disponibilité de l'eau cache en réalité des problèmes de répartition de l'eau dans le temps et l'espace. Hormis Bora Bora qui a pris le problème de la gestion de l'eau à bras le corps pour des raisons économiques (tourisme), tous les territoires accusent de grands retards d'investissement. A titre d'exemple, la Martinique chiffre les besoins en financement pour la question de l'eau à plus de 150 millions d'euros pour les sept ans à venir. Ainsi, la reconquête de la qualité des eaux de rivières et marines et la maîtrise de l'urbanisation sont deux actions prioritaires qui permettent d'améliorer tous les autres domaines de l'environnement ¹³.

• **La nécessité de connaître les liens entre l'amont et l'aval des bassins versants et de travailler avec les parties en présence pour décider de l'affectation de revenus est renforcée par les leçons tirées de l'expérience du Fonds National de solidarité pour l'eau (FNSE)** instauré entre 2000 et 2002 (Adnot 2004). La solidarité géographique du FNSE, financé par le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau payé par les agences de l'eau, a surtout joué entre la métropole et les territoires d'outre-mer où environ 25% des dépenses ont été réalisées. Or, ce fonds a été supprimé en 2002, notamment pour sous consommation des crédits disponibles (sur 238 millions de crédits ouverts, 118 millions ont été consommés). Cet « échec » remonte à la genèse de l'instauration du prélèvement, et notamment pose la question de la complexité des intervenants de l'eau en France. Cette suppression révèle aussi l'impérative nécessité de connaître les besoins de financement au travers d'une mission définie, d'instaurer un fonctionnement transparent et de prévoir la relation directe entre recettes et dépenses (dispositions demandées par la LOLF).

¹³ Tableau de bord de l'environnement – DIREN Martinique Edition 2005. Page 12

L’organisation de la gestion de l’eau des DOM se rapproche de la métropole et les DOM sont soumis à la même loi sur l’eau de 1992 et à la directive cadre européenne sur l’eau, alors que les PTOM ont chacun leur cadre du fait de leurs organisations propres. Dans le cas des DOM, le tableau ci-après fait état d’éléments à connaître pour l’étude de la mise en place de paiements pour les services des bassins versants.

De façon générale, pour les DOM, il ressort les éléments suivants :

. **Les SDAGE et le SAGE**, qui sont les outils de planification créés par la loi sur l’eau de 1992 pour contribuer à l’objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau, représentent un bon cadre de concertation pour parler des services rendus par les bassins versants. L’approche globale à l’échelle des bassins versants est souvent un objectif affiché des SDAGE et pose déjà les règles d’une approche amont aval requise pour un mécanisme de paiements des services environnementaux. Ces schémas ont été récemment développés dans les DOM, mais l’application de la plupart de leurs recommandations n’est pas toujours dotée de moyens et d’une politique claire à la hauteur des enjeux.

. **Les DOM sont soumis à la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 23 octobre 2000 qui établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau**. Elle a pour objectif de retrouver le « bon état écologique » des eaux de surface (cours d’eau, lacs, eaux de transition, eaux côtières) et souterraines **d’ici 2015** (sauf dérogation). Un des objectifs est de retrouver une meilleure adéquation entre ressources en eau et besoins dans une perspective de développement durable des activités économiques utilisatrices d’eau et en favorisant le dialogue au plus près du terrain. Cette directive va dans le sens d’une prise en compte des services rendus par les bassins versants et pourrait inciter les territoires à s’intéresser à ces questions (voir également sur la question le rapport IFEN 2006 sur les départements d’outre-mer) .

Etat des lieux des questions de l'eau dans les DOM et paiement pour services des bassins versants

Territoires	Types d'actions du plan pour la biodiversité concernant l'eau	Existence d'un outil de gestion de l'eau	Existence du principe pollueur payeur	Prix de l'eau	Commentaires
Martinique	« Agir sur les sources de pollution « Mise en œuvre d’actions visant à diversifier la ressource en eau pour respecter les débits réservés « Assurer un réseau d’observation de la qualité des eaux fiables « Mise en œuvre de la gestion de la ressource en eau à l’échelle des bassins versants « Réaliser des actions de sensibilisation et de formation pour optimiser les travaux d’entretien de rivières en vue de respecter les écosystèmes aquatiques « Renforcer le contrôle efficace et coordonner sur le terrain la police de l’environnement de l'eau	SDAGE approuvé en 2001	Principe évoqué dans le SDAGE comme à étudier – n'existe pas	2,9 € /m3– supérieur à la moyenne nationale (2,8 € /m3) (source Ifen. 2001)	Une ressource en eau globalement abondante mais inégalement répartie dans le temps et l'espace. Dans le cadre du SDAGE, il est prévu des études de compréhension des mécanismes de transfert sur 2 à 3 bassins versants tests et des réflexions sur le positionnement financier et tarifaire du service de l'eau. La possibilité d’instaurer une taxe « pollueur/payeur » y est évoquée (page 132 fiche mesures).
Guadeloupe	« Identifier et préserver/restaurer les liens structurants et fonctionnels entre les écosystèmes, par exemple ceux compris entre le cours supérieur de la Grande Rivière à Goyaves et le récif barrière du Grand Cul-de-sac Marin « Promouvoir la gestion concertée des bassins versants et mettre en place des chartes de pays, contrats rivières et/ou baies	SDAGE approuvé le 25 juillet 2003	Principe évoqué dans le SDAGE comme à étudier – n'existe pas	2,2 € /m3– inférieur à la moyenne nationale (2,8 € /m3) ¹⁴ (source Ifen. 2001)	Comme en Martinique, la ressource est apparemment abondante, mais inégalement répartie dans le temps et l'espace. Le SDAGE a inscrit comme objectif de parvenir à une meilleure acceptation du prix de l'eau selon les règles comptables et recommande la mise en place d'un système de redevances traduisant les ressources en eau (page 117).
Guyane	« Maîtriser les pollutions des milieux aquatiques « Prévenir les pollutions aquatiques des activités d'orpaillage	SDAGE approuvé le 9/10/2000	Principe évoqué dans le SDAGE comme à étudier – n'existe pas	2 € /m3– inférieur à la moyenne nationale (2,8€ /m3) (source Ifen. 2001)	Selon l’UNESCO, la Guyane est au premier rang mondial en termes de disponibilité de l'eau avec une disponibilité de 800 000 m3/an/hab (moyenne métropolitaine de 4000 m3/an/hab) et pourtant les enjeux de qualité de l'eau sont critiques. La nécessité d’adopter une approche par bassin versant de la protection du patrimoine a été recommandée (Lethier 2005).
Réunion	« Mettre en cohérence les politiques et les plans financiers, en particulier dans le domaine de l'assainissement et de la gestion des eaux pluviales « Améliorer la gestion des eaux usées et pluviales avec des solutions adaptées au contexte tropical	SDAGE approuvé le 7/11/2001	Principe évoqué dans le SDAGE comme à étudier – n'existe pas	1,3 € /m3– inférieur à la moyenne nationale (2,8 € /m3) (source Ifen. 2001)	Le SDAGE recommande de lever une redevance permettant d’introduire progressivement le principe pollueur/ payeur (page 207 orientation et mesures).

¹⁴ L'enquête eau et assainissement a été conçue par l’Ifen et le service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l’Agriculture, de l’Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales en partenariat avec les agences de l’eau. Elle porte sur l’année civile 1998. Elle a été exhaustive dans les départements d’outre-mer.

RECOMMANDATIONS

Le retard des investissements sur la question de l’eau en outre-mer, le manque de connaissance des fonctions et des relations des bassins versants et parfois le manque de concrétisations de mesures recommandées rendent difficiles l’évaluation de la pertinence d’un système de paiements pour les services rendus par les bassins versants. A cela s’ajoute l’échelle globale de l’étude qui ne permet pas de répondre à des questions qui se traitent bassins par bassins. Cependant, de façon générale, la directive cadre européenne applicable aux DOM et la prise de conscience grandissante de l’importance de la ressource en eau suggèrent de considérer la mise en place d’une contribution pour protéger l’amont des bassins versants comme une solution à moyen et long terme à l’échelle locale.

Au Niveau National

Introduire le concept des paiements pour les services environnementaux auprès des acteurs de l’eau.

Au Niveau Territorial

Identifier les bassins versants dont la protection est compatible avec un système de paiements des services environnementaux et qui font l’objet d’une demande potentielle des bénéficiaires.

2.3.2 Prospection de la biodiversité

2.3.2.1 En général

La prospection de la Biodiversité (PB), ou bio prospection, consiste en une recherche systématique d’informations biochimiques et génétiques sur les produits naturels susceptibles d’être développés sous la forme de biens à valeur commerciale, à des fins pharmaceutiques, agricoles, cosmétiques et autres. Entre 40 % et 70 % des médicaments utilisés dans le monde proviennent des substances naturelles – plantes, organismes marins, micro-organismes. Du fait de leur incroyable diversité moléculaire, ces substances représentent un réservoir unique de molécules aux vertus thérapeutiques. La valorisation de ces plantes se fonde sur les savoirs traditionnels des peuples autochtones, ainsi les médicaments dérivés des plantes et initialement utilisés par les indigènes, représentent un marché annuel de 43 milliards de dollars et trois quart de ces plantes ont un usage similaire à leur application en médecine traditionnelle¹⁵. Trouver de nouvelles molécules naturelles, ou découvrir les propriétés insoupçonnées de celles connues pour soigner l’être humain et l’animal, constitue donc un enjeu considérable.

Certains pays tels que les Philippines et Fiji ont adopté des lois obligeant les scientifiques et les sociétés désireuses de s’engager dans la “bio prospection” à payer des redevances pour obtenir le permis de le faire, en s’appuyant notamment sur l’article 15 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) qui recommande un nouveau statut juridique des ressources génétiques. Dans le cadre de ces arrangements, la valeur économique de la biodiversité est reflétée par (1) les paiements consentis au pays d’origine en contrepartie des prélèvements effectués d’échantillons, (2) par le montant des royalties fixés dans les contrats de participation aux bénéfices dans le cas où un produit à valeur commerciale serait développé. Le cas le plus communément cité est celui de la transaction qui a eu lieu, en 1991, entre le groupe pharmaceutique américain Merck et l’Institut National de la Biodiversité (INBIO) du Costa Rica qui a reçu la somme de 1,1 millions de dollars pour un programme de recherche et de collecte d’une durée de deux ans.

Initialement, certains ont vu la bio prospection comme susceptible d’induire des ressources financières extraordinaires pour la conservation, pendant que d’autres considéraient ce mécanisme comme un moyen de permettre la montée en puissance des entreprises multinationales par l’exploitation des communautés indigènes. L’histoire n’a donné raison ni aux uns, ni aux autres.

¹⁵ Bio prospection and Conservation par Marianne Guerin-McManus et Todd Capson.

Les bénéfices de la bio prospection pour la conservation sont de multiples ordres et ne se fondent pas uniquement sur les aspects financiers qui peuvent être secondaires. Quand un programme de bio prospection comprend l’engagement des pays porteurs des substances naturelles, les bénéfices peuvent être :

- . **La création d'emplois pour des activités générées par la richesse biologique** comme, par exemple, la récolte et l’identification des matières biologiques et la caractérisation des composantes actives.
- . **Le renforcement de programmes de recherche locaux et la formation** d’équipes d’étudiants et de jeunes chercheurs.
- . **Le transfert de technologie.**
- . **La mise en place d’incitations à conserver les ressources naturelles** du fait du lien entre prospection biologiques et protection de ces substances (à condition que la récolte et exploitation soit faite de façon durable).

Parmi les obstacles tirés des expériences, il est à noter que **les activités de bio prospection requièrent du temps, beaucoup de travail et font appel à de multiples disciplines, ce qui rend « l’entreprise bio prospection » difficile à modéliser.** Alors que la première condition pour introduire ce mécanisme est l’existence d’une réglementation donnant aux gouvernements et communautés locales le droit d’imposer ceux qui font la recherche et donnant le droit de sanctionner le bio piratage, on ne peut pas faire l’économie de contrats spécifiques pour chaque programme. Développer des contrats peut s’avérer long et coûteux. Le deuxième obstacle de ce mécanisme peut être d’ordre culturel ; en effet **la bio prospection se base sur la propriété intellectuelle qui n’est pas forcément en cohérence avec les conceptions juridiques et sociales des pays ressources.** Enfin, les avantages monétaires et technologiques qui sont partagés ne sont que **rarement réinvestis dans la conservation de la biodiversité.** Ils sont davantage utilisés pour le développement économique local, pour promouvoir les relations publiques des utilisateurs ou pour mieux intégrer les fournisseurs aux industries biotechnologiques¹⁶. Il est nécessaire que la communauté environnementale s’implique plus dans les arrangements de bio prospection.

De façon générale, tous les projets de PB impliquent une partie provenant de l’industrie pharmaceutique/cosmétique ou autre, un établissement du pays d’accueil, un mentor qui est souvent un bailleur ou une agence d’aide au développement, et/ou une ONG. La société coopère dans la plupart des cas avec un organisme, public ou privé, chargé de collecter et parfois d’effectuer les premières opérations de tri et de transformation, ainsi qu’avec les communautés locales du pays hôte. Très souvent, un agent est engagé pour assurer le lien entre le pays fournisseur et la société.

¹⁶ Les accords de bio prospection favorisent-ils la conservation des ressources génétiques? Jean-Frédéric Morin (Iddri et Unisfera). Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, novembre 2003.

Il n’existe pas de contrats types de PB; Leur forme dépendant des objectifs poursuivis, du cadre juridique, du contexte de la stratégie de la biodiversité...Il existe cependant des contrats de base sur lesquels peuvent se fonder les négociations. Ils incluent les permis, les accords de transfert de matériel, les licences et les modalités de coopération en matière de recherche et de développement. Il faut souligner que le brevet n’est pas l’unique outil de valorisation des ressources ; les appellations d’origine, les certifications et marques peuvent également être utilisées et sont parfois plus adaptées à l’aspect collectif des savoirs traditionnels.

Pour évaluer la viabilité d’un projet de PB, il est nécessaire de répondre aux questions listées ci-dessous. Une ou plusieurs réponses négatives ou « non déterminées » révèlent un besoin d’analyse complémentaire et un certain niveau de risque pour le projet :

- . La zone dispose-t-elle d’un éventail intéressant et unique de biodiversité ?
- . Y a-t-il déjà des espèces qui ont été découvertes et valorisées et des savoirs ancestraux liés aux plantes médicinales ?
- . Y a-t-il des entreprises déjà présentes ou susceptibles d’être intéressées par des partenariats de BP?
- . Le territoire concerné a-t-il clairement défini les droits d’usage des terrains et ressources naturelles (terrestres ou marines) : Réglementation et cadre institutionnel national et local ?
- . Est-ce que le gouvernement est engagé à contrôler l’accès aux ressources biologiques : Droits d’accès ?
- . Y a-t-il des infrastructures d’accompagnement (ex. programmes universités et instituts de recherche comme le cas de Fiji)?
- . Y a-t-il des industries de biotechnologies locales/régionales (agro, cosmétologie, pharmacopée, produits naturels locaux...)
- . Quelle est la faisabilité politique vis-à-vis des communautés autochtones et quel est l’intérêt potentiel du gouvernement local et volonté de participer?

L’aboutissement d’un contrat PB passe en général par trois phases de développement : une étude de faisabilité, une phase de conception et une phase d’exécution.

2.3.2.2 En Outre-mer

De façon générale, **la richesse et l'endémisme de chaque territoire ne mettent pas en doute l'intérêt de mener des activités de prospection** de cette biodiversité encore mal connue. On peut relever l'attrait du monde de la recherche et de l'industrie (cosmétique et pharmaceutique notamment) dans les territoires comme la Polynésie, la Nouvelle Calédonie et la Guyane. Du fait de l'exclusivité des substances qu'elles renferment, les îles du Pacifique ont un avantage comparatif par rapport à la Guyane dont les ressources sont partagées et peuvent se trouver dans d'autres pays du plateau des Guyanes ou d'Amazonie.

Cela étant dit, **la reconnaissance de l'importance des enjeux et du potentiel que porte la bio prospection comme mécanisme permettant de participer à la préservation de la conservation est faible**, ou même inexistante dans certains territoires. Les deux obstacles majeurs pour la bio prospection en outre-mer est **l'absence de dispositif juridique adéquat et efficace sur l'accès aux ressources génétiques et l'absence de reconnaissance des droits des communautés autochtones**. Ainsi, en Guyane par exemple, les pratiques de bio prospection ne sont pas réglementées en dehors des règles liées à la domanialité des terrains et les mesures de protection des savoirs locaux sont inexistantes. Une nouvelle disposition introduite par la loi du 15 avril 2006 sur les parcs nationaux, les parcs naturels marins et les parcs naturels régionaux mentionne les autorités compétentes, au sein du périmètre du Parc National de Guyane en cours de création, pour la mise en place d'un régime d'autorisation pour l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages tirés de leur exploitation, sous la coordination des collectivités territoriales. Le livre blanc des forêts tropicales reconnaît la nécessité d'établir un cadre légal de régulation des activités d'extraction et de valorisation des ressources génétiques, de partage des avantages de l'utilisation de la biodiversité et de protection des connaissances traditionnelles¹⁷. A cela s'ajoutent les sensibilités politiques qui voient parfois la bio prospection comme un pillage des ressources patrimoniales du pays. Dans les DOM, les compétences réglementaires ne sont pas du ressort des collectivités territoriales mais de l'Etat, alors que les enjeux sont locaux.

Malgré ce vide juridique, il existe quelques exemples de contrats de recherche comme celui qui a existé entre les laboratoires Pierre Fabre et l'IRD sur le paludisme et la dengue, à partir de substances collectées en Nouvelle Calédonie. Le sujet commence à émerger en Polynésie Française et en Guyane, et d'intéressants travaux ont été menés par l'IRD dans ces deux territoires.

. **En Guyane**, les actes du colloque intitulé « Valorisation des produits forestiers non ligneux, quelle démarche équitable ? » organisé en 2002 par l'IRD et le Conseil Régional devrait sortir avant la fin 2006. Cette manifestation qui rassemblait les communautés locales, les collectivités territoriales, les gestionnaires, l'Etat et les chercheurs a révélé une hétérogénéité des interventions et de fortes divergences de vues. Toujours en Guyane, a été créé en 2003 un technopôle dont l'une des actions est la promotion de la valorisation des ressources de la forêt amazonienne. Piloté par le Conseil Régional, cette entité s'inscrit dans une dynamique d'acteurs où sont représentés les collectivités, les entreprises, la recherche et récemment a été signé un contrat avec le consortium cosmétique Vallé.

. **En Polynésie Française**, à la demande des autorités locales, un collège de douze experts a rendu, en juillet 2006, un état des lieux scientifique et économique permettant de répondre à la question : quel est l'intérêt comparatif de la biodiversité de la Polynésie Française ? Ces travaux ont mis en lumière le potentiel intéressant du « capital biodiversité » marin et terrestre polynésien dont la connaissance reste encore très partielle (Guezennec, Moretti et Simon 2006). Sous l'angle économique, les atouts du territoire sont (1) le bon niveau de structure scientifique et technique, (2) la présence de filières substances naturelles déjà bien implantées. Dans les éléments pour une stratégie de valorisation, l'expertise relève que la Polynésie Française ne s'est pas encore, à ce jour, dotée d'une réglementation spécifique sur l'accès aux ressources génétiques malgré une conjonction de facteurs favorables à la bio prospection (intérêt du monde de la recherche et de l'industrie pour les substances naturelles, nouveau statut juridique de la biodiversité, évolution des conceptions et pratiques). Un projet de texte est en cours d'élaboration par les institutions polynésiennes qui ont la compétence pour légiférer sur ces questions. Le besoin de créer un organisme de recherche local, comme il existe au Costa Rica par exemple, pour assurer la préservation et la valorisation de la biodiversité est évoqué et permettrait de renforcer la dimension économique de la valorisation de la biodiversité. L'expertise collégiale présente des aperçus et des suggestions qui peuvent être pertinents à l'échelle régionale (Pacifique Sud)

¹⁷ Page 113 Livre blanc sur les forêts tropicales humides

RECOMMANDATIONS

La quasi - absence de dispositif juridique et le manque de prise de conscience des enjeux liés à la bio prospection rendent improbables à court terme les possibilités de contribution des activités de bio prospection à la protection de la biodiversité. C'est donc un travail de fond qu'il convient de mener sur ces questions

Au Niveau National

Introduire le concept de contribution de la prospection de la biodiversité à la protection des ressources naturelles auprès des acteurs de l'environnement et de la recherche. Ce sera également une occasion d'identifier les territoires qui sont potentiellement intéressés pour développer ces activités et d'accompagner les services environnement à se rapprocher du monde de la recherche et de la culture pour intégrer la préservation de la biodiversité dans les discussions actuelles. Il semblerait que la réflexion sur les activités de bio prospection soit plus avancée en Polynésie Française. Il est donc suggéré d'accompagner ce territoire qui pourrait devenir un exemple pour l'outre-mer.

Au Niveau Territorial

Promouvoir et/ou appuyer la création d'un cadre légal de régulation des activités d'extraction et de valorisation des ressources génétiques, de partage des avantages de l'utilisation de la biodiversité et de protection des connaissances traditionnelles. L'expertise collégiale sur la valorisation des substances naturelles en Polynésie Française récemment publiée représente un utile document de référence pour les territoires où la faisabilité d'activités de bio prospection semble potentielle. Suivre la mise en œuvre des dispositions du Parc National de Guyane concernant son régime d'accès aux ressources génétique et au partage des avantages tirés de leur exploitation.

Construire un partenariat entre les collectivités du Pacifique pour mutualiser les efforts de développement des activités de bio prospection et de contributions à l'effort de protection de la biodiversité. L'idée de collaboration régionale entre les collectivités d'outre-mer du Pacifique a été évoquée pour mutualiser les efforts mais aussi avoir accès à des financements internationaux. La prospection de la biodiversité serait un bon sujet de partenariat entre la Polynésie et la Calédonie.

2.3.3 Projets de contrepartie de la fixation de carbone

2.3.3.1 En général

Les projets de contrepartie de la fixation de carbone ou séquestration de carbone ont été développés pour compenser les émissions de gaz carbonique (CO2) résultant de la consommation des énergies fossiles et de la déforestation, activités reconnues par la communauté des scientifiques comme responsables des changements climatiques. La logique repose sur la capacité des forêts à absorber le CO2, à convertir et stocker ce carbone en biomasse. Les forêts sont restaurées et conservées, d'une part pour absorber l'excès de CO2 émis par la combustion d'énergies fossiles, d'autre part pour réduire les effets de leur exploitation qui sont à 20% responsables des émissions globales.

En réponse aux changements climatiques, les gouvernements ont créé **un cadre réglementaire international connu sous le nom de Protocole de Kyoto (PK)** où les pays développés signataires dits de l'Annexe 1 ont accepté de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre par un pourcentage moyen de 5,2% en dessous des niveaux de 1990 pour la période allant de 2008 à 2012. Le PK a introduit trois mécanismes de « flexibilité » pour optimiser, à l'échelle internationale, l'efficacité économique des politiques nationales de lutte contre les changements climatiques : le Mécanisme de Développement Propre (MDP), la Mise en œuvre Conjointe (MOC) et le Marché International des Emissions. En vertu du MOC, les pays développés pourront obtenir des crédits d'émissions en investissant dans des projets de réduction des émissions dans un autre pays de l'Annexe 1. Le MDP s'applique aux échanges entre pays développés et pays en voie de développement. A compter de 2008, l'échange international d'unité de quantités attribuées d'émissions permettra au pays de l'Annexe 1 qui auront des difficultés à atteindre leurs « objectifs de Kyoto » d'acquérir des unités de quantités attribuées auprès d'autres pays de l'Annexe 1 au travers du Marché International des Emissions. Dans la première phase 2008-2012, les pays sont convenus de limiter les projets de séquestration de carbone MOC et MDP aux activités de boisement et reboisement ainsi qu'à l'aménagement forestier pour le MOC. Les projets de protection de forêts existantes sont donc exclus du Protocole de Kyoto jusqu'en 2012. D'autre part, le protocole a fixé des normes que les projets doivent atteindre pour que leurs crédits de carbone soient considérés comme valables. Ces projets doivent être additionnels, mesurables, permanents, vérifiables et éviter la fuite économique.

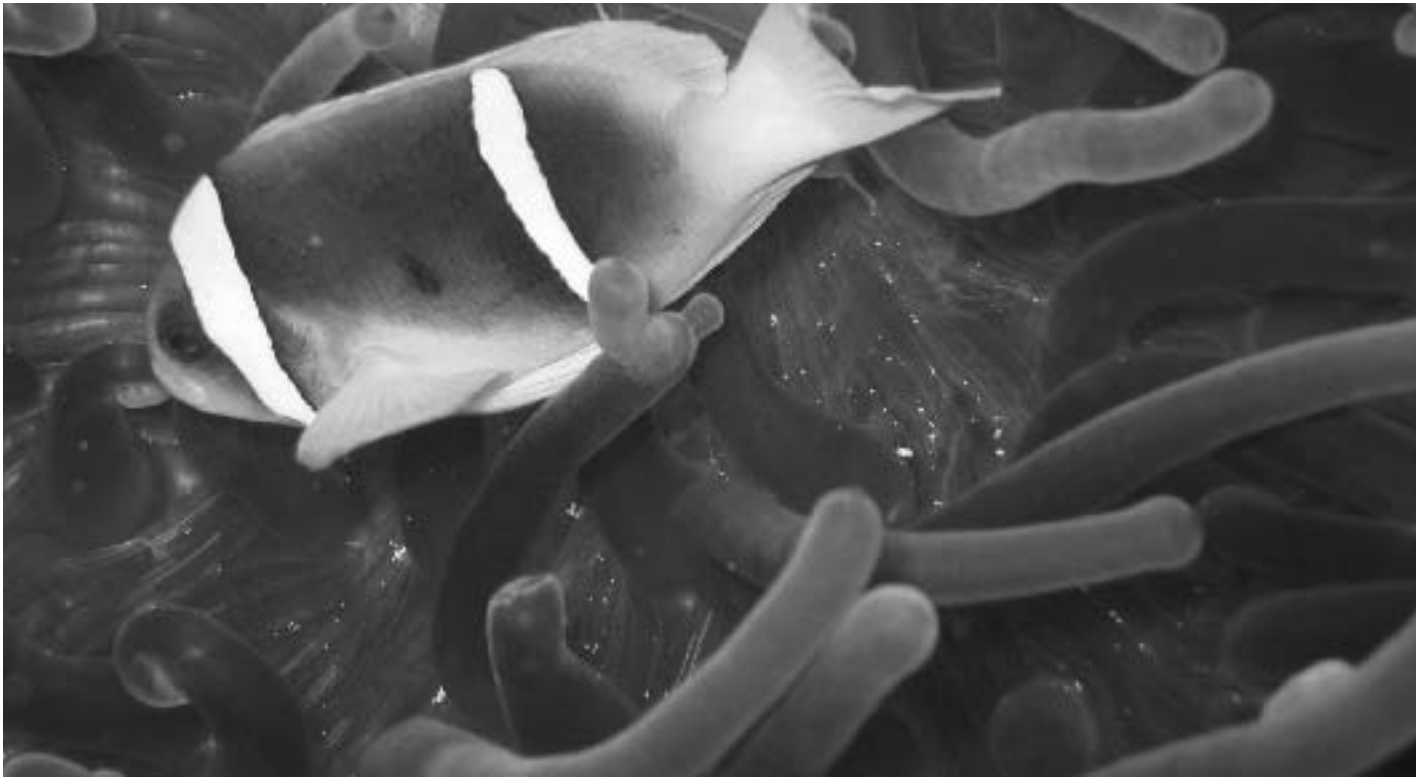
En réponse à ces réglementations, un grand nombre d'entreprises mondiales (comme Peugeot, BP Amoco, LE PEA, Texaco, Shell, Ford, Tokyo Electric Power, GM) ont déjà investi dans des projets de réduction des quantités de GES dans l'atmosphère, avant même la ratification définitive du PK. Un deuxième groupe d'entreprises plus petites poursuit également cette stratégie. La prise de conscience croissante que les change-

ments climatiques sont un problème grave fait que peu d'entreprises ayant des niveaux d'émissions de GES élevés peuvent désormais soutenir publiquement qu'elles n'ont pas besoin de prendre de dispositions. Un grand nombre d'entre elles vont de l'avant et adoptent des stratégies proactives en la matière. Les sociétés ont effectué à cette occasion d'importants investissements initiaux dans des projets pilotes sur le carbone en espérant que des crédits de carbone viables et intéressants pourraient un jour en résulter. Ces investisseurs pionniers étaient disposés à payer les frais de démarrage d'un projet et à assumer de nombreux risques associés à la production des contreparties. L'entrée en vigueur désormais effective du PK et le développement d'autres instruments politiques et programmes nationaux rendent désormais opportun un plan commercial plus systématique pour répondre à la demande de crédits de carbone ; la conséquence de ces évolutions est que les investisseurs préféreront acheter des contreparties plutôt que de financer des projets.

2.3.3.2 En Outre-mer

Il est utile de distinguer les DOM et les PTOM pour analyser les projets de contrepartie de carbone. Il semblerait que dans les PTOM le potentiel soit très limité du fait de la non-application du protocole de Kyoto. Selon le principe de spécialité législative, les PTOM n'ont à priori pas rendu le système des quotas d'émission expressément applicable, à l'instar de la Nouvelle-Calédonie. Les territoires restent donc en dehors du système mis en place.

Du côté des DOM, le protocole de Kyoto s'applique de la même façon que pour n'importe quel département métropolitain, sans règles particulières. Les DOM sont inclus dans les pays annexe 1 au titre de la convention climat et ne peuvent pas prétendre à des projets de mécanismes de développement propres mais pourraient développer des programmes de mise en œuvre conjointe à partir de 2008 si le gouvernement français décide d'autoriser ces négociations (cela ne serait cependant pas dans son intérêt étant donné les règles de comptabilisation de la forêt sous l'article 3.3 et 3.4). Dans l'hypothèse de développement de projets de séquestration de carbone, il faudrait auparavant identifier les flux de carbone arbre/air/sol pour évaluer si les forêts sont sources d'émissions ou puits de carbone. Ce travail est actuellement mené par le Ministère de l'Agriculture à partir d'images satellite et d'analyse de biomasse en Guyane. Les premiers résultats devraient être disponibles à partir de 2007.



RECOMMANDATIONS

Il faut noter, qu'à ce jour, les opportunités semblent limitées. Il peut cependant être intéressant de rester en veille sur ces questions qui vont évoluer avec l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto.

Au Niveau National

Suivre les résultats des potentiels de puits de carbone identifiés suite aux inventaires menés pour les DOM. Il est nécessaire de se rapprocher des services du Ministère de l'Agriculture dans le courant de l'année 2007 pour connaître les résultats des inventaires.

Au Niveau Territorial

Identifier les besoins des zones qui demanderaient à être boisées et reboisées ou à être aménagées dans la perspective éventuelle de négocier des MOC. Il serait utile de se rapprocher d'éventuels développeurs qui seraient intéressés pour investir dans des projets de séquestration de carbone. Il sera également nécessaire d'étudier la faisabilité financière et technique du montage de projets.

2.4 Initiatives liées au foncier

2.4.1 *En général*

L'achat de terrains dans le but de les garder intacts est un moyen qui permet de préserver des habitats, et donc la biodiversité. Les conservatoires, qui ont pour mission d'acquérir ou de louer des terrains, sont un modèle de protection créé en France il y a près de 30 ans et dont l'approche reste un exemple mondial de préservation des habitats. Il existe deux types de conservatoires en France qui ont pour mission de préserver les espaces naturels :

. **Le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (Conservatoire du littoral) est un établissement public de l'Etat, créé en France en 1975, qui a pour mission d'acquérir des terrains côtiers et zones humides.** Le budget annuel est de l'ordre de 35 millions d'euros et provient essentiellement de l'Etat, de collectivités locales, de l'Europe, d'entreprises mécènes et de particuliers. A ce jour, 80 000 hectares ont été acquis permettant la protection du littoral métropolitain et d'outre-mer dans les caraïbes et l'océan indien. Le Conservatoire peut également recevoir des donations de terres. Il dispose de toute la panoplie des procédures publiques pour acquérir un terrain : à l'amiable, par préemption (dans les zones littorales définies par les départements ou en dehors de ces zones en vertu d'un dispositif spécifique prévu par la loi de 2002) ou par expropriation pour cause d'utilité publique. Ces procédures interviennent dans une stratégie foncière élaborée en concertation étroite avec les départements et les communes. Depuis sa création, l'établissement a privilégié les transactions à l'amiable. Celles-ci représentent ces dernières années plus de la moitié des acquisitions tandis que les expropriations constituent les exceptions. L'établissement peut également intervenir sous forme de servitude de protection. En application de la loi de 1975, la gestion des sites acquis par le Conservatoire (entretien courant, surveillance, accueil) est confiée en priorité à une collectivité locale. Sur les 325 sites ayant donné lieu à une convention de gestion signée, 60% sont gérés par les communes ou des groupements de communes. Dans une vingtaine de cas, le Conseil général ou l'ONF sont cosignataires de ces conventions. Les départements sont gestionnaires d'un tiers des sites du Conservatoire du littoral. Enfin, des associations, des établissements publics (dont quatre parcs naturels régionaux) ou quelques exploitants agricoles ont été retenus pour répondre à des situations locales particulières.

. **Les Conservatoires régionaux et départementaux des Espaces Naturels sont des associations dont les budgets proviennent de différents partenaires** : Etat, Union européenne, collectivités territoriales, agences de l'eau... Ils interviennent sur l'ensemble du territoire, sur des sites qu'ils ont acquis, loués ou sur lesquels ils ont

passé des conventions avec les propriétaires, dont parfois le Conservatoire du littoral. Ils gèrent eux-mêmes les sites sur lesquels ils sont présents, et interviennent également comme experts en lien avec les collectivités territoriales par exemple. Les Conservatoires préservent environ 79 000 hectares sur 1800 sites.

Les conservatoires sont financés par des allocations annuelles mais reçoivent parfois le produit de taxes comme la TDENS, taxe départementale des espaces naturels sensibles évoquée dans la section 2.2. Plus récemment, en juillet 2006, a été annoncé l'octroi de la totalité des droits de francisation des navires au Conservatoire du littoral qui fait passer de 26 à 35 millions d'euros le budget du Conservatoire du littoral qui lui permettrait de se rapprocher de son objectif « du tiers sauvage » (c'est-à-dire la protection d'un tiers du littoral français). Cependant, la fixation de cette taxe est sujette à un vote du Parlement et peut être remise en cause chaque année. Parmi les autres mécanismes, il existe depuis 1995 la possibilité de payer des droits de succession ou de mutation entre vifs pouvant faire l'objet d'une donation au profit du Conservatoire, à l'exemple des œuvres d'art. Quelle que soit la procédure d'achat, les terrains deviennent inaliénables en entrant dans le patrimoine du Conservatoire.

2.4.2 *En Outre-mer*

A ce jour, les interventions du Conservatoire du littoral se répartissent en sept grandes façades littorales et lacustres en France, dont deux sont les zones Antilles/Guyane et Océan Indien. Ici encore, il est utile de distinguer les DOM et Mayotte qui sont dotés d'antennes du Conservatoire, et les PTOM dont les créations d'entités similaires sont en cours de discussion.

A ce jour, **les zones Antilles/Guyane et Océan Indien représentent près de 30 000 hectares, soit environ 8% du patrimoine total de l'établissement** ; L'objectif du Conservatoire à 2050 étant de 70 000 hectares hors milieu marin (les zones de mangroves et des 50 pas géométriques sont compris dans le milieu terrestre), ce qui **représente une moyenne d'acquisition de 800 à 1000 hectares par an**. Les plans d'action de protection de la biodiversité de Guadeloupe et de la Martinique incluent des actions d'acquisitions des terrains, de valorisation et gestion des sites naturels. Ainsi, sur 5 ans, les besoins pour ces actions en Guadeloupe sont évalués à plus de 7,7 millions d'euros (fiches actions n°28/29/52/53/54) et en Martinique à plus de 1,5 millions d'euros (fiches actions n°29/30/31). A la Réunion et à Mayotte, il est prévu des actions d'inventaires et de recensement des sites fonciers. D'ailleurs, ces importantes différences d'évaluation reflètent des approches différentes dans le chiffrage et rejoignent le besoin de mettre en place une méthodologie d'évaluation des besoins harmonieuse et cohérente.

Concernant les financements des actions du Conservatoire dans les DOM et Mayotte, les capacités budgétaires actuelles permettraient seulement de couvrir approximativement 50% des objectifs. Les budgets d’acquisitions annuels du Conservatoire sont issus de fonds propres (en moyenne de 1 à 1,2 millions d’euros) et de fonds européens (enveloppes oscillant entre 500 000 et 800 000 euros). Les contributions européennes sont cependant de plus en plus difficiles à obtenir pour deux raisons : (1) comme évoqué ultérieurement, l’éligibilité des DOM en qualité de régions ultrapériphériques aux fonds structurels est de plus en plus remise en cause, (2) les hausses de demandes de financement auprès de l’Europe obligent à des arbitrages qui tranchent souvent en défaveur des opérations d’acquisitions.

Les fonds propres devraient pouvoir rester constants grâce notamment à la taxe de francisation qui va pouvoir compenser certaines pertes de crédits (gels de crédits du MEDD l’année dernière par exemple). **La pérennité des fonds du Conservatoire du littoral n’est donc pas assurée** et une stratégie de protection de la biodiversité propre au Conservatoire du littoral devrait être rendue en début 2007, avec notamment pour objectif la mobilisation de financements externes. Aujourd’hui, **les antennes du Conservatoire du littoral pour les zones outre-mer ne reçoivent pas de fonds du privé et très peu des collectivités territoriales contrairement à la métropole.** Des opérations démonstratives et pilotes qui tendent à intégrer la protection des zones du littoral dans une démarche de valorisation économique et patrimoniale commencent cependant à sensibiliser les régions et départements qui y voient un moyen de rendre concrète leur politique de gestion des ressources naturelles. (On peut citer par exemple, en zone périurbaine de Cayenne, la création d’un sentier traversant les espaces littoraux)

Dans les territoires d’outre-mer, une mission d’appui à la création d’une entité type conservatoire devrait être lancée avant la fin 2006 et la réflexion est engagée avec la Nouvelle Calédonie. Une antenne a récemment été ouverte à Saint Pierre et Miquelon.

De façon générale, les enjeux suivants caractérisent l’ensemble des territoires quand on parle de protection foncière :

- **Les zones du littoral, particulièrement riches en biodiversité et exceptionnelles en outre-mer, connaissent dans tous les territoires de plus en plus de pression foncière** pour des raisons aussi diverses que l’augmentation démographique, l’aménagement d’infrastructures et de routes, la pression touristique exacerbée, l’existence d’un relief particulier, le fait que par définition le foncier est limité sur une île...Ces pressions font augmenter la complexité des acquisitions, la lourdeur des procédures et donc le coût des opérations.
- **Les changements climatiques associés à la dégradation des récifs coralliens deman-**

dent que des actions d’urgence soient menées. Or il n’existe pas de mécanismes de compensation d’occupation de ces zones et la directive Natura 2000 ne s’applique pas. A cela s’ajoute l’absence de dispositions réellement protectrices dans la loi du littoral, ce qui rend la politique du Conservatoire du littoral fragile parce que très dépendante des schémas d’aménagement locaux sujets à changement.

- **Le manque de moyens d’effectifs dans les délégations locales** (en moyenne deux personnes par territoire) ne permet pas de remédier au manque de prise de conscience des enjeux au niveau politique et d’impliquer davantage les collectivités territoriales.

RECOMMANDATIONS

Au Niveau National

Appuyer une mission auprès des antennes du Conservatoire du littoral présentes en outre-mer pour développer, par départements, un plan de financement durable de la stratégie de protection de la biodiversité en cours d’élaboration par le Conservatoire du littoral (prévu pour 2007). Cette mission s’inscrit dans une politique de sensibilisation des élus locaux et dans le sens d’une meilleure intégration des enjeux environnementaux dans la sphère des préoccupations publiques.

Au Niveau Territorial

Renforcer les effectifs sur place avec des postes chargés de développer les contributions des départements, régions et contributeurs privés, notamment pour la Guyane, Martinique, Guadeloupe, Mayotte, et Saint-Pierre et Miquelon. Un investissement visant à développer de nouvelles sources de financement, notamment localement, permettrait de provoquer un effet de levier appréciable pour augmenter les moyens financiers des antennes outre-mer et de rentabiliser les postes créés à terme.



3. LA NOUVELLE CALEDONIE : IDENTIFICATION ET PREFAISABILITE DES OPTIONS DE FINANCEMENT DURABLE

3.1 Le contexte

Avant de se pencher sur les options de financement durable de la biodiversité de la Nouvelle Calédonie (NC), il nous a paru important de resituer le cadre dans lequel évolue le territoire tout à la fois d'un point de vue environnemental, institutionnel et économique :

■ **Une diversité biologique d'une rareté et d'une richesse exceptionnelle.** Classée parmi les 25 « points chauds » de biodiversité les plus importants au monde (CI) et regroupant plus de 4 des 238 écorégions prioritaires de la planète (WWF), la Nouvelle Calédonie renferme des espèces terrestres d'une rareté exceptionnelle et la diversité marine et corallienne, hébergée dans la 2ème plus grande barrière récifale du monde, n'a pas d'égale (3/4 de la biodiversité spécifique est endémique à la Calédonie). Ces qualités uniques confèrent à la nature calédonienne un statut de patrimoine naturel exceptionnel dont on est loin de connaître tous les secrets. Dans un contexte de forte dégradation de la biodiversité à l'échelle du monde, les menaces qui pèsent sur le capital naturel de la Calédonie obligent à se pencher sur les moyens de stopper la dégradation et de protéger la nature sur le long terme.

■ **Un territoire en processus d'autonomie dans un contexte institutionnel unique.** Depuis les événements de 1988, l'autonomisation en cours de la Nouvelle Calédonie est encadrée par l'Accord de Nouméa, du 5 mai 1998, qui instaure pour 20 ans une souveraineté partagée entre l'île et la métropole. A terme, une totale indépendance du territoire est envisagée. Ce contexte politique d'auto-détermination est omniprésent dans les prises de décisions de l'avenir du territoire et les questions de rééquilibrage économique entre le nord et le sud de l'île sont au cœur des enjeux. A cela s'ajoute un cadre administratif très particulier à la Nouvelle Calédonie où les législations et compétences, notamment environnementales, sont réparties entre les quatre institutions calédoniennes (les trois provinces et le gouvernement territorial) et l'Etat français. Il faut cependant noter qu'un comité consultatif de l'environnement regroupant toutes les instances a été récemment créé et vise à harmoniser les politiques et les actions pour asseoir le développement durable de la Nouvelle Calédonie.

■ **Des enjeux miniers immédiats à caractère très impactant pour l'environnement et l'organisation sociale du territoire.** La Nouvelle Calédonie possède 20 à 30% des réserves mondiales de nickel et son exploitation représente 90% des exportations. Si la réalisation de deux nouveaux projets miniers majeurs voit le jour, la production métallurgique devrait plus que tripler à l'horizon de 2010 et les retombées économiques et sociales attendues s'accompagnent de risques et d'impacts incalculables sur l'environnement et la société calédonienne, cumulés à ceux de l'histoire

minière et des 500 sites d’extractions existants. Ces enjeux sont dans les esprits de tous les citoyens et décideurs et conditionnent actuellement l’avenir de la Calédonie.

Ces spécificités sont à garder en mémoire tout au long de l’analyse dans la mesure où elles impactent les choix et la mise en œuvre potentielle des différents mécanismes de financement durable à tous les niveaux.

Le Comité consultatif de l'environnement

Le Comité consultatif de l'environnement est chargé conformément aux termes de l'article 4 et 5 de la délibération d' *"une mission générale et permanente d'étude, de conseil, de médiation, de coordination, de proposition vers les pouvoirs publics et d'information vers le public [...] Il a pour mission de conseiller la Nouvelle Calédonie et les collectivités locales en matière de développement durable et d'environnement et de proposer des mesures de protection ou de préservation de l'environnement et de veiller, dans toute la mesure du possible, à l'harmonisation des politiques menées par les Provinces de la Nouvelle Calédonie en la matière"*. Sa composition associe, parmi ses membres permanents, les représentants des institutions et des représentants de la société civile issus d'associations de protection de l'environnement et des consommateurs. Selon la délibération du Congrès en date du 9 janvier 2006, le Comité consultatif de l'environnement (CCE) est rattaché administrativement au Congrès (notamment sur le plan budgétaire). Il peut aussi être consulté à la demande du gouvernement et des présidents de provinces. Ce régime semble assez proche en pratique de celui du Conseil économique et social (CES) (délibération n°122 du 8 août 1990). Cependant sur le plan purement institutionnel, le CCE n'est pas considéré comme une des institutions de la Nouvelle Calédonie au sens de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. Les institutions de la Nouvelle Calédonie comprennent, au sens de l'article 2 de cette loi, le congrès, le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique et social et les conseils coutumiers. Les institutions de la Nouvelle Calédonie sont expressément visées par le titre III et par un certain nombre de dispositions de la loi organique (notamment les articles 134, 199, 200, 222).

3.2 Les besoins de financement de la conservation de la nature et de la biodiversité calédonienne

L’identification des mécanismes de financement durable étant basée sur le Plan d’action sur la biodiversité de la Nouvelle Calédonie, il nous a paru utile de rappeler sommairement le contexte d’élaboration du plan d’action sur la biodiversité, d’analyser les actions du plan qui nécessitent des moyens pérennes et de donner une vue globale des financements du plan accordés à ce jour.

3.2.1 Le plan d'action sur la biodiversité de la Nouvelle Calédonie

L’élaboration du plan d’action (PA) sur la biodiversité de la Nouvelle Calédonie (plan d’action) constitue la déclinaison majeure de la stratégie nationale de la biodiversité rédigée au titre de la mise en œuvre directe de la Convention sur la Diversité Biologique signée par la France en 1992. Cet exercice a été mené dans le courant 2004 lors de la préparation des contrats de développement 2006-2010. Le plan d’action se fonde sur un état des lieux des problématiques environnementales du territoire qui avait été dressé et validé par l’ensemble des collectivités de Nouvelle Calédonie dans le cadre de la préparation du schéma d’aménagement et de développement prévu par la loi organique mais qui n’a cependant jamais été développé ni adopté. Chaque collectivité de Nouvelle Calédonie responsable de la gestion et de la préservation du patrimoine naturel, a élaboré des plans d’action sur la biodiversité à partir d’un cadre général commun proposé par le MOM et le MEDD. A partir de cet état des lieux et des actions par collectivité, les actions identifiées ont été regroupées en cinq objectifs prioritaires déclinés en plusieurs actions thématiques comprenant notamment des actions « inter collectivités ».

Les cinq objectifs sont :

- Maintenir une bonne qualité écologique du territoire.
- Développer un programme ambitieux de conservation des écosystèmes marins et terrestres.
- Connaître la biodiversité pour mieux la gérer et la préserver.
- Reconnaître la valeur économique de la biodiversité.
- Améliorer la prise en compte de la biodiversité par les politiques publiques et la société civile et coutumière.

Les grandes tendances de l’élaboration de ce plan peuvent être caractérisées ainsi :

- Le plan d’action sur la biodiversité de la Nouvelle Calédonie est considéré par les personnes consultées dans le cadre de cette étude, comme un des seuls documents existant sur le territoire qui réunit une vue globale des actions opérationnelles souhaitées par les différents territoires de Calédonie. La première partie du plan sur l’état des lieux donne particulièrement satisfaction aux personnes consultées

compte tenu du fait qu'il avait été élaboré en 2000, de façon participative, dans le cadre du chantier du schéma d'aménagement. Il faut noter que les autres parties font moins l'unanimité. Elaboré en urgence dans le contexte de la planification des contrats développement, le processus de consultation a été jugé faible et certains acteurs ont déploré le manque de retour sur la version finale du PA. Enfin, le processus d'appropriation et de suivi reste à clarifier et à être mis en œuvre.

- **Sur le plan financier, les évaluations budgétaires ont été fortement marquées par des contraintes budgétaires imposées par l'exercice de planification des contrats de développement.** Seules les propositions faites dans le cadre des contrats de développement ont été évaluées financièrement. Ainsi, le PA ne comprend pas un chiffrage exhaustif des actions, ni une distinction entre coûts d'investissements et coûts récurrents de gestion, éléments utiles pour évaluer les besoins de financement durable.
- **Un travail d'appropriation reste encore à être mené** pour donner vie au document et impliquer les interlocuteurs politiques pour son adoption et sa mise en œuvre. Il est prévu de mettre en place un comité de suivi pour assurer la surveillance de la mise en œuvre du plan.
- **Le PA sur la biodiversité de la Nouvelle Calédonie n'a pas vocation à rem placer le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle Calédonie prévu par la loi organique** qui reste un élément indispensable pour garantir une cohérence territoriale dans la préservation du patrimoine naturel calédonien. Ce schéma prévoit notamment d'exprimer les orientations fondamentales en matière d'environnement. Comme il est mentionné dans le PA, le schéma directeur d'aménagement et de développement devra intégrer un volet environnement et biodiversité avec pour objectif de favoriser le développement coordonné au sein et entre les différentes collectivités.

3.2.2 Besoins de financement durable

3.2.2.1 Identification des actions prioritaires nécessitant des financements à long terme

Tous les programmes développés dans le PA ne nécessitent pas un financement récurrent. La nature des actions et les discussions avec les acteurs sur le territoire ont permis de retenir **huit actions prioritaires, parmi vingt cinq actions, qui demandent impérativement un financement sur le long terme** pour permettre au territoire d'honorer ses engagements et de mettre en place une stratégie efficace de préservation de la biodiversité.

- 1** Lutter contre les incendies de forêt.
- 2** Lutter contre les pollutions minières et réhabiliter les sites miniers orphelins.
- 3** Lutter contre les espèces envahissantes.
- 4** Consolider et pérenniser le programme forêts sèches.
- 5** Inscrire et gérer le patrimoine mondial des récifs coralliens.
- 6** Gérer de façon raisonnée la ressource en eau douce.
- 7** Créer et gérer des aires protégées terrestres.
- 8** Sensibiliser les populations aux enjeux environnementaux.

Ces actions ont été retenues car elles sont :

- reconnues comme répondant aux menaces prioritaires du territoire ;
- destinées, par nature, à être institutionnalisées et menées sur le long terme. Elles demandent tout à la fois des coûts d'investissements et des coûts de gestion récurrents.

3.2.2.2 Besoins de financement du plan d'action

Le coût du PA représente un total approximatif de 6 149 millions de FCFP (53,74 millions d'euros). Cependant, ce chiffrage n'est pas représentatif de l'ensemble des actions à mener : soit parce que des programmes n'ont pas encore été chiffrés, soit parce que certains axes ont été partiellement évalués. Aujourd'hui, 43% du coût des programmes chiffrés bénéficie d'un financement budgété.

Ci-dessous, sont rappelés les besoins de financement connus ou inconnus des axes stratégiques prioritaires demandant financement pérenne :

- **Les besoins de financement identifiés.** Le programme forêts sèches (4) a entamé des réflexions sur les questions de financement durable. Avec un budget annuel d'environ 40 millions FCFP (350 000 euros) couvrant cinq volets d'actions définis, le programme est engagé dans la gestion durable au travers du volet 5 qui consiste à élaborer des plans de gestion et à évaluer la faisabilité d'une structure destinée à succéder au Programme Forêt sèche. La démarche de création d'un conservatoire des espaces naturels et son financement durable demandent à être poursuivie.
- **Les besoins de financement partiellement identifiés.** Les actions de lutte contre les pollutions minières et réhabilitation des sites miniers orphelins (2), de lutte contre les espèces envahissantes (3), l'inscription et la gestion du patrimoine mondial des récifs coralliens (5), la gestion raisonnée de la ressource en eau douce (6), la création et la gestion des aires protégées terrestres (7) et la sensibilisation des populations aux enjeux environnementaux (8) ont été évalués pour partie mais des volets

de ces actions demandent à être comptabilisés. C’est le cas du récif corallien dont l’inscription est évaluée et financée mais les coûts de gestion du réseau créé ne sont pas encore finalisés et donc n’ont pas été intégrés dans le PA (voir encadré ci dessous). Sur l’ensemble des besoins de financement connus de ces 6 actions prioritaires, 45% sont aujourd’hui financés pour les cinq années à venir, soit 1 925 866 343 FCFP. Le coût à l’hectare d’une revégétalisation par les techniques mécaniques se situerait entre 3 à 4 M FCFP sur terrain facile à travailler et entre 5 et 10 M FCFP sur terrain difficile. Cependant aujourd’hui, il est très difficile de connaître les surfaces à revégétaliser en Nouvelle Calédonie (Bobe et al. 2005).

- **Les besoins de financement demandant à être évalués.** Le plan de lutte contre les incendies de forêt et la coordination opérationnelle des moyens d’intervention (1) ne sont pas encore définis.

La gestion des récifs coralliens en Nouvelle Calédonie

Les aires marines protégées (AMP) en Nouvelle Calédonie couvrent actuellement 40 481 hectares, soit 1% des 40 000 km² de la surface estimée de récifs et lagons. Le budget annuel (hors frais de personnel) des 16 aires marines protégées est approximativement estimé à 320 millions de FCFP, soit 2,79 millions euros (Gabrié, Eynaudi et Cheminée 2005). A cela s'ajoutent les frais de personnel. Le lagon de Nouvelle Calédonie fait actuellement l'objet d'une procédure d'instruction pour son inscription sur la liste du patrimoine mondial et chacune des aires concernées devrait être dotée d'un plan d'action dans les mois à venir (dont découlera plus tard un plan de gestion). Il est important de distinguer les coûts de création, de mise en place puis de gestion des nouvelles AMP. Si l'on se fixe l'objectif de 10% puis de 30%, les seuls coûts de gestion doivent être multipliés d'autant même si la rationalisation de la gestion et l'effet réseau peut rendre le coût de gestion à l'hectare moins élevé.

3.2.3 Tendances des flux financiers et types d’appui

3.2.3.1 Composition

Un certain nombre de tendances et contraintes peuvent être identifiés si l’on examine les financements consacrés à la préservation et la gestion de la biodiversité en Nouvelle Calédonie.

- **Les principales sources de financement du PA proviennent de l’Etat et des collectivités au travers des contrats de développement qui n’ont pas vocation à durer dans le temps et à couvrir des coûts récurrents.** En effet, ces contrats prévus par l’article 210 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ont pour objectif d’accompagner l’évolution institutionnelle de la Nouvelle Calédonie et favoriser son développement économique, social et culturel (Gouvernement de Nouvelle Calédonie 2006). A cela s’ajoutent les services rendus par les Directions des Ressources Naturelles des Provinces.
- **Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) reçoivent des fonds de bailleurs mais sont aussi des bailleurs eux-mêmes.** Ces ONG sont par exemple la Société Calédonienne d’Ornithologie (SCO), l’association de la Sauvegarde de la Nature Néo-Calédonienne (ASNNC), le Centre d’Initiation à l’Education (CIE), le WWF ou Conservation International (CI). Leurs contributions sont mobilisées auprès du secteur privé et de leurs membres. Ces montants restent cependant limités par rapport aux besoins exprimés ci-dessus.
- **La Nouvelle Calédonie fait partie des territoires les plus riches du monde avec un produit intérieur brut par habitant supérieur à la Nouvelle Zélande** et de 25% au dessus de la moyenne prévalant dans les départements d’outre-mer (Cerom, AFD, ISEE et IEOM 2003). **A ce titre, la Nouvelle Calédonie n’est pas éligible aux instruments internationaux** tels que le Fonds pour l’Environnement Mondial (FEM), la Banque Mondiale ou leurs équivalents français le FFEM et l’AFD. Il n’en reste pas moins que la Nouvelle Calédonie a jusqu’à présent accès au Fond Européen de Développement, cependant ce fonds qui est ancré dans une certaine tradition d’aide au développement forgée dans les années 50 à 70 intègre peu les enjeux actuels comme celui de la protection de la biodiversité. De plus, l’éligibilité de la Nouvelle Calédonie risque fort d’être remise en cause pour le 10ème FED notamment du fait de la croissance de son PIB due à l’activité minière en expansion.

3.2.3.2 Financements du plan d'action sur la biodiversité par type d'activités

Par souci de lisibilité, l’analyse des financements accordés dans le cadre des contrats de

développement 2006-2010 a été regroupée en trois secteurs.

■ **Réhabilitation des pollutions minières, reboisement et protection zoo et phytosanitaire.** Le financement s'élève, pour la période 2006-2010, à 1 100 millions de FCFP (soit environ 14 millions d'euros sur 5 ans) sur la base des contrats de développement signés début 2006. Ces activités ont été inscrites comme participant au maintien de la qualité écologique du territoire au titre de l'objectif 1 du PA. 68% de ces financements sont consacrés au complexe zoo et phytosanitaire et représente essentiellement des coûts d'investissement et de renforcement des capacités. Pour ce volet, la participation de l'Etat représente 17,6%. Le reste des activités consistent, en Province Nord, en un état des lieux des dégradations minières et des actions de réhabilitation de sites miniers orphelins ; en Province Sud, elles consistent à réhabiliter des sites dégradés et miniers orphelins ainsi que reboiser 200 hectares de périmètres forestiers. L'enveloppe est de 506 millions FCFP (4,4 millions d'euros) et la participation des collectivités et de l'Etat est à part égale.

■ **Gestion des écosystèmes terrestres et marins et création d'aires protégées.** Ces activités font partie de l'objectif 2 visant à développer un programme ambitieux de conservation des écosystèmes marins et terrestres et sont financées à hauteur de 560, 5 millions de FCFP (4,9 millions d'euros) sur 5 ans (2006-2010). La moitié de ce budget est consacrée au Programme Forêt Sèche qui présente une particularité intéressante par rapport aux autres activités ; en effet, plus de 25% du budget provient d'autres financeurs que les collectivités et l'Etat. En plus, des instituts de recherche IRD et IAC, de l'université de Nouvelle Calédonie, du WWF et du CIE dès le démarrage, le programme a su attirer de nouveaux partenaires et financeurs comme CI et la Fondation d'entreprise Yves Rocher. Les autres activités consistent à inscrire les parties remarquables du récif corallien au patrimoine mondial de l'UNESCO à l'horizon de 2007 (financement à 100% de l'Etat) et en Province Sud à aménager un sentier découverte de la mangrove, un sentier de grande randonnée et le parc des grandes fougères (financement à 50% collectivités et Etat). Ces derniers financements représentent des investissements et contribuent aussi à valoriser le patrimoine naturel comme potentiel touristique.

■ **Inventaire de la diversité biologique marine et terrestre et évaluation des ressources marines.** Le financement de ces actions sur cinq ans s'élève à 490 millions de FCFP (environ 4,2 millions d'euros) au travers de trois programmes contribuant en partie à l'objectif 3 visant à connaître la biodiversité pour mieux la gérer et la préserver. Les trois quarts des financements concernent le programme Zonéco dédié aux ressources marines dont l'objectif n'est pas uniquement consacré à la protection de la biodiversité bien qu'il contribue à une meilleure connaissance des ressources et à la possibilité d'y associer une gestion durable et une exploitation rationnelle. Ainsi pour



être exact, il faudrait par exemple retirer les opérations portant sur les ressources minérales visant à déterminer le potentiel pétrolier. Les deux autres actions portent sur le recensement de la biodiversité terrestre dans le but d'identifier des zones d'intérêt pour la création d'aires protégées et en cela rejoignent l'objectif 2. Pour l'ensemble de ce secteur, les collectivités et l'Etat participent respectivement à hauteur de 65% et 35%.

A cela s'ajoute quelques financements qui peuvent être inscrits comme ayant participé ou participant aux objectifs du Plan d'Action sur la biodiversité :

■ **Fonds européens.** Bien que l'éligibilité de la Nouvelle Calédonie ne soit pas confirmée pour le 10ème FED, on pourrait espérer que le territoire puisse bénéficier de fonds européens. Par exemple sur crédits du 7ème FED, 80 hectares avaient bénéficié de 260 millions de FCFP pour travaux de réhabilitation de la mine Saint Louis (aménagement et reverdissement) et du projet Thio (site IFRECOR). Autre exemple, la SCO et Birdlife International ont fait bénéficier la Nouvelle Calédonie de 22 millions de FCFP sur 2 ans (2004-2006) dans le cadre d'un projet régional Pacifique intitulé «Gestion durable des sites importants pour la biodiversité dans le Pacifique». (site SCO).



RECOMMANDATIONS

Etablir une commission composée des acteurs publics et privés dont un des mandats sera de confirmer les axes prioritaires du Plan d'Action nécessitant un financement durable. Il serait bon également de clarifier la composition et le fonctionnement du comité de suivi et comité consultatif du plan d'action. Les actions prioritaires, une fois définies, il sera bon de procéder à une évaluation des coûts impliqués pour la réalisation des actions prioritaires du PA.

Etablir des plans d'affaires pour les activités relevant de la gestion d'aires protégées marines. Il serait très utile d'élaborer un plan d'affaires permettant de se doter d'un outil de planification agrégeant les coûts du PA, de suivi, de recherche et de gestion du programme. Un plan d'affaires est un outil permettant de fixer des objectifs de levée de fonds à partir des coûts et revenus actuels et du différentiel à financer

3.3 Fonds fiduciaires pour l'environnement

Dans le cas de la NC, il est aujourd'hui utile de se poser deux questions lorsque l'on évoque les fonds environnementaux comme mécanismes de financement durable pour la biodiversité du territoire :

- **Quels sont les axes du PA et les raisons qui justifient qu'un fonds environnemental constitue un instrument adapté pour la conservation ?**
- **Comment les acteurs calédoniens se positionnent par rapport aux facteurs importants pour la création d'un fonds fiduciaire (Section 3.3.1.2) ?**

3.3.1 Identification des actions de protection et des raisons qui pourraient justifier la création d'un fonds fiduciaire

Depuis les années 90, de nombreux fonds environnementaux ont été établis dans le monde afin de fournir un financement à long terme pour la préservation de la diversité biologique et autres activités environnementales. Le guide sur les fonds environnementaux publié par l'Interagency Planning Group (IPG) et la revue d'évaluation des fonds fiduciaires (FEM) ont identifié un certain nombre de questions clés à examiner permettant de définir lorsqu'un fonds environnemental représente un instrument adapté à la conservation. Les critères suivants semblent importants à examiner dans le cas de la NC, avant de poursuivre l'analyse des facteurs pour la création d'un fonds fiduciaire : (1) l'existence d'une ressource de la biodiversité utile et intéressante pour le patrimoine mondial et (2) l'identification des avantages qui rendent un fonds environnemental potentiellement approprié.

3.3.1.1 Existence d'une ressource de la biodiversité importante pour le patrimoine mondial.

En NouvelleCalédonie, il est unanimement reconnu que les écosystèmes sont d'une grande importance pour le patrimoine mondial, notamment du fait de niveaux d'endémisme dans les milieux terrestres qui peuvent atteindre 100% pour certains groupes d'invertébrés et du fait de la richesse exceptionnelle du milieu marin. Cinq sites terrestres ont été retenus par l'Oceania Program de l'Asian Wetland Bureau pour inscription à la Convention Ramsar (Gargominy et al. 2003), et les forêts sèches, endémiques à la NC et dont il ne reste que 1%, font l'objet d'un programme regroupant plus de dix partenaires depuis 2000. Quant au lagon, il fait l'objet d'un processus d'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO qui suscite les consensus des élus locaux et de l'Etat français depuis 2004, permettant de classer un réseau appartenant à

3.3.1.2 Les critères justifiant la création d'un fonds environnemental

Il est suggéré d'analyser les besoins de la protection de la diversité biologique néo-calédonienne à partir des éléments clés identifiés par les experts et permettant d'identifier les fonds environnementaux comme des intervenants stratégiques (IPG Guide 2000)

■ **Les actions à résoudre s'inscrivent dans le long terme et exigent des mesures soutenues sur une période de plusieurs années** : La protection de ces différents écosystèmes menacés font l'objet d'actions inscrites dans le PA de la Nouvelle Calédonie. Ainsi les huit axes prioritaires qui avaient été identifiés dans la sous section 3.1.3.1 demandent une sécurisation de financement à long terme compte tenu qu'elles sont amenées à être entreprises de façon continue. La création et la gestion des aires protégées sont des axes importants du plan d'action et ont été soulignés par les acteurs comme des axes prioritaires demandant à être renforcés et demandant des besoins de protection pérennes. Pour les récifs coralliens, il est anticipé que les besoins financiers de protection de ce patrimoine vont augmenter compte tenu de cette nouvelle inscription et les enjeux du programme sont aujourd'hui de trouver une structure pérenne qui a d'ailleurs fait l'objet d'un rapport préconisant la création d'un conservatoire des espaces naturels comme prolongement de l'initiative « forêts sèches » (Lethier 2004). Or les besoins de financement pérenne sont une des raisons fondamentales qui justifient la création d'un fonds environnemental. Le fonds environnemental apporte également une continuité à la politique nationale de conservation et aux programmes nationaux de conservation au delà des inévitables changements induits par l'arrivée au pouvoir de nouvelles administrations.

■ **Le fonds environnemental permet de mettre à l'essai sur le terrain des programmes stratégiques et d'instaurer de nouvelles procédures.** L'expérience du Programme Forêts Sèches montre que des méthodes innovantes et la mutualisation des capacités de multiples partenaires peuvent répondre à une menace majeure, urgente pour sauver le 1% restant de cette forêt. Le fonds environnemental a cette capacité d'établir une nouvelle forme d'institution responsable envers les parties prenantes et de jouer une rôle d'interface entre la communauté des ONG en favorisant la création de réseaux et de communautés d'apprentissage qui relient les efforts diffus des diverses organisations.

■ **Le FE est un instrument favorable à la mise en commun de fonds publics et privés et soutient la coopération entre pays dans le cadre d'initiatives transfrontières.** Face à l'insuffisance de fonds dédiés aux actions de protection (section 3.2.3.2), des stratégies d'intégration des enjeux et de coopération régionale peuvent s'avérer efficaces pour rendre la biodiversité plus attractive. Le FE est cadre qui permet de fédérer et amplifier les initiatives de conservation.



3.3.2 Facteurs importants pour la création des fonds fiduciaires pour l'environnement

Le FEM a procédé à une évaluation de son expérience des fonds fiduciaires et a défini une série de facteurs considérés comme importants pour la création de fonds fiduciaires pour l'environnement. Ces facteurs constituent une base de référence qui devra être complétée par la prise en compte des critères propres à chaque autre partenaire intéressé par une participation au fonds. Le tableau ci-après comprend une analyse générale de ces facteurs dans le contexte de la Nouvelle Calédonie.

Facteurs importants pour la création d’un fonds fiduciaire
(Extrait de Notes sur les enseignements du FEM - N° 5 - Janvier 1999)

FACTEURS IMPORTANTS POUR LA CREATION D'UN FONDS FIDUCIAIRE <i>Les facteurs indiqués en caractères gras sont essentiels. Un “nombre critique” d'autres facteurs doit également être réuni; l'absence de plus d'un tout petit nombre de facteurs accroît considérablement les risques.</i>	ANALYSE GENERALE dans le contexte de la Nouvelle Calédonie
■ Les ressources de biodiversité visées sont utiles et intéressantes pour le patrimoine mondial et leur protection est politiquement, techniquement, économiquement et socialement possible.	L'importance des écosystèmes marins et terrestres de la Nouvelle Calédonie pour le patrimoine mondial est unanimement reconnue. Reconnus comme écorégions et « points chauds » de la diversité biologique mondiale, ils constituent une priorité pour les collectivités, l'Etat et les organisations internationales de conservation qui sont ou prévoient d'y être présents. Comme il l'a été déjà mentionné, le plan d'action sur la biodiversité est un document auquel toutes les collectivités ont participé. La procédure d'inscription du lagon sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, menée de façon collective par les partenaires place le réseau des aires marines protégées comme un axe prioritaire justifiant la création d'un fonds fiduciaire. Bien que le réseau d'aires protégées soit bien moins avancé, l'exceptionnel endémisme terrestre et les ambitions de création et de gestion font aussi partie des enjeux nécessitant des financements durables.
■ Il n'y a pas de problèmes majeurs qui exigent la mobilisation immédiate d'un financement d'un montant élevé (l'action de protection envisagée s'inscrit dans le long terme et peut être financée au moyen des flux générés par un fonds fiduciaire).	Ce critère doit être analysé attentivement au cas par cas en fonction des objectifs poursuivis : la prise en charge des coûts opérationnels des aires protégées constitue un objectif correspondant à ce critère mais non le financement d'infrastructures importantes ainsi que le plan de lutte contre les incendies et de lutte contre les pollutions minières. L'identification d'objectifs clairs est la condition préalable à l'analyse de l'opportunité de la création d'un fonds fiduciaire.
■ Les pouvoirs publics appuient le principe d'un fonds hybride, public-privé, opérant en dehors de leur contrôle. Cet appui doit être actif, reposer sur une large base, depuis les hauts responsables de l'Etat jusqu'aux organismes régionaux et locaux, et s'étendre au-delà du ministère et des directions chargés de l'environnement pour inclure les ministères des Finances et du Plan.	Il existe peu de tradition pour des initiatives alliant le public et le privé. La difficulté pour les collectivités d'accepter le principe d'une gestion mixte sur le territoire peut constituer une contrainte du fait de la nouveauté de l'expérience. Il faut cependant noter que les personnes interviewées n'ont pas manifesté d'hostilité à l'idée à priori. De plus, un précédent existe, nommé « Fonds Aquaculture » : Les aquaculteurs calédoniens sont fédérés au sein du Groupement des Fermes Aquacoles (GFA) de Nouvelle Calédonie qui réunit les fermes en activité. Le GFA gère notamment le fonds d'intervention crevettes-export (FICE) destiné à permettre aux fermes d'élevage de résister le plus longtemps possible à une crise de la filière

FACTEURS IMPORTANTS POUR LA CREATION D'UN FONDS FIDUCIAIRE	Analyse GENERALE dans le contexte de la Nouvelle-Calédonie
■ L'Etat doit verser une contribution financière d'un montant raisonnable, soit directement au fonds, soit dans le cadre des activités du projet.	La mobilisation des ressources à l'intérieur du pays peut prendre différentes formes, y compris l'affectation spéciale d'une redevance ou taxe.
■ Il existe un cadre juridique qui permet d'établir un fonds fiduciaire, une fondation ou une organisation similaire. La législation fiscale autorise l'exonération d'un tel fonds et prévoit les incitations nécessaires pour encourager les dons privés.	La Nouvelle Calédonie ne connaît pas de réglementation relative au concept de "fonds fiduciaire" au sens strict puisque cette notion n'est pas reconnue dans le droit civil qui régit le territoire. Les transferts successifs de compétence effectués depuis les accords de Matignon et les accords de Nouméa n'ont pas matériellement modifié les procédures de formation des fondations et des associations en Nouvelle-Calédonie. Plusieurs possibilités s'offrent au territoire selon le lieu de constitution de ce "fonds" : Si le fonds est constitué depuis un pays de droit anglo-saxon, le fonds pourra prendre la forme d'un trust et si le fonds est constitué en France ou en Nouvelle-Calédonie, il faudra opter soit pour une fondation, soit pour une association.
■ Il existe des mécanismes permettant d'associer largement les parties prenantes à la conception du fonds, et les intéressés sont prêts à les utiliser.	Depuis quelques années, de plus en plus de processus participatifs sont mis en place mais l'intervention active des acteurs doit être renforcée.
■ Il existe un ou plusieurs mentors—qu'il s'agisse d'un organisme bailleur de fonds capable de bien appuyer le programme, d'un partenariat avec une ONG internationale ou d'un “jumelage” avec un autre fonds fiduciaire plus expérimenté—pouvant fournir un appui moral et technique au fonds aux stades du démarrage et de la mise en œuvre du programme.	Certaines ONG internationales pourraient effectivement apporter un appui moral et technique aux stades de démarrage et de mise en œuvre de fonds associés à des sites spécifiques. Tout dépendra de la volonté politique et collective d'avancer sur le sujet.
■ Il y a de bonnes raisons de croire que l'on pourra attirer des capitaux suffisants pour permettre au fonds de financer un programme digne de ce nom, tout en maintenant la part des coûts administratifs à un niveau raisonnable.	Ce point est critique pour la Nouvelle Calédonie qui ne peut compter sur les sources traditionnelles de capitalisation des fonds que sont le FEM et les montants issus des conversions de dettes. L'engagement de tous partenaires ainsi que le montant de sa contribution dépendront d'une contrepartie significative des différentes autorités publiques du territoire. Compte tenu de la nouveauté du concept de fonds fiduciaire sur le territoire, ce point demande à être creusé auprès des autorités publiques, du secteur privé et notamment du secteur minier, d'ONG. Ce facteur semble être le véritable défi dans la création d'un fonds fiduciaire et va requérir d'être créatif pour attirer des financeurs.
■ Le produit fourni par le fonds doit faire l'objet d'une demande véritable, autrement dit il faut qu'une communauté cliente soit intéressée par le projet et capable de mener à bien, à l'échelle prévue, des activités de protection du patrimoine de biodiversité qui soient d'une envergure suffisante pour avoir un impact substantiel.	Il existe une forte demande de la part des gestionnaires d'aires protégées mais leur capacité doit être renforcée.

Au regard de l'analyse développée dans la sous section qui suit, on peut noter qu'un certain nombre de facteurs critiques pourraient être réunis justifiant la mise en place d'un fonds fiduciaire pour appuyer les activités de préservation de la nature néo-calédonienne, le point faible étant les incertitudes quant aux possibilités d'attirer des bailleurs acceptant d'investir dans le fonds de dotation.

RECOMMANDATIONS

Réunir les acteurs potentiels du secteur public et privé (bailleurs, ONG et gouvernement) pour introduire le concept de fonds environnemental, déterminer le niveau d'intérêt pour la création d'un fonds environnemental et identifier les possibles objectifs de ce fonds. Cette étape comprend la présentation d'initiatives existantes dans le monde, des discussions autour de la pertinence de l'utilisation de fonds environnementaux pour soutenir les plans d'actions pour la biodiversité et de l'examen des enjeux et options relatives à ce mécanisme en outre-mer, l'évaluation du niveau d'intérêt et de soutien pour mettre en œuvre un processus de création. Il est également utile de commencer à discuter des moyens et actions auxquels les revenus du fonds pourraient être utilisés. Cette étape est importante car elle permet d'identifier les personnes susceptibles de former un comité directeur pour la création de fonds. Pour l'organisation de cette réunion, on pourrait s'appuyer sur le comité local Ifrecor et notamment sa structure qui regroupe des élus, des représentants des autorités publiques, des personnes du privé, des chercheurs et des ONG.

3.4 Droits d'utilisation, taxes et systèmes de compensation

Le plan d'action sur la biodiversité de la Nouvelle Calédonie a identifié dans son cinquième objectif la nécessité de développer des mesures sectorielles incitatives avec pour but d'associer le monde économique à la préservation de la biodiversité et de mobiliser des moyens financiers issus du secteur privé ou des particuliers. Il est dit que « la traduction de cette action devrait se faire par l'analyse de la faisabilité de la mise en place d'une fiscalité environnementale (taxe pollueur/payeur), de mesures d'incitation fiscale et par l'encouragement à la création de fondations ». Ainsi la volonté de travailler sur ce sujet a été identifiée par les acteurs calédoniens dans la stratégie de biodiversité, bien que cette action n'ait pas été budgétée dans le cadre des contrats de développement.

Il existe une large gamme de droits d'utilisation, redevances et taxes pouvant être utilisés pour générer des revenus pour la conservation et la gestion durable de la biodiversité. Le cadre général dans lequel on peut envisager ces instruments est rappelé dans la section 2.2.

3.4.1 Etat des lieux des droits d'utilisation, taxes et redevances environnementales en Nouvelle Calédonie

Le processus de mise en place d'une législation fiscale en NC est régi par l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la NC qui dispose que *“la Nouvelle Calédonie est compétente dans les matières suivantes : Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle Calédonie ; création et affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes provinciaux ou communaux ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions”*.

Le territoire dispose donc de l'autonomie fiscale. L'élaboration de lois fiscales relève du Congrès de Nouvelle Calédonie, conformément à l'article 83 de la loi organique, cette dernière ne conférant au Gouvernement aucune compétence spécifique en matière de lois fiscales, autre que celle de prendre les mesures d'application des délibérations de l'assemblée. L'adoption des lois fiscales suit le même régime que celui des autres délibérations du Congrès et prennent la forme de “lois du pays” d'après l'article 99 de la loi organique. Les projets comme les propositions de lois doivent être soumis à l'avis du Conseil d'Etat avant leur discussion par le Congrès (article 100 de la loi organique). La loi est ensuite adoptée à la majorité des membres qui composent le Congrès (article 101 de la loi organique). Ces lois peuvent ensuite faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel dans les dix jours de leur adoption et avant leur promulgation

(article 104 de la loi organique). Enfin, selon l'article 52 de la loi organique, dans les cas où les impôts, taxes et centimes additionnels sont institués au bénéfice des provinces et des communes, ils ne peuvent être assis ni sur le chiffre d'affaires, ni sur le revenu des personnes physiques, ni sur le bénéfice des personnes morales, ni sur les droits et taxes à l'importation. Le taux de ces impôts est fixé par délibération de l'assemblée de province ou du conseil municipal, dans les limites prévues par le congrès.

Il n'y a pas des taxes environnementales inscrites dans le code des impôts bénéficiant à la biodiversité. Il existe cependant des instruments fiscaux qui touchent aux enjeux environnementaux en lien avec le verdissement d'activités humaines :

- La taxe pour les énergies renouvelables (TER) prélevée sur le prix du litre d'essence importé s'élève à 0,6 FCFP et représente une recette de 50 millions de FCFP par an. Elle est versée dans un fonds de concours qui vient financer des mesures de maîtrise d'énergie comme des audits énergies, l'attribution d'une prime de 40 000 FCFP dans le cas de l'installation d'un chauffe eau solaire, la mise en place de campagnes de sensibilisation.
- La taxe anti-pollution (TAP) portant sur les produits importés constitue un outil d'éco-fiscalité. Votée par le congrès en mars 2003 comme loi du pays, cette taxe est exigible sur les produits importés susceptibles de générer à l'usage des nuisances environnementales fortes et des risques pour la santé publique. La TAP est perçue au profit du fonds de soutien aux actions de lutte contre les pollutions. Ce fonds, détenu par le gouvernement de Nouvelle Calédonie, est géré par un comité de gestion dont le président est un membre du gouvernement ou son représentant, la DIMENC, les représentants de trois provinces et les représentants des services techniques.
- Défiscalisation : Au niveau de l'Etat, des critères environnementaux doivent être respectés pour bénéficier de la défiscalisation selon les articles 199 et 207 bis du Code général des impôts. Au niveau local, la loi Frogier a institué un dispositif d'encouragement à l'investissement par le biais de mesures fiscales. Pour en bénéficier, il faut satisfaire les conditions posées à l'article Lp 45 ter 1 du code des impôts : (1) les investissements visés doivent concerner notamment: « *la création ou l'extension d'exploitations appartenant aux secteurs d'activité des énergies renouvelables, de la pêche industrielle; de l'aquaculture, de l'élevage de cervidés, de la caféiculture, de l'industrie de la transformation des produits agricoles locaux ou de l'industrie de transformation des produits de la pêche* » (art. Lp 45 ter 1, I, a), (2) l'agrément est accordé « *si le programme d'investissement (...) respecte les réglementations provinciales en matière d'environnement* » (art. Lp 45 ter 1, IV). Enfin, « *si l'une des conditions énumérées au présent article n'est pas respectée (...) pendant la durée de l'engagement fixée, et après avoir été mis en demeure de régulariser sa situation* », il sera procédé à la reprise de l'avantage fiscal initialement accordé » (art. Lp 45 ter 1, VIII).

L'utilisation pour le territoire de différents droits d'utilisation et taxes bénéficiant à la biodiversité est examinée dans les sections suivantes. Compte tenu de leur pertinence par rapport au PA et de l'importance des secteurs, les différents droits et taxes liés au tourisme et à l'extraction des ressources naturelles ont été plus particulièrement étudiés. D'autres droits et taxes possibles ont également été évoqués. Cependant, la mise en place de ces mécanismes doit se faire dans le cadre d'une stratégie de financement devant combiner une série de mécanismes. A ce titre, il est recommandé au territoire de trouver les moyens de mettre en place une fiscalité environnementale comme il l'a été inscrit dans le PA.

RECOMMANDATIONS

Valider par un processus consensuel les droits, taxes et redevances ayant un potentiel et étant en cohérence avec le plan d'action de la biodiversité. A partir des suggestions faites ci-dessous, il est essentiel de réaffirmer localement les objectifs de conservation que pourraient soutenir les instruments fiscaux. Aujourd'hui, il apparaît que les activités de loisirs et de tourisme et les activités d'extraction des ressources non renouvelables représentent des options à étudier. A ce stade, il est aussi nécessaire d'identifier dans le détail les besoins financiers des objectifs validés, cela rejoint une autre recommandation faite dans la section 3.2 sur la nécessité de connaître les coûts et besoins financiers des actions de conservation.

Convaincre les élus de créer un compte d'affectation spécial pour les taxes créées. Dans une tentative de financer les besoins de protection de la biodiversité, il est essentiel de mieux connaître et suivre les recettes qui y sont affectées, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

3.4.2 Droits d'utilisation et taxes liés au tourisme et aux activités de loisirs

« Attrait et diversité des paysages, richesse des cultures locales, générosité de la nature et merveilles sous marines, la Nouvelle Calédonie est incontestablement l'un des plus beaux endroits de la planète. A la qualité exceptionnelle de ses sites balnéaires s'ajoute la diversité des innombrables activités que l'on peut y envisager (sports nautiques, sport de nature, activités de découverte). Sous valorisée, la Nouvelle Calédonie est préservée du tourisme de masse, atout précieux qu'il faudra conserver. » Ces propos sont extraits du Plan de développement touristique concerté de Nouvelle Calédonie (KPMG décembre 2005) et illustrent le lien fort entre la nature et le potentiel touristique du pays. Les services rendus par les écosystèmes et la nécessité de préserver ce capital naturel justifient de se pencher sur les moyens de rétribuer ces services à leur juste valeur tout en limitant les impacts négatifs que peuvent causer une mauvaise gestion du tourisme.

Exemples de l'Australie et des Philippines

En termes de générations de revenus et à titre d'exemple en Australie, des revenus importants proviennent des touristes qui profitent de la grande barrière de récifs coralliens. Ce sont plus de 5 millions de dollars qui sont ainsi collectés par le prélèvement d'une charge de gestion environnementale de 3,25 US\$ par jour et par touriste (chiffres 2002-2003). Ces fonds permettent de financer 20% du budget de l'agence des parcs marins de la barrière de corail. Autre exemple aux Philippines, les plongeurs étrangers doivent payer 50 US\$ par personne, au titre d'un droit pour la conservation, afin d'accéder aux Parc National Marin de Tubbataha, site patrimoine mondial. Ces revenus sont affectés à un fonds fiduciaire environnemental géré par un conseil d'administration indépendant qui représente les organisations gouvernementales et non gouvernementales.

Parmi les options de financement, on distingue **les redevances assises sur les activités commerciales liées au tourisme**, les taxes hôtelières, les taxes d'aéroport et les contributions volontaires. **Les droits d'entrée aux aires protégées constituent les "droits d'utilisation" les plus courants.** Dans certains cas, lorsque le nombre de visiteurs et le droit demandé sont relativement élevés, ils peuvent générer suffisamment de revenus pour couvrir une grande partie des coûts opérationnels de l'aire protégée. La possibilité d'augmenter les droits peut cependant se révéler limitée dans les parcs ne disposant pas d'espèces "phares" facilement accessibles et si les visiteurs ne trouvent pas les infrastructures nécessaires. Il est également important que les visiteurs puissent constater que les produits des droits perçus sont réinvestis dans les aires protégées. Certains pays autorisent ainsi les aires protégées à garder une part des revenus qu'ils ont généré. De manière générale, cependant, peu d'aires protégées dans le monde peuvent compter sur les droits

d'entrée pour couvrir leurs coûts de fonctionnement. **Ceux-ci doivent être considérés comme un moyen additionnel permettant de compléter les allocations budgétaires et autres financements.**

Les autres droits et taxes liés au tourisme et activités de loisirs comprennent notamment :

- **les redevances de concession** versées par ceux qui obtiennent le droit d'exercer des activités commerciales (restaurant, infrastructures d'hébergement, etc.) dans les aires protégées,
- **les droits imposés pour l'obtention de permis** pour des activités de loisir particulières telles que l'escalade ou le camping,
- **les divers droits liés aux activités de pêche et de chasse** (taxe d'abattage, permis de chasse, etc.),
- **les taxes d'aéroport** imposées, par exemple, aux étrangers lors de leur départ,
- **les surtaxes imposées ou les contributions volontaires** sur le prix des chambres d'hôtel, et
- **les revenus générés par les aires protégées** pour certaines activités commerciales qu'elles exercent elles-mêmes.

3.4.2.1 Le tourisme en Nouvelle Calédonie

Victime d'une fréquentation stagnante voire décroissante, le tourisme néo-calédonien est atypique dans un marché où les grandes destinations du Pacifique ont enregistré des hausses considérables : de +10 à 12% en Australie et Nouvelle-Zélande, de près de 20% pour Fidji et le Vanuatu et de 5 à 6% pour les moins performants. Captive d'un marché émetteur en faible croissance (France et Europe), la fréquentation plafonne à 100 000 visiteurs par an, dont 15 000 affinitaires et 10 000 touristes pour affaires. Du côté des croisiéristes, on compte 77 000 croisiéristes, à grande majorité des australiens, avec une augmentation de 50% en 4 ans. Actuellement, le chiffre d'affaires des activités touristiques représente 38,5 milliards de FCFP ; le secteur emploie environ 4 500 personnes, soit 6% de l'emploi total.

En décembre 2005, à l'issue des Assises du Tourisme, **les trois provinces ont lancé le « plan de développement concerté du tourisme de Nouvelle Calédonie »** pour dépasser les contraintes de développement actuel du secteur et profiter du marché touristique très dynamique de la Zone Océan Pacifique Sud et Océanie (OPS) ; la fréquentation touristique devant doubler en 10 ans (7% par an) selon les prévisions de l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT). Ainsi, **l'objectif est d'installer la Nouvelle Calédonie sur une « Stratégie de Destination »**, en la positionnant comme une destination à forte valeur ajoutée sur une série de produits plutôt spécialisés. Il est d'ailleurs intéressant de noter

que les tours opérateurs et les représentants de la Maison de la France recommandent de « communiquer sur autre chose que le balnéaire, qui n’est pas une motivation suffisante pour que les touristes se déplacent aussi loin et aussi cher. Au contraire, il faut privilégier aventure, culture, authenticité, beautés naturelles et souci de l’environnement ». Pour faire de la Nouvelle Calédonie une véritable destination globale, il est suggéré d’offrir des activités liées à la fois à la Mer et à la Terre et de profiter de la diversité des sites géographiques du territoire.

Cependant, les perspectives de développer le tourisme et l’écotourisme se heurtent à un certain nombre d’obstacles que sont la méconnaissance de la NC, destination peu demandée par les voyageurs comme les prescripteurs ; l’isolement géographique de l’île ; la grande distance d’avec les marchés européens et américains engendrant des coûts d’accès aériens prohibitifs ; une identité floue et multiple notamment causée par l’organisation tripartite du tourisme (1 instance en charge du tourisme par province) ; des hébergements inférieurs aux standards requis par le tourisme d’agrément international.

Il n’en reste pas moins que **le tourisme représente une opportunité de développement et de diversification de l’économie locale**. La province des îles ne s’y est pas trompée et travaille depuis 1999 à soutenir une activité touristique qui s’est développée spontanément comme l’accueil en tribus qui bénéficie directement aux populations locales. Positionnées sur le luxe et l’authenticité, les îles ont mis en place un plan de réhabilitation et d’amélioration des gîtes, un label d’accueil basé sur un cahier des charges à appliquer, le développement d’un hôtel de luxe et le renforcement de l’accueil authentique. Le tourisme a des impacts environnementaux, culturels, sociaux et économiques significatifs à la fois positifs et négatifs. Il convient de développer l’écotourisme qui implique un voyage responsable vers des zones naturelles qui contribue à préserver l’environnement et assurer la promotion du bien être des communautés locales (Ecotourism Society). La fiscalité peut être utilisée afin de responsabiliser les touristes et de contribuer au financement de la conservation de la nature. Les programmes de certification permettent aux opérateurs d’être reconnus pour leurs investissements durables. (La Documentation française 2006).

Le potentiel de générer des recettes issues des droits et taxes liées au tourisme et au loisir est conditionné par le développement du secteur et la réussite de la stratégie dessinée par les acteurs du territoire.

3.4.2.2 Droits d'accès et redevances de concessions existants sur le territoire

En Province Sud, des droits d'accès sont en place pour le Parc de la rivière bleue et le sentier botanique des chutes de la Madeleine, Parc Zoologique et forestier (70 000 visiteurs par an) **Le système en place ne donne cependant pas satisfaction** pour plusieurs raisons.

D’une part, les recettes provenant des droits d’entrée ne permettent pas d’équilibrer les coûts engagés par le concessionnaire pour la collecte des fonds et l’accueil du public. La Direction des Ressources naturelles de la Province se voit ainsi dans l’obligation de combler ce déficit sur son budget. D’autre part, les visiteurs estiment que les droits, notamment de camping, sont trop élevés ce qui provoque une tentation de s’installer là où il n’y a pas de réglementation, avec des impacts néfastes sur la préservation du milieu.

Un système de concession pour la visite de la réserve spéciale marine de l’île aux canards existe également. Cette réserve qui se trouve aux abords de l’Anse Vata à Nouméa attire plus de 45 000 visiteurs par an grâce notamment à un sentier pédagogique de plongée sous marine (tuba et masque). Une concession est accordée à un opérateur privé qui exploite le restaurant de l’île et assure le transport en navette par bateau. Un droit d’accès est prélevé au moment du transport, des bénévoles s’occupent de l’accueil et de l’encadrement des visiteurs souhaitant profiter du sentier sous marin. Le transport et les repas de midi des bénévoles sont pris en charge par l’entreprise. Les droits prélevés (approximativement 900 FCFP pour l’aller et retour en navette) ne reviennent cependant pas directement à la préservation du site mais le cas de l’Île aux canards est souvent cité comme un exemple de réussite en termes de d’attraction et d’éducation des visiteurs depuis la mise en place du sentier sous marin.

3.4.2.3 Autres droits et taxes liés aux activités de loisirs existants sur le territoire

Les activités offertes par la Nouvelle Calédonie vont de la plongée sous marine (50 000 plongées par an en moyenne), à la pêche au gros et sous marine, à l’observation des baleines, à la plaisance (la Nouvelle Calédonie est le pays où le nombre de bateaux par habitant est le plus important au monde) en passant par les randonnées pédestres et à cheval et autres excursions 4x4.

Il n’existe pas de systèmes de perception de taxes et de permis au profit de la conservation liés aux activités de loisirs bien que certaines aires protégées permettent ces activités. Sur les 17 aires marines protégées (AMP) actuellement existantes, 16 ont des usages liés à des activités de loisirs. Ainsi, des activités de plaisance sont possibles dans 12 des AMP, la plongée (apnée, bouteille ou scaphandre) dans 10 aires et des activités nautiques comme le kite surf dans 4 AMP. 8 AMP ont des aménagements touristiques - camping ou hôtels restaurants (Gabrié et al. 2005).

Il existe également des cas d’arrangements entre des croisiéristes et des tribus en Province Nord qui ouvrent leurs portes à tour de rôle lors des passages moyennant échanges monétaires.

Du côté de la taxation des passagers à l'arrivée ou au départ du territoire, **les taxes aéroport existantes sont au nombre de deux, bien en deçà des niveaux de taxation des pays de la zone** (comme l'Australie ou il y a 8 sortes de taxes, ou même Fiji ou Vanuatu avec respectivement 4 taxes et 3 taxes). De plus, le trafic aérien, tous passagers confondus est plutôt en hausse. Il pourrait être intéressant de développer cette possibilité sur le modèle qui existe au Belize. (Section 2.2.2.2)

Pour ce qui concerne **la taxation des plaisanciers, il existe aujourd'hui en Nouvelle Calédonie la taxe de francisation selon la délibération n°405 du 26 mai 1977 qui fait déjà l'objet d'une affectation n'allant pas à l'environnement**. Sur le modèle de la taxe en métropole qui va au Conservatoire du littoral, il pourrait être intéressant d'étudier la faisabilité d'une affectation de cette taxe à la conservation, comme c'est le cas de la taxe sur les alcools et les tabacs en faveur du secteur sanitaire et social qui est octroyée pour 33% de son montant, au profit de la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle Calédonie (CAFAT) et pour 67% de son montant, au profit de l'Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle Calédonie. Il faut noter que modifier l'affectation de la taxe de francisation suppose un vote du Congrès du Territoire.

RECOMMANDATIONS

Organiser une consultation des acteurs pour déterminer les besoins généraux et les objectifs propres au programme de redevances touristiques. Cette consultation menée par les services gestionnaires permettra d'évaluer les types de redevances touristiques pouvant être perçues, la manière dont le produit de ces redevances pourrait être utilisé, les méthodes d'évaluation du programme... Il est à noter que cette démarche doit s'intégrer dans un plan de gestion touristique plus vaste et liée aux stratégies de gestion des AP, incluant un zonage des activités touristiques et une surveillance de leur impact.

Réaliser une étude de faisabilité si un intérêt à poursuivre le programme des redevances touristique a été validé. Il s'agit de déterminer le profil actuel des visiteurs sur la base des données existantes et d'études touristiques, d'estimer le niveau actuel de fréquentation et les tendances à venir, d'estimer la capacité d'accueil des AP, étudier la faisabilité et les questions de mise en œuvre liées notamment à la gestion et à la distribution des fonds. Pour des termes de référence, le lecteur est renvoyé à la page 20 du chapitre des redevances touristiques du guide des instruments financiers de conservation (Conservation Finance Alliance 2006).

3.4.3 Droits, taxes et compensations liés à l'extraction des ressources non renouvelables

3.4.3.1 L'activité minière en Nouvelle Calédonie

Depuis la découverte du nickel en Nouvelle Calédonie, en 1864, l'histoire de l'île se confond avec celle de l'industrie minière et le « Caillou » vit aux rythmes des périodes de croissance et de crises de marché du nickel. Plusieurs enjeux majeurs sont liés à l'activité minière et sont à souligner pour comprendre le contexte dans lequel une contribution des miniers peut s'envisager.

La Nouvelle Calédonie est le cinquième producteur mondial de nickel avec 8% du marché. Le nickel occupe une place emblématique et contribue entre 90 et 95% aux exportations de marchandises bien qu'en réalité, son poids effectif dans l'économie calédonienne soit limité puisqu'il ne représente que 12% du PIB en 2004 et 2700 emplois. Le secteur du nickel est appelé à se développer dans la décennie à venir autour de trois grands projets à des stades d'avancement divers : (1) le programme « 75 000 tonnes » de la SLN en cours d'achèvement et qui devrait permettre l'augmentation de la capacité de l'usine de Doniambo à 75 000 tonnes à l'horizon 2007, (2) le projet Goro-Nickel porté par la société canadienne Inco visant à construire une usine hydro métallurgique d'une capacité annuelle de 60 000 tonnes de nickel et de 5 000 tonnes de cobalt, (3) le projet de Koniambo associant la SMSP et le producteur canadien Falconbridge visant à traiter les garniérites du massif du Nord et prévoyant une capacité de production de 60 000 tonnes (Groupe AFD 2005). Ce dernier projet est actuellement incertain du fait du rachat de Falconbridge par Xstrata (voir ci-dessous).

Au cœur de l'économie, **le nickel est aussi central dans l'esprit des citoyens comme dans les discours politiques, toutes tendances confondues.** La présence imposante de l'usine de Doniambo au cœur de l'agglomération de Nouméa, les montagnes marquées par les terrassements successifs, les barrages comme celui de Yaté, les migrations de populations comme la venue des asiatiques à la fin du XIX^{ème} siècle sont autant d'éléments qui ont profondément modelé la société autant que le paysage du « caillou ». Comme le note Henri Torre dans son rapport de mission de contrôle budgétaire sur les grands projets d'exploitation de nickel en Nouvelle Calédonie, l'exploitation du nickel porte des enjeux politiques, sociaux et symboliques cruciaux pour le territoire. Ainsi, la résolution du préalable minier a été l'une des conditions à la signature des accords de Nouméa du 5 mai 1998 (Torre 2005).

L'exploitation minière a potentiellement des impacts importants sur l'environnement et affecte la biodiversité à différents niveaux, de façon directe et indirecte. Au niveau terrestre, l'exploitation implique le défrichement de maquis à très haute valeur écologique

(90% d'endémisme), le recouvrement par des déblais miniers, la destruction de reliefs ou formations géologiques remarquables et, par voie de conséquence, l'augmentation de risques d'incendies et la destruction d'habitats pour la faune et la flore qui sont parmi les grandes menaces pour la biodiversité. L'exploitation minière impacte fortement les ressources en eau douce et le lagon peut être grandement endommagé par l'action conjuguée de sédimentations et de rejets potentiellement toxiques. Ces impacts ne représentent pas seulement un coût écologique mais aussi financier que les contribuables métropolitains ont aujourd'hui commencé à financer au travers de travaux de réhabilitation des mines orphelines (Section 3.2.3.2). On peut comprendre que les questions d'exploitation minière soient abondamment médiatisées au quotidien et que les citoyens se sentent concernés par les décisions prises autant que par le processus conduisant à ces décisions.

A ces enjeux locaux, s'ajoutent **la course à la maîtrise des derniers grands gisements de matières premières menée par les groupes** dans le contexte d'un cours de la tonne de nickel, qui depuis 4 ans, est en forte croissance. Le secteur minier mondial se restructure. Depuis 2004, on a pu assister à des intentions de rachat comme l'OPA amicale d'Inco sur Falconbridge (octobre 2005), la fusion entre Xstrata et Falconbridge donnant naissance au troisième acteur mondial du secteur (48 milliards de dollars d'après les capitalisations boursières des deux entreprises), la réussite par la société brésilienne Vale Do Rio Doce (CVRD) de son appel d'offre publique d'achat (octobre 2006). Ces remaniements impliquent des changements d'équipes dirigeantes et brouillent les cartes d'un secteur à haut risque où la confiance doit régner.

Gérer ces enjeux contradictoires, hautement symboliques et prendre des décisions constituent des véritables défis politiques et sociétaux qui ont des conséquences pour aujourd'hui et demain. Réduire les risques passe par une mobilisation des élus, des chercheurs, des experts et des citoyens, mais aussi par la mise en place de dispositifs législatifs et réglementaires qui soient à la hauteur des enjeux et des moyens pour contrôler l'application des réglementations (Bobe et al. 2005)

La motivation des pouvoirs publics demeure dans tous les cas un facteur clef en la matière. Épuiser les ressources minérales ne se fait qu'une fois et il est logique que les revenus de ces activités soient réinvestis dans des actifs nationaux renouvelables, tels que la protection de la biodiversité.

3.4.3.2 Les pratiques de contribution du secteur minier à la protection de la biodiversité dans le monde

L'activité d'extraction des ressources a des impacts environnementaux et sociaux importants et peut occasionner des dommages parfois irréversibles. Aussi, avant de considérer et mesurer la contribution à la protection de la nature des activités extractives, il paraît

utile de rappeler des principes fondamentaux qui guideront notre réflexion. Sur ces différentes **pratiques d'exploitation minière responsables** qui ne font pas l'objet direct de l'étude, le lecteur est renvoyé à plusieurs documents de référence que sont « Framework for Responsible Mining: A Guide to Evolving Standards » (Framework for Responsible Mining site internet), Good Practice Guidance for Mining and Biodiversity édité en juin 2006 par ICMM, organisme formé par l'industrie minière pour répondre aux enjeux identifiés par l'initiative « Global Mining ».

- **Une attention toute particulière doit être portée à la sélection des projets d'extraction** et la première question à poser doit porter sur l'exploitation ou non des ressources minières dans la zone considérée. Les critères concernant la nature et l'usage de la zone ainsi que les pratiques d'exploitation envisagées permettront de formuler une réponse.
- **Des critères acceptés par l'ensemble des parties prenantes** permettront de s'assurer que les décisions d'exploration et d'exploitation des projets miniers intègrent constamment le souci d'une activité dont les impacts environnementaux sont évités à tout prix. On s'appuiera notamment sur l'adoption par l'International Council on Mining and Metals (ICMM) de principes de développement durable dont le principe n°7 stipule « Contribuer à la conservation de la biodiversité et aux approches intégrées d'aménagement de l'espace ».
- **Une compensation financière des effets directs d'activités extractives ou des travaux de remise en état ne peut être considérée comme une contribution économique supplémentaire à la conservation.**
- L'industrie minière s'appuie sur l'exploitation de ressources naturelles résultant d'un processus de plusieurs milliards d'années et ayant la particularité de s'épuiser en quelques dizaines d'années. Cette disproportion doit être compensée par la **recherche d'un équilibre entre exploitation forcément limitée de la ressource minière, nécessité d'assurer la pérennité des ressources naturelles et distribution des bénéfices sur plusieurs générations pour les parties prenantes.**
- **Une attention toute particulière est portée sur l'application des principes de bonne gouvernance et de transparence**, conditions sine qua none qui permettront (1) de s'assurer que tous les dispositifs réglementaires et législatifs sont mis en œuvre et appliqués et (2) qu'une partie des ressources générées sera réellement utilisée pour la protection de la biodiversité.

Il existe plusieurs moyens de concrétiser cette compensation :

- **Acquisitions de terrains, mise sous protection de zones et programmes d'études.** Dans l'ouest de l'Australie, la société BHP Billiton (géant mondial du secteur) a acheté 650 hectares dans le corridor de Bandalup et revégétalise 600 autres hectares de terres agricoles défrichées et a créé quatre zones de préservation d'espèces pour la compensation d'un projet d'exploitation de nickel. A cela s'ajoute un programme d'étude d'une espèce de souris en voie de disparition et des études qui ont permis de réduire au minimum les zones à défricher. A l'issue de l'opération, BHP prévoit que la zone considérée sera en meilleur état qu'avant l'exploitation de la mine (site ICMM). D'autres cas peuvent être cités dans le sud est de Madagascar où 750 hectares ont été mis sous protection après 10 ans d'études des espèces et de l'usage des ressources naturelles de la zone. Un programme entre la région, l'entreprise et un bailleur de fonds prévoit aussi de supporter le développement régional à hauteur de 6 millions de dollars sur trois ans.
- **Prélèvement au travers d'une taxation.** Au Ghana, le fonds de développement des minerais a été en partie développé pour assurer la redistribution de bénéfices aux communautés affectées par les activités minières. Au Canada, la législation prévoit la création d'un fonds fiduciaire pour garantir la réhabilitation du site en cas d'abandon par la compagnie. Aux Etats Unis, l'US Land and Water Conservation Fund tire ses revenus des droits payés par les sociétés pétrolières au gouvernement américain pour l'extraction offshore du pétrole et du gaz. Depuis 1964, ce fonds a fourni presque 9 milliards de dollars US pour l'achat de plus de 3,4 millions d'acres supplémentaires pour les réserves et parcs nationaux et a financé plus de 37 000 subventions octroyées à des gouvernements étatiques et locaux pour des projets de conservation (US Land and Water Conservation Fund site internet).

3.4.3.3 Les droits, taxes et redevances sur l'extraction des ressources minières en Nouvelle Calédonie

En Nouvelle Calédonie, il n'existe pas aujourd'hui de mécanismes assurant des ressources financières issues de l'extraction minière en vue de la conservation de la nature.

De manière générale, **le système de taxation minière est aujourd'hui très faible** : La chambre territoriale des comptes a observé dans sa lettre définitive en date du 23 avril 2003, qu'à l'exception des années 1990, 1991 et 2001, le rendement de l'impôt sur les sociétés payé par le secteur de la mine a été relativement bas. Ainsi, en 2001, il n'a représenté que 3,4% des recettes fiscales et 2,7% des recettes globales, ne contribuant que légèrement au budget du territoire sur la période 1990-2001. Il comprend une redevance sur la surface du titre (rendement faible représentant quelques 45 millions FCFP par an), une taxe sur

les titres non exploités (rendement très faible représentant quelques 10 millions F CFP).

Outre les impôts et taxes applicables à toute entreprise (I.S), les activités minières et métallurgiques, qui sont exonérées de taxe générale à l'importation, sont soumises à un régime spécifique qui comprend notamment :

- **la provision pour renouvellement de gisement** : en vertu de l'article 29 du code des impôts, les entreprises métallurgiques ou minières peuvent déduire de leur résultat des "provisions pour reconstitution de gisements";
- **la possibilité de report en arrière des déficits** : selon les principes généraux, une société qui réalise un déficit peut l'imputer sur les bénéfices des cinq exercices suivants. L'article 45-23 du Code Territorial des impôts permet par ailleurs aux entreprises métallurgiques ou minières (contrairement à la métropole où cette possibilité est ouverte à toutes les sociétés) d'imputer un déficit subi au cours d'un exercice sur les bénéfices des 3 exercices précédents. Ce mécanisme convient particulièrement aux entreprises du secteur confrontées à un cours du nickel erratique ;
- **les modalités particulières de paiement de l'impôt sur les sociétés** (articles 45-26 à 45-33 du code territorial des impôts) : ces dispositions permettent aux entreprises métallurgiques ou minières d'obtenir une ristourne égale à 10 % (plafonnée à environ 200.000 euros) de leurs versements d'impôt sur les sociétés, s'ils font des dons aux communes pour la réhabilitation des sites miniers ;
- **l'exonération des participations des sociétés mères du secteur métallurgique** : cette mesure ne concerne que les seules sociétés du secteur métallurgique. Elle permet à ces sociétés de déduire de leur résultat fiscal 95 % (100 % moins une quote-part forfaitaire pour frais de 5 %) des produits de participation au capital de sociétés filiales. Les participations doivent revêtir la forme nominative et représenter au moins 10 % du capital de la société émettrice ;
- **la possibilité de stabilisation fiscale liée à un programme d'investissement** : la SLN est la seule entreprise du territoire à avoir bénéficié jusqu'au 31 décembre 2004 d'un régime de stabilisation fiscale ;
- **une fiscalité adaptée afin de favoriser les projets métallurgiques** : ce régime fiscal est fixé par la loi du pays n° 2001-9 du 17 juillet 2001 et la délibération n° 229 du 26 juin 2001. Il spécifie les exonérations relatives à la phase d'édification et d'amortissement de l'outil de production et des installations annexes. Les industries ayant bénéficié de ce régime fiscal seront soumises au régime de droit commun à terme, c'est-à-dire lorsque le seuil de rentabilité sera atteint ou au plus tard 15 ans après.

Les avantages fiscaux sont : *pendant la phase de construction* : l'exonération pour pratiquement tous les impôts traditionnels (impôts sur les sociétés, contribution des patentes, contribution foncière, TGS, droits d'enregistrement, taxe hypothécaire); *pendant la phase d'exploitation* : quasiment le même type d'exonérations que pendant la

phase de construction et ceci pendant quinze ans à compter du premier exercice de mise en production commerciale.

Les mesures complémentaires en faveur du secteur métallurgique établies par la loi de pays n° 2002-19 :

- le revenu des valeurs mobilières est actuellement taxé à 5 % dans le cas de la distribution de dividendes par une filiale calédonienne à une société métropolitaine. Si la société locale est un établissement stable d'une société métropolitaine, la distribution de dividendes est taxée à 10 % ;
- pour éviter toute distorsion fiscale qui résulterait du simple choix du montage juridique, il est institué une exonération partielle et temporaire de l'assiette de l'IRVM (impôt sur le revenu des valeurs mobilières) de 50 % applicable aux projets agréés au régime fiscal spécifique prévu pour le secteur métallurgique ;
- dans le même souci de neutraliser les conséquences fiscales liées au choix du montage juridique, il est proposé, pour la période de construction de l'usine, une exonération de l'IRVM qui serait éventuellement dû sur les bénéfices comptables réalisés par l'établissement stable ;
- les intérêts des prêts versés à un prêteur étranger, de même que les intérêts de compte courant versés par une entreprise calédonienne à une société étrangère, constituent la rémunération d'une opération de trésorerie et se trouvent, à juste titre, de plein droit dans le champ de la taxe sur les services (TSS). Dans le cadre des projets de construction d'usine métallurgique, ces intérêts sont exonérés de la TSS.

Peuvent être ajoutés **aux avantages fiscaux spécifiques aux entreprises minières ou métallurgiques :**

- les droits sur les demandes d'autorisations personnelles minières et de titres miniers ;
- les redevances superficielles annuelles, liées aux surfaces exploitées ou gelées ;
- la taxe de subvention industrielle, liée au roulage sur des routes classées ;
- le versement volontaire, ou non, à des fonds de réhabilitation des sites miniers ;
- un crédit d'impôt formation.

Du côté de l'octroi des permis d'exploitation minière, le rapport commandé par l'USOENC au cabinet Syndex note que **les sommes récoltées pour ces permis sont finalement très modestes** et tranchent avec les pratiques d'autres pays miniers où les gisements font l'objet de valorisations financières. Il est noté que la distribution de la rente minière qui devrait logiquement revenir aux différentes parties, que sont l'exploitant, le site pour cause de remédiation, les populations locales non salariées et les générations futures, revient aujourd'hui essentiellement à l'exploitant.

Ces éléments font actuellement l'objet de discussions dans le cadre de la rédaction d'un schéma de mise en valeur des ressources minières. La mise en place de ce schéma est inscrite dans la loi organique du 19 mars 1999 au titre de l'article 29 et devrait voir le jour début 2007, le code minier actuel datant des années 50.

Les propositions relatives à l'environnement contenues dans le projet de ce schéma concernent la réhabilitation des sites miniers dégradés. Elles comprennent deux aspects :

- D'une part, **la mise en place d'un système de caution progressive à la tonne produite, suivie par un remboursement en phase avec la réhabilitation**, les sommes étant déposés sur un compte bloqué générant des intérêts. Le principe de la caution est intéressant car il permet d'inciter les mineurs à réhabiliter au fur et à mesure de l'avancement de l'exploitation afin de limiter le montant des fonds avancés sous forme de caution.
- D'autre part, **un système de contribution reposant sur les versements volontaires de la délibération 104 et sur la refonte de la redevance de superficie**. Ces financements pourraient alimenter un fonds à deux tiroirs : (1) un montant réservé (plancher non encore déterminé) pour soutenir la profession en cas de crise et (2) le reste sous forme de fonds de roulement pour réhabiliter les zones dégradées. Les questions de répartition des zones bénéficiant de fonds de réhabilitation, les critères d'utilisation des fonds ainsi que la gouvernance du fonds restent l'objet de discussion à approfondir. Ce fonds pourrait bénéficier de la contribution déjà existante d'environ 1,5 million FCFP.

Les données mentionnées ci-dessus démontrent que, dans l'état actuel des discussions, **les recettes ne sont pas susceptibles d'apporter une contribution significative au financement d'activités de conservation et de gestion durable.**

Un Centre national de recherche et de technologie récemment créé

Un Centre national de recherche et de technologie a été créé début 2006. Son objectif est de promouvoir l'activité minière dans le cadre d'un développement durable et de conduire des recherches dans des domaines jugés stratégiques. La forme juridique retenue est un groupement d'intérêt public (GIP) avec un conseil d'administration composé de 3 collèges. Son financement est pour l'instant assuré par une contribution de 1 M d'euros au titre du contrat de développement actuel mais des moyens de financement pérennes sont recherchés. Il a été évoqué le prélèvement d'une fraction de la redevance pour exploitation des richesses non durables.

En dehors de ce schéma en discussion, des propositions ont été avancées, notamment par la mission présidée par Madame Anne Duthilleul, d'une redevance minière, afin d'assurer aux exécutifs locaux un juste retour des richesses du territoire. L'instauration de cette redevance est également appuyée par Monsieur Henri Torre cité ci-dessus. Des opposants aux projets comme celui de Goro Nickel revendiquent la mise en place d'un Fonds Patrimoine à la disposition des « chefferies minières », en même temps qu'est réclamé que le respect de l'environnement soit assuré et qu'un code de l'environnement soit adopté. Une manifestation, à l'occasion de la journée mondiale de l'environnement, a d'ailleurs eu lieu le 5 juin 2006 à l'appel du Caugern et de l'USTKE (site internet USTKE).

Comme le souligne le rapport de l'USOENC, l'ouverture d'une mine bouleverse la région et la vie des ses habitants pendant toute la durée de son exploitation, mais sa fermeture est encore plus déstabilisante quand elle a structuré la vie sociale pendant plusieurs générations. Légitimement, **le rapport pose la question du développement durable dans le sens d'un équilibre entre l'exploitation forcement limitée des ressources naturelles, d'une part et la distribution sur plusieurs générations de ses bénéfices, d'autre part.**

L'interdépendance de la population néo-calédonienne avec la biodiversité unique du territoire, les services que les écosystèmes rendent directement et indirectement, les liens culturels et historiques que représente l'environnement naturel pour les tribus, les risques inconnus d'une modification et dégradation massive sont autant de raisons qui militent pour que la contribution de l'activité minière soit considérée pour la protection de la biodiversité.



RECOMMANDATIONS

Mettre en place une concertation des acteurs pour évaluer et monter les projets de compensation en faveur de la biodiversité si les projets sont considérés comme exploitables selon les critères détaillés ci-dessus. La création d'un mode de contribution du secteur minier en faveur de la biodiversité est sensible tant au niveau des acteurs sociaux que des sociétés minières concernées. C'est par le dialogue entre les acteurs que peut se dégager un consensus. Il convient de mentionner le problème posé par l'institution prochaine de la TVA en Nouvelle Calédonie. Les sociétés minières disposant d'un régime fiscal de faveur, la question de leur soumission pleine et entière à la TVA se pose au regard de ces dispositifs.

Assurer le financement et l'assistance technique rendant possible la formulation de la proposition incluant une analyse technique, l'identification des acteurs.

3.4.4 Autres droits, taxes et redevances

3.4.4.1 Taxes foncières

Il existe en métropole et dans quatre départements d'outre-mer la TDENS (taxe départementale des espaces naturels sensibles) qui est une **taxe facultative destinée à financer la politique de protection des espaces naturels sensibles d'un département**. On remarque qu'à la Réunion une partie du produit va à des actions menées par le Conservatoire du littoral, outil qui est détaillé dans une section de ce rapport. Il pourrait être intéressant d'en évaluer la faisabilité pour la Nouvelle Calédonie, d'autant plus que deux projets de création de conservatoires des espaces naturels et du littoral sont en cours d'instruction.

3.4.4.2 Taxes sur les carburants

Le Costa Rica alloue **50 pour cent de sa taxe sur l'essence et d'autres carburants fossiles** pour financer un **fonds environnemental qui effectue des paiements à de petits propriétaires terriens en contrepartie de leur engagement à ne pas couper les arbres situés sur leur terrain pendant des périodes de cinq ans**. Les propriétaires reçoivent des paiements additionnels s'ils renouvellent leur engagement pour d'autres périodes de cinq ans. L'idée est de compenser les émissions de carbone par une contribution additionnelle affectée à des activités favorisant la séquestration de carbone.

L'application de ce mécanisme semble compromise dans la conjoncture actuelle des cours de pétrole en hausse permanente. En Nouvelle Calédonie, le gouvernement avait déjà décidé en juin 2005 de grever son budget propre par la diminution de la taxe de consommation intérieure et de limiter l'augmentation des prix à la pompe.

3.4.4.3 Droits sur la production de films et documentaires

Certains pays imposent des droits sur la production de films et documentaires. Cette option ne semble cependant pas très adaptée à la Nouvelle Calédonie qui est souvent mal connue des voyageurs notamment et qui a aujourd'hui intérêt à saisir toutes les opportunités qui lui sont offertes de valoriser son image à l'échelle internationale (voir section 3.4.2). Il est cependant utile de rappeler que cette valorisation ne doit pas se faire au détriment de la biodiversité.

3.4.4.4 Amendes pour pollution

Aux Etats-Unis d'Amérique, les tribunaux peuvent autoriser les pollueurs à contribuer à un fonds fiduciaire pour la conservation plutôt que de payer une amende au gouvernement. Ce principe a été appliqué dans le cas des déversements de pétrole par l'Exxon Valdez.

Il serait intéressant de regarder le potentiel de ce principe en Nouvelle Calédonie sur la base des risques de pollutions. Ce genre de sources de financement n'est cependant souhaitable et ne saurait être considéré comme une ressource durable pour la conservation. De plus, son efficacité dépendra de l'application réelle des dispositions en place ainsi que de l'affectation des produits générés à des activités de conservation et de gestion durable et non pas uniquement de réparation des dommages causés.

3.4.4.5 Recettes sur les loteries

Les loteries ont été utilisées dans certains pays pour mobiliser des montants importants au profit de la conservation et WWF Pays-Bas a reçu l'équivalent de 10 millions de dollars de la loterie nationale hollandaise pour financer les aires protégées et la conservation de la biodiversité dans les pays en voie de développement. En Nouvelle Calédonie, le Bingo est très populaire et génère des sommes importantes.

3.4.4.6 Les timbres postaux au profit de la vie sauvage

Les timbres pour la cause des espèces en danger et de l'environnement peuvent permettre de lever des fonds pour la protection. En les vendant quelques francs en plus, le consommateur participe à une bonne cause en achetant un timbre représentant une espèce ou un enjeu emblématique. En général, les fonds sont gérés par une association, une fondation ou une agence gouvernementale.

Sur le modèle de ce que fait l'Allemagne qui édite une série de timbres selon différent thème chaque année et avec une surcharge environnementale, la Nouvelle Calédonie pourrait étudier cette option avec l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) avec un double objectif de lever des fonds et de sensibiliser les habitants et visiteurs de l'île.

3.5 Paiements pour services environnementaux

Le concept de paiement des services environnementaux s'applique de façon générale aux services rendus par les infrastructures naturelles que sont les bassins versants, la biodiversité, la séquestration de carbone, la beauté des paysages naturels. En internalisant la valeur des services des écosystèmes, les coûts externes nécessaires pour conserver ces écosystèmes, souvent considérés comme trop lourds, s'en voient d'autant allégés. Ces coûts peuvent être induits par des pratiques spécifiques d'utilisation des terres ou par les coûts engendrés pour éviter certaines activités ou l'utilisation de certains types de terres. Par exemple, la conservation des bassins versants forestiers, qui alimentent en aval en eau potable, irrigation, hydroélectricité et limitent le phénomène d'érosion, a amené certains pays dans le monde à exiger maintenant le paiement par les utilisateurs d'une redevance pour ce service. Le produit de cette redevance est ensuite affecté à des activités de conservation et de gestion durable des bassins versants.

Dans le cas de la Nouvelle Calédonie, les « éco services » potentiels étudiés sont les services des bassins versants, la valorisation au travers de la prospection de la biodiversité et la contrepartie de fixation de carbone. Les services rendus par la beauté des paysages ont été traités dans la section liée au tourisme et activités de loisirs.

3.5.1 *Les paiements pour les services des bassins versants en Nouvelle Calédonie*

Il faut noter que ce type de mesure, pour avoir un impact, suppose qu'il existe :

- **La démonstration du lien entre le maintien de la couverture forestière d'un bassin versant et la garantie de l'approvisionnement en eau des différents acteurs.**
- **Un système fiable de facturation des quantités d'eau consommées.**
- **Une demande**, ou tout du moins une conscience relativement élevée, partant du principe que ces services sont importants pour le bien-être, la santé, la qualité de la vie ou l'économie.

La gestion raisonnée de la ressource en eau est inscrite parmi les actions prioritaires du PA bien que les activités prévues n'aient pas encore trouvées de financement. De façon générale, il est noté que la ressource en eau est limitée sur l'archipel et son usage croît avec le développement de la population et des activités agricoles et industrielles. Dans la province des îles Loyautés, l'eau douce n'étant présente que dans une lentille souterraine, l'enjeu de sa gestion durable est prépondérant. Les menaces pesant sur la disponibilité et

la qualité de l'eau, tels qu'énoncés dans l'état des lieux de 2000, sont de plusieurs ordres : l'urbanisation, les exploitations minières, le développement des activités agricoles, l'extraction de granulats. A cela s'ajoute les feux de forêts. Bien qu'il n'existe pas d'études scientifiques faisant le lien entre la couverture forestière et la garantie de l'approvisionnement en eau, Monsieur le Colonel Axel Bousses note dans son rapport de mission d'évaluation des incendies de brousse en Nouvelle Calédonie qu'il **lui a été très fréquemment signalé une diminution du débit des sources et cours d'eau dans les secteurs où la forêt a été profondément dégradée par les incendies**. Il note également que cette observation est celle qui préoccupe le plus les habitants du nord, cette pénurie d'eau rendant progressivement les cultures impossibles, tout comme la colonisation par la forêt. De plus en plus de données sont disponibles sur la qualité et la quantité de l'eau et des réseaux d'observations sont en place, des inventaires des bassins versants sont en cours.

Afin d'avancer sur l'idée d'un système de paiements pour les services rendus par les bassins versants, il est utile d'identifier quels sont les services rendus et quelles sont les mesures qui doivent être financées pour garantir ces services. Pour ce faire, il est utile de connaître l'équilibre hydrologique du bassin versant en faisant le lien, en aval, entre la consommation en eau par les différents acteurs (habitants, industriels, agriculteurs...) et, en amont, l'utilisation des terres, les sources d'approvisionnement en eau potable et en eau utilisées par les industriels. Cela implique la connaissance très fine des bassins versants (cartes hydrologiques) et la mise en place d'outils d'observations permettant d'évaluer les quantités réellement prélevées par les uns et les autres, d'évaluer les quantités et impacts des sédiments, de connaître les interférences climatiques. Il faudra aussi faire en sorte que ces systèmes de mesures soient accessibles et fiables même après la mise en place du système. Dans tous les cas, ces données scientifiques ne seront utiles que pour les bassins versants qui fournissent de l'eau à une « clientèle » qui accepterait et serait en mesure de payer pour ce service.

La réglementation sur l'eau en Nouvelle Calédonie, hormis des textes adoptés par les provinces dans le cadre de la délégation de gestion de la ressource en eau, repose sur trois délibérations qui (1) délèguent la gestion des cours d'eau aux provinces nord et sud (délibération 238/CP 18 novembre 1997), (2) réglementent le régime de la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle Calédonie (délibération 105 du 9 août 1968) et (3) définissent la forme et la procédure d'instruction des demandes d'autorisation d'usines hydrauliques (délibération 110 du 24 juillet 1985).

De façon simpliste, **on peut diviser le marché de la distribution de l'eau en deux zones : les communes du grand Nouméa** qui ont négocié une délégation de gestion avec un opérateur privé de distribution et d'assainissement de l'eau (Calédonienne des Eaux), et le reste de l'île qui utilise l'opérateur privé comme prestataire de service. Le prix de

l'eau n'a pas subi d'augmentation depuis 5 ans et l'eau à Nouméa reste la moins chère de France : la moyenne française en 2001 était de 346 FCFP / m³, et le record du plus bas prix, à Châteauroux, est battu ¹⁹. Il existe donc un système de facturation des quantités d'eau consommées sur l'île mais les taux de recouvrement diffèrent grandement selon que l'on est en ville ou en brousse. La disponibilité de l'eau n'est pas considérée par tous comme un service payant et il arrive que ce soit le budget communal qui couvre les coûts.

Aux dires des personnes interviewées, **la perception de la disponibilité, de la quantité et de la qualité de l'eau ne semble plus un sujet de préoccupation majeur**, notamment dans le Grand Nouméa, du fait de la réalisation du « grand tuyau » depuis le captage de la rivière à gros débit la Tontouta permettant d'assurer l'approvisionnement en eau de la zone en cas de pénurie d'eau. L'investissement de 7,5 milliards FCFP est partagé entre les 4 communes et est réparti, puis répercuté sur la facture de l'utilisateur, proportionnellement à sa consommation, sous forme d'un abonnement. **La question de la rareté reste cependant ouverte surtout dans la perspective d'un accroissement important du nombre d'habitants à Nouméa**, de plus, la recherche de captage plus lointain a atteint ses limites et ne peut être viable que si la ressource en amont est protégée et équitablement redistribuée. En brousse, les anciens notent de plus en plus la raréfaction de la ressource en eau dans certaines rivières, voire la disparition de certains cours d'eau.

A ce jour, **un certain nombre de conditions préalables doivent être étudiées avant d'évoquer la mise en place du système de paiement sur les services rendus par les bassins versants**. Cependant, on peut noter que des facteurs favorables permettent d'envisager cette option de financement comme un futur possible à appliquer à moyen terme, notamment dans le Grand Nouméa.

¹⁹ Voir site internet : www.ville-noumea.nc/actualites/pages/dossiers/74_eau.asp



RECOMMANDATIONS

Mener une étude économique mesurant l'acceptation à payer auprès des habitants et des industriels du Grand Nouméa. On pourra s'appuyer, par exemple sur les compétences techniques de la direction des évaluations et des études économiques du MEDD pour adapter la démarche et identifier les meilleurs experts pour ce travail. Le MEDD contribue au maintien d'une base de données mondiale des études de valorisation économique nommée SERI qui représente une source d'informations utile dans le cas présent.

Sur la base des résultats de la demande économique, évaluer l'équilibre hydrologique des bassins versants concernés. La démarche la plus adaptée sera indiquée par la participation d'hydrologues qui connaissent bien les particularités des bassins versants identifiés, chaque bassin étant unique. On s'emploiera à connaître les relations entre le climat et les débits d'eau du bassin. Ensuite les mesures à effectuer pour continuer à connaître l'équilibre naturel du bassin dépendront des questions en terme d'aménagement et de gestion des terres en amont.

Sensibiliser les populations aux menaces qui pèsent sur l'eau. Une étude comparative et prospective du prix de l'eau en fonction des autres ressources (comme l'essence par exemple) et en fonction de l'augmentation des coûts de traitement semble un outil de pilotage utile pour les décideurs politiques autant que pour les consommateurs d'eau.

3.5.2 La valorisation des ressources naturelles issues de la prospection de la biodiversité

La Nouvelle Calédonie bénéficie d'un potentiel intéressant par son unique diversité, à la fois marine et terrestre, et ses spécificités, liées notamment à l'insularité. Aujourd'hui, certaines substances naturelles, marines comme terrestres, sont exploitées économiquement à l'instar du niaouli qui devient huile essentielle, sirop ou baume, ou encore des trocas transformés en boutons de nacre. Les exemples sont nombreux. Des travaux de recherche sont également menés à partir de la collecte de nombreux végétaux et substances marines. C'est ainsi que les laboratoires Pierre Fabre ont eu des contrats de recherche avec l'IRD sur le paludisme et la dengue.

Conscients de cette richesse, les acteurs en charge du PA du territoire ont inscrit la nécessité de définir un cadre juridique pour l'utilisation des ressources génétiques et prévenir le bio piratage. Alors que de nombreux Etats ont saisi l'opportunité offerte par l'article 15 de la CDB, **la Nouvelle Calédonie ne s'est pas encore, à ce jour, dotée d'une réglementation spécifique sur l'accès aux ressources génétiques.** A ce jour, il existe simplement une procédure de déclarations de prélèvements au niveau de la direction des ressources naturelles permettant de recenser les chercheurs et collecteurs qui ont bien voulu déclarer leurs activités. Il est utile de mentionner que les institutions de la Nouvelle Calédonie ont pleine compétence pour adopter un tel dispositif. Malgré la volonté et un intérêt fort de certains élus sur ce sujet, les personnes interviewées ont, à plusieurs reprises, exprimé la difficulté d'avancer sur ce sujet, notamment du fait de l'éclatement des compétences sur l'environnement entre les 4 institutions néo-calédoniennes. De plus, comme cela a été vu dans le cas de la Polynésie Française, l'impossibilité pour les territoires d'adopter des dispositions pénales plus sévères qu'en la métropole ne permet pas actuellement d'envisager la mise en place d'un dispositif complet sans une évolution du droit national en matière d'accès aux ressources génétiques.

Comme dans le cas des bassins versants, les conditions à la mise en œuvre sont favorables mais à la condition que des étapes préalables soient franchies et notamment qu'un cadre juridique soit mis en place. La mise en place de ce cadre va également être incitée dans le cadre de l'adoption, par l'UNESCO le 17 octobre 2003, de deux conventions internationales : une sur le patrimoine culturel et matériel et une autre sur la promotion et la protection des diversités culturelles. Ces conventions, si elles sont ratifiées par l'Etat français, vont demander à la Nouvelle Calédonie de se doter d'un cadre juridique répondant à ces obligations.

RECOMMANDATIONS

Saisir le Comité consultatif de l'environnement pour piloter la définition d'une politique de valorisation des ressources naturelles. Les différentes personnes interviewées ont estimé que le comité représentait une instance qui pourrait légitimement se saisir de ce sujet transversal.

Mener une étude d'expertise scientifique, juridique et économique pour identifier les substances d'intérêt et les orientations de recherche prioritaires et recommander les axes pour la mise en œuvre du dispositif adapté. De ce point de vue, il pourrait être intéressant pour la Nouvelle Calédonie de se rapprocher de la Polynésie Française où vient d'être mené, à la demande des autorités, une expertise collégiale sur les substances naturelles en Polynésie Française aux éditions IRD, qui vient d'ailleurs d'être publiée (Guezennec et al. 2006)

3.5.3 Les services de contrepartie de fixation de carbone

Les projets de contrepartie de la fixation de carbone ou « séquestration de carbone » ont été développés pour compenser les émissions de gaz carbonique (CO2) résultant de la consommation des énergies fossiles et de la déforestation, activités reconnues par la communauté des scientifiques comme responsables des changements climatiques. La logique repose sur la capacité des forêts à absorber le CO2, à convertir et stocker ce carbone en biomasse. Les forêts sont restaurées et conservées, d'une part pour absorber l'excès de CO2 émis par la combustion d'énergies fossiles, d'autre part pour réduire les effets de leur exploitation qui sont à 20% responsable des émissions globales.

Dans le cas de la Nouvelle Calédonie, les potentialités de ce mécanisme pour financer la protection de la biodiversité sont limitées à court terme par deux facteurs :

- **Le flou accompagnant la mise en application du Protocole de Kyoto pour la NC.** La France a ratifié le protocole qui demande aux pays de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre par un pourcentage de 5,2% en dessous des niveaux de 1990 pour la période allant de 2008 à 2012 mais la loi n'a pas été rendue applicable en Calédonie. En application du principe de spécialité législative, le territoire reste donc en dehors du système mis en place. Aucun quota n'a été attribué à des entreprises locales, alors même qu'un certain nombre d'entre elles remplissent les critères nécessaires à leur attribution. De plus, la NC ne rentrant pas dans la catégorie des pays en développement, il n'est pas certain qu'elle puisse bénéficier de d'investissement dans des projets de carbone.

■ **L'absence de données sur la capacité d'absorption des forêts du territoire** rend difficile l'appréciation du potentiel de capture de carbone par les forêts calédoniennes.

Cette solution ne paraît donc pas être une option de financement prometteuse pour la biodiversité. Cependant, au regard de la limitation des impacts industriels sur l'environnement, il serait intéressant d'étudier sa mise en application du protocole de Kyoto pour la NC.

3.6 Initiatives liées à l'achat et à l'aménagement du foncier

Aujourd'hui, la Nouvelle Calédonie n'est pas dotée de conservatoires, mais il existe deux projets de création d'un conservatoire des espaces naturels et d'un conservatoire du littoral. C'est pour atteindre l'objectif de la pérennisation du programme de conservation des forêts sèches qu'est projetée la mise en place d'un conservatoire des espaces naturels. Ainsi, une étude de faisabilité pour la définition d'une structure pérenne de conservation des forêts sèches a conclu à 3 scénarii possibles en terme de formes juridiques du conservatoire : (1) association, personne privée ouverte au public, (2) l'établissement public, personne publique ouverte au privé, (3) la synthèse du groupement d'intérêt public. Pour plus de détails, le lecteur est renvoyé au rapport de faisabilité effectué par la société EMC2 en juin 2004 (Lethier 2004). La création d'un conservatoire du littoral a aussi été évoquée lors d'une mission en 2005 comme une solution recherchée par la Province Sud pour la protection du littoral. A ce jour, il n'y a pas d'étude de faisabilité qui ait été menée.

Dans les deux cas, des sources de financement de ces institutions vont devoir être recherchées et comme pour le fonds fiduciaire, les obstacles que rencontre la Nouvelle Calédonie d'accès aux financements classiques de la protection de la biodiversité se posent.



RECOMMANDATIONS

Etablir une commission composée des acteurs publics et privés dont un des mandats sera de confirmer les axes prioritaires du plan d'action nécessitant un financement durable et de mettre en œuvre la stratégie de financement durable de la biodiversité en outre-mer. Cette commission rapporterait au Comité consultatif de l'Environnement. Elle aura pour mission de valider les opportunités de mécanismes de financement durable étudiées ci-dessus.

Mener une étude d'évaluation des coûts potentiels de la non prise en compte de la préservation des ressources naturelles dans la politique d'aménagement des territoires et de l'importance du capital naturel pour le développement de la Nouvelle Calédonie, afin notamment de renforcer la participation des autorités publiques.

Réunir les acteurs potentiels du secteur public et privé (bailleurs, ONG et gouvernement) pour introduire le concept de fonds environnemental, déterminer le niveau d'intérêt pour la création d'un fonds environnemental et identifier les possibles objectifs de ce fonds.

Etablir des plans d'affaires pour les activités relevant de la gestion d'aires protégées marines.

Mener un dialogue entre les parties impliquées dans la protection de la biodiversité et l'exploitation minière pour une contribution à la préservation de la biodiversité calédonienne (via une participation au fonds fiduciaire par exemple).

Faire du lobby auprès des autorités françaises et européennes pour avoir accès à des sources de financement notamment pour la capitalisation du fonds et promouvoir l'éligibilité de la Nouvelle Calédonie au CEPF via la participation de la France.

Organiser une consultation des acteurs pour déterminer les besoins généraux et les objectifs propres au programme de redevances touristiques et réaliser une étude de faisabilité si un intérêt à poursuivre le programme des redevances touristique a été validé.

Convaincre les élus de créer un compte d'affectation spéciale pour les taxes créées et/ou modifiées.

Poursuivre le processus de mise en place des conservatoires des espaces naturels et du littoral et le lier aux questions de financement durable.

Mener une étude économique mesurant l'acceptation à payer auprès des habitants et des industriels du Grand Nouméa et sensibiliser les populations aux menaces qui pèsent sur l'eau.

Saisir le Comité consultatif de l'environnement pour piloter la définition d'une politique de valorisation des ressources naturelles.

Faire du lobby auprès des autorités calédoniennes afin que le Protocole de Kyoto soit rendu applicable à la Nouvelle Calédonie.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Abréviations et Acronymes

AFD	Groupe Agence Française de Développement
AMP	Aires Marines Protégées
ASNNC	Association de la Sauvegarde de la Nature Néo-Calédonienne
CD	Contrat de Développement
Cerom	Compte économique rapide pour l’Outre-mer
CFA	Conservation Finance Alliance
CI	Conservation International
CIE	Centre d’Initiation à l’Environnement
CP	Contrat de Plan
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
D4E	Direction des études économiques et de l’évaluation environnementale
DIREN	Direction Régionale de l’Environnement
DOM	Départements d’Outre-mer
EUROSTAT	Office Statistique des Communautés Européennes
FEM	Fonds pour l’Environnement Mondial
FFEM	Fonds Français pour l’Environnement Mondial
IAC	Institut Agronomique Néo-calédonien
ICMM	International Council on Mining & Metals
IEOM	Institut d’Emission d’Outre-mer
IFEN	Institut Français de l’Environnement
IFRECOR	Initiative Française pour les Récifs Coralliens
INBIO	Institut National de la Biodiversité
IPG	Interagency Planning Group on Environmental Funds
IRD	Institut de Recherche et Développement
ISEE	Institut de la Statistique et des Etudes Economiques
LOLF	Loi Organique Relative aux lois de Finances
MEDD	Ministère de l’Environnement et du Développement Durable
MOP	Mécanisme de Développement Propre
MOC	Mise en Oeuvre Conjointe
MOM	Ministère de l’Outre-mer
NPCA	National Parks Conservation Association
NPS	National Parks Service
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMT	Organisation Mondiale du Tourisme
OPS	Zone Océan Pacifique Sud
PA	Plan d’Action
PITE	Programme d’Intervention Territoriale de l’Etat
PK	Protocole de Kyoto
PSE	Paiement pour les Services Environnementaux
PTOM	Pays et Territoires d’Outre-mer
SCO	Société Calédonienne d’Ornithologie
SNB	Stratégie Nationale de la Biodiversité
TAAF	Terres Australes et Antarctiques Françaises
TDENS	Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles
UICN	Union mondiale pour la nature
USOENC	Union Syndicale des Ouvriers et Employés de Nouvelle-Calédonie
WWF	Organisation Mondiale de Protection de la Nature

ANNEXE 2 : Termes de Référence

Identification de mécanismes de financement durable pour la biodiversité outre-mer

Contexte

Les différentes analyses scientifiques des principaux organismes d'étude et de préservation de la biodiversité, en particulier celle du Comité français de l'UICN, concluent toutes à l'exceptionnelle situation internationale des collectivités françaises d'outre-mer. Ces analyses mettent par ailleurs en évidence les menaces qui pèsent actuellement sur la biodiversité d'outre-mer. Les réponses apportées de nos jours, au niveau local et national, sont essentielles et permettent progressivement de mieux prendre en compte la préservation de la biodiversité dans les politiques de développement. La Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB) dont l'élaboration a été coordonnée par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable a pour objectif de renforcer fortement les efforts entrepris aujourd'hui.

Toutefois, les ressources humaines et surtout financières allouées aujourd'hui sont limitées. Les divers mécanismes financiers (contrats Etat-collectivité, fonds européens principalement) dédiés à l'étude, la préservation et la valorisation de la biodiversité des collectivités françaises d'outre-mer ne permettent pas d'envisager une réponse à la hauteur des enjeux, non seulement pour la biodiversité mais aussi pour le développement durable des collectivités d'outre-mer. Compte tenu de ces enjeux, de la spécificité et des atouts de l'outre-mer français et de l'engagement international de l'Etat en faveur de la biodiversité (en particulier l'existence du Fonds Français pour l'Environnement Mondial – FFEM), des opportunités financières nationales et internationales existent pour construire avec les acteurs et les autorités concernés une réelle ambition pour le développement durable de ces collectivités soucieuses de pouvoir préserver leur patrimoine culturel et biologique.

Objectifs

Dans ce contexte, le WWF, à travers son expertise technique locale, nationale et internationale en matière de conservation et de financements et en relation étroite avec le Comité français de l'UICN, propose d'initier et de contribuer de manière partenariale à l'élaboration d'une stratégie financière durable pour répondre de manière efficace aux enjeux du développement durable dans les collectivités françaises d'outre-mer (Guyane, Réunion, Martinique, Guadeloupe, Nouvelle Calédonie, Polynésie Française, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Terres Australes et Antarctiques Françaises).

L'objectif de ce travail d'analyse est :

- D'évaluer, à partir des besoins de préservation de la biodiversité des collectivités d'outre-mer tels que présentés dans les plans d'action de la SNB, les moyens financiers existants.
- De recommander les mécanismes de financement durable les plus adaptés aux orientations des plans d'actions développés par les collectivités d'outre-mer dans la cadre de la SNB.
- De proposer un cadre de travail et une méthodologie pour la mise en œuvre d'options financières.
- De sensibiliser les acteurs locaux.

Contenu

Le projet se décompose en deux parties :

- 1 Une approche globale
 - élaborer, à partir des plans d'actions prévus par la SNB, des recommandations de mécanismes de financement durable pour la connaissance, la préservation et la valorisation du patrimoine naturel

biologique des collectivités françaises d'outre-mer.

2 Une approche ciblée

- au cas de la Nouvelle Calédonie.

L'analyse globale comprendra les éléments suivants :

- Synthèse sommaire (1) des données institutionnelles, juridiques socio-économiques et politiques des collectivités françaises d'outre-mer (2) des flux financiers existants et des montants mobilisés au profit de l'environnement et si possible de la biodiversité dans les collectivités d'outre-mer, sur la base des données du Comité français de l'UICN.
- Exemples d'options de financement recommandées ou existantes dans le monde pour répondre aux besoins de conservation de la biodiversité.
- Recherche des opportunités de synergie avec les différents mécanismes et structures de financement actuels et potentiels intervenant dans la conservation de la biodiversité outre-mer.
- Analyse et explication des mécanismes financiers qui peuvent - en fonction des données institutionnelles, juridiques socio-économiques et politiques des collectivités françaises d'outre-mer—être mobilisés pour mettre en œuvre les plans d'actions prévus par la SNB.
- Evaluation des contraintes et opportunités des options recommandées.
- Recommandations. Proposition d'une organisation ainsi que d'un plan de travail pour leur mise en œuvre.

Les résultats attendus sont :

- Une première restitution des travaux (analyse globale et cas de la Nouvelle Calédonie) au séminaire organisé sur les plans d'action outre-mer par le MEDD
- Un document de restitution

Public(s) cible(s) :

Les pouvoirs publics français, les collectivités françaises d'outremer, les élus concernés, les institutions publiques et privées ainsi que les ONG s'intéressant aux mécanismes de financement durable de la préservation la biodiversité.

Nombre approximatif de personnes bénéficiaires:

Les collectivités françaises d'outremer (Guyane, Réunion, Martinique, Guadeloupe, Nouvelle Calédonie, Polynésie Française, Mayotte).

Lieux de réalisation : Paris, Washington, Nouméa.

Date de mise en œuvre prévue : septembre 2005 à octobre 2006. Le déroulement des activités sera lié à la disponibilité des plans d'action.

Durée de l'action : 12 mois

Méthode d'évaluation prévue pour l'action :

Intérêt suscité par cette analyse lors du séminaire de septembre sur les plans d'action,

Validation politique locale d'une analyse ciblée sur la Nouvelle-Calédonie,

Production d'un document comprenant le travail d'analyse et les recommandations.

ANNEXE 3 : Liste des personnes interviewées

Liste des personnes rencontrées ou interviewées concernant l’ensemble de l’outre-mer

Assheton Carter	Conservation International
Autret Valentin	Cabinet Orrick Rambaud Martel
Bouyer Olivier	Ministère de l’Agriculture, de l’Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité
Benzaken Dominique	Programme régional océanien de l’environnement
Bordes Dominique	Cabinet Orrick Rambaud Martel
Bregent Alain-Yves	Ministère de l’Outre-mer
Brenes Esteban	WWF-US
Chevassus Nadine	Direction Régionale de l’Environnement-Guyane
Collin Pascal	Ministère de l’Outre-mer
Cozannet Naig	Agence Française de Développement
Deat Eric	Gouvernement de la Polynésie Française
de Gimel Louis	Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable
Deronzier Patrick	Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable
Dick Régis	WWF-France
Duncombe Marc	Conservatoire du Littoral - Rivages Français d’Amérique
Edwards Scott	National Parks Conservation Association
Gabrié Catherine	WWF-France
Gouin Rémi	Fonds Français pour l’Environnement Mondial
Grosset Colette	Agence Française de Développement
Hernandez Sarah	Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable
Laudon Anne-Isabelle	WWF-France
Lecouffe Jean-Louis	Agence Française de Développement
Ledru Xavier	Cabinet Orrick Rambaud Martel
Lefevre Jean Christophe	Conservatoire du Littoral
Kleitz Gilles	Ministère de l’Ecologie et du Developpement Durable
Martin Dan	Critical Ecosystem Partnership Fund
Martinez Carole	Comité français de l’UICN
Miranda Marta	WWF-US
Moretti Christian	IRD
Moye Melissa	WWF-US
Perillo Thierry	Territoire des TAAF
Redaud Louis	Direction Régionale de l’Environnement – Guadeloupe
Riedinger Nicolas	Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable
Salvat Bernard	Université de Perpignon
Sainteny Guillaume	Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable
Sultan Karine	Cabinet Orrick Rambaud Martel
Terra Sébastien	Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable
Vernier Jean-Louis	Direction Régionale de l’Environnement - Martinique
Vieillefosse Aurélie	Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable
Willecomme David	Agence Française de Développement

Liste des personnes rencontrées concernant la Nouvelle Calédonie

Arlie Jean-Michel	Adecal
Arsapin Monsieur	Province Sud
Baillon Nathalie	Province Nord
Barré Nicolas	IAC
Blafard Henri	CI
Boengkih Jacques	Agence de développement Kanak
Boiteux Stephanie	Gouvernement Nouvelle Calédonie
Cassan Jean Jerome	Province Nord
Chantre Patrick	Calédonienne des Eaux
Chartendrault Vivien	IAC
Chavance Pablo	Adecal
Clua Eric	CRISP
Collin Fabrice	IRD
Dang Van Duong	Province Nord
Devinck François	Province Sud
Diallo Natacha	Province Sud
Diver Cameron	Gouvernement Nouvelle Calédonie
Downer Ahab	WWF
Farman Richard	Province Sud
Garnier Dominique	Province Sud
Gentien Valerie	Gouvernement Nouvelle Calédonie
Géreaux Hubert	WWF
Goarant Anne Claire	Province Sud
Habault Christian	Gouvernement Nouvelle Calédonie
Herrenschmidt Jean Brice	IRD
Hnépéoun Sam	Province des Îles
Lafaille Ludovic	Associaton ASPO
Laurent Dominique	IRD
Lauvray Joel	Action Biosphere
Lauvray Yorita	Action Biosphere
Lembege Annonier Catherine	ISEE
Manaute Joseph	Gouvernement Nouvelle Calédonie
Mary Vincent	Province Sud
Obled Christophe	Province Sud
Ohlen Isabelle	Province Sud
Papineau Christian	Programme Forêts Sèches
Payri Claude	IRD
Pedulat Monsieur	Gouvernement Nouvelle Calédonie
de Pirey Edouard	Gouvernement Nouvelle Calédonie
Poigoune Daniel	Province Nord
Riahi Slim	Gouvernement Nouvelle Calédonie
Richer de Forges Bertrand	IRD
Rivaton Adrien	Adecal
Spaggiari Jérôme	SCO
Supera Luc	Agence française de Développement
Vedel Sylvain	Haut Commissariat
Yanai Colette	Province Sud

ANNEXE 4 : Bibliographie

Adnot, Philippe. 2004. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le rapport de la Cour des comptes relatif au Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE)*. Session Ordinaire du Sénat.

Bobe, Pierre, Duchesne Christian, Mestre Alain, Morvannou Philippe. 2005. *Nouvelle Calédonie Nickel 2010 : une nouvelle ère industrielle*. Usoenc/Syndex

CEPF : <http://www.cepf.net/xp/cepf/>

Conservation Finance Alliance. 2006. *Guide des instruments financiers de conservation*. Conservation Finance Alliance. http://www.conservationfinance.org/Guide_French/French_home.htm

Conservatoire du Littoral : <http://www.conservatoire-du-littoral.fr>

Congrès de Nouvelle Calédonie. 2006. Délibération n°155 du 9 janvier 2006. Congrès de Nouvelle Calédonie. Nouméa.

DGTPE : <http://www.outilseco-devdurable.minefi.gouv.fr/>

Framework for Responsible Mining : <http://www.frameworkforresponsiblemining.org/>

Gabrié, Catherine, Eynaudi Amandine et Cheminée Adrien. 2005. *Aires marines protégées des collectivités françaises de l'outre-mer en contexte récifal*. Paris : IFRECOR.

Gargominy O. (ed.) 2003. *Biodiversité et conservation dans les collectivités françaises d'outre-mer. Collection Planète Nature*. Comité français de l'UICN, Paris.

GCF : <http://www.conservation.org/xp/gcf>. Documents de référence sont « Guidelines for Funding requests » et « Long term Financing Vehicles – Conditions to Funding ».

Gouvernement de Nouvelle Calédonie. 2006. Contrat de développement Etat/Nouvelle Calédonie 2006-2010 (Mars 2006). Nouméa.

Groupe AFD, ISEE, IEOM. 2005. *L'économie calédonienne en mouvement*. Nouméa. Etude CEROM.

Guezennec, Jean, Christian Moretti et Jean-Christophe Simon. 2006. *Substances naturelles en Polynésie Française*. IRD Editions.

La Documentation française. 2006. *Livre blanc sur les forêts tropicales humides: Analyses et recommandations des acteurs français*. Paris.

Lethier, Hervé. 2004. *Définition d'une structure pérenne de conservation des forêts sèches de Nouvelle-Calédonie*. EMC2. 15 juin 2004

Lethier Hervé, F. Boléat et J.P. Feuvrier. 2005. *Etat des lieux de la gestion de l'espace naturel et de la biodiversité en Guyane et propositions nouvelles compatibles avec le développement durable de la Guyane. Rapport final*. EMC2I-SEPANGUY. Conseil régional de la Guyane. Mai 2005.

Lethier, Hervé. 2004. *Définition d'une structure pérenne de conservation des forêts sèches de Nouvelle-Calédonie*. EMC2. 15 juin 2004

Lethier Hervé, F. Boléat et J.P. Feuvrier. 2005. *Etat des lieux de la gestion de l'espace naturel et de la biodiversité en Guyane et propositions nouvelles compatibles avec le développement durable de la Guyane. Rapport final*. EMC2I-SEPANGUY. Conseil régional de la Guyane. Mai 2005

ICMM : <http://www.icmm.com/>

IFEN. 2003. *La fiscalité liée à l'environnement, Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement*. 2003.

IFRECOR : <http://www.ifrecor.nc>

IPG. 2000. *Guide de l'IPG sur les fonds environnementaux*. New York.

Klug, Uwe, Melissa Moye et Brigitte Carr-Dirick. 2003. *La mise en place de fonds fiduciaires pour l'environnement pour financer les aires protégées en Afrique francophone: Défis et opportunités*. Durban : World Wildlife Fund.

La Documentation française. 2006. *Livre blanc sur les forêts tropicales humides: Analyses et recommandations des acteurs français*. Paris.

KPMG. *Présentation du plan de développement touristique concerté de Nouvelle Calédonie*. Décembre 2005

OCDE. 2005. Examens environnementaux de l'OCDE. France : OCDE

PACT : <http://www.pactbelize.org>

Palasi J.-P., Martinez C. et Laudon A.-I. 2006. *Financements publics et biodiversité en outre-mer—Quelle ambition pour le développement durable?* Collection Planète Nature. Comité français de l'UICN, Paris.

SCO : <http://www.sco.asso.nc/iba/histoire.php>

Skeat A et Skeat H. 2003. *Systems to make tourism and others contribute to protected areas – the Great Barrier Reef. Background Paper for Vth World Park Congress : Sustainable Finance Stream*, Durban, South Africa, September. Disponible en ligne, CFA : <http://www.conservationfinance.org>

Spergel, Berry et Melissa Moye, 2004. *Financing Marine Conservation : A Menu of Options*. Washington, D.C. : WWF Center for Conservation Finance. Disponible sur Internet : <http://www.worldwildlife.org/conservationfinance/>

Thomas, Andrew. 2002. *Big Donors Do Not Come from Mars. Resource Alliance* Disponible sur Internet: http://www.resource-alliance.org/documents/Andrew_Thomas_-_Resource_Alliance.doc

Torre, Henri. 2005. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission de contrôle effectué en Nouvelle Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel*. Session Ordinaire du Sénat.

U.S. Land and Water Conservation Fund : <http://www.fs.fed.us/land/staff/LWCF/>

USTKE site internet : <http://www.ustke.org/syndicat/2006/05/17/188-5-juin-2006-journee-internationale-de-l-environnement>

ANNEXE 5 : Consultation juridique en appui à la mission

ASSOCIATION D’AVOCATS
AU BARREAU DE PARIS
25, BOULEVARD DE L’AMIRAL BRUIX
75782 PARIS CEDEX 16
FRANCE
tél +33 (0) 1 53 53 75 00
fax +33 (0) 1 53 53 75 01
WWW.ORRICK.COM

Memorandum

Date 21 août 2006
Objet Fondation et Association

Dans le cadre de l’étude menée par le World Wildlife Fund (WWF) relative à la faisabilité d’un fonds fiduciaire ayant pour objet la protection de l’environnement en Nouvelle-Calédonie, le présent memorandum a pour objet de décrire de manière synthétique la législation applicable aux fondations et aux associations ainsi que les principaux avantages et inconvénients de ces deux institutions

FONDATION

L’article 18 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat définit la fondation comme *« l’acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l’affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d’une ?uvre d’intérêt général et à but non lucratif »*.

Il s’agit ainsi d’un acte d’affectation de biens, droits ou ressources, qui ne peuvent être repris en cours d’existence de la fondation ou à sa dissolution, de la part d’une ou plusieurs personnes. Cet acte est fait pour la réalisation d’une œuvre d’intérêt général. Il s’agit d’une personne de droit privé ayant un caractère désintéressé non lucratif.

Aujourd’hui, le dispositif originel a été complété et enrichi par de nombreux textes, dont les plus notables sont les suivants :

- Décret du 30 septembre 1991 pris pour l’application de la loi du 4 juillet 1990,
- Instruction fiscale du 23 juin 1992,
- Loi du 2 janvier 2002 sur les musées de France,
- Décret du 11 juillet 2002 relatif aux fondations d’entreprise,
- Loi du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations,
- Loi de finances pour 2005 (article 20).

Formalités :

- Elaboration d’un projet de statut,
- Dépôt d’une demande de reconnaissance d’utilité publique,
- Décret reconnaissant l’utilité publique,

Pour être reconnue d’utilité publique, une fondation doit :

- Bénéficier à l’origine de ressources irrévocablement affectées à son objet et suffisamment élevées pour garantir son rayonnement,

- Disposer de ressources propres suffisantes lui permettant d’assurer son fonctionnement, son indépendance et sa pérennité.

Organisation :

Les porteurs d’un projet de fondation R.U.P. peuvent opter pour l’une ou l’autre des deux formules suivantes :

- un Conseil d’administration, modalité la plus souvent retenue par le fondateur. Adaptée à la plupart des situations, elle est à recommander tout particulièrement lorsque la fondation projetée sera de taille relativement modeste (flux non significatifs, peu ou pas de salariés, patrimoine inférieur à 5 millions d’euros),
- un Conseil de Surveillance avec Directoire. Encore mal connue, cette formule est encore éloignée de nos pratiques culturelles et pâtit en outre d’une certaine méfiance des fondateurs à l’égard du management de leur organisme. Elle présente pourtant l’avantage non négligeable de découpler la responsabilité sociale des mandataires sociaux traditionnels en confiant aux uns (Conseil de Surveillance) la définition de la politique et de la stratégie et aux autres (Directoire) la direction opérationnelle de l’organisme. Nous la recommandons pour notre part lorsque la fondation projetée est de taille importante (salariés nombreux, flux significatifs, patrimoine supérieur à 5 millions d’euros).

La composition de l’organe collégial : deux alternatives s’offrent aux porteurs de projets :

- soit le Conseil d’administration (ou le Conseil de Surveillance) comprend des membres de droit incluant des représentants de l’Etat : ces derniers prennent part aux discussions et se prononcent à l’occasion des délibérations et des résolutions qui sont soumises aux membres de l’organe collégial.

Dans cette configuration, l’organe collégial est généralement composé, selon la règle non écrite, des « trois tiers » :

- un tiers de membres nommés par le fondateur (personne physique, association, voire entreprise),
- un tiers de membres de droit représentant l’Etat [Ministère de l’intérieur ou Préfet, ministère(s) de tutelle spécialisé(s)] et ;
- un tiers de personnalités qualifiées. Toutefois, cette pratique connaît des tempéraments : ainsi le nombre des membres de droit peut être inférieur au tiers des administrateurs ou membres du Conseil de surveillance. Cependant, le nombre des personnalités qualifiées ne peut jamais être inférieur à celui des personnes représentant le fondateur ; en effet, le Conseil d’Etat et le ministère de l’intérieur veillent à ce que la fondation maintienne un minimum d’indépendance à l’égard du fondateur.

- soit le Conseil d’administration (ou le Conseil de Surveillance) ne comprend aucun représentant de l’Etat : ce dernier, en tant que garant de l’intérêt général, délègue alors un Commissaire du gouvernement qui assiste avec voix consultative aux réunions de l’organe collégial. Sa fonction essentielle est de veiller au respect des statuts et au caractère d’utilité publique de l’activité de la fondation ; il peut, à ce titre, lorsqu’une délibération lui paraît contraire aux statuts, au règlement intérieur ou aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, demander une seconde délibération. Cette seconde alternative tend à se développer aujourd’hui, singulièrement en province où les représentants de l’Etat relèvent encore souvent de la même autorité (Préfet) mais

aussi au sein de fondations très « techniques » (ex : fondations de recherche) ; elle permet par ailleurs à l’Etat de ne pas endosser les habits de « juge et partie ». Là encore, la composition par collèges, si elle laisse ouverte au fondateur de nombreuses possibilités, doit pouvoir garantir l’indépendance de la fondation.

Capacité juridique et contrôle :

La capacité juridique des fondations R.U.P. ne diffère pas notablement de celle des associations R.U.P. en termes de ressources ; en revanche, elle est plus étendue et plus attractive pour le patrimoine et la gestion.

Les fondations R.U.P. peuvent en effet détenir des immeubles de rapport et placer librement leurs capitaux mobiliers disponibles, bénéficiant ainsi d’une appréciable marge de manœuvre pour effectuer sans retard les arbitrages qu’elles estimeraient nécessaires.

Elles doivent enfin établir des comptes annuels et nommer au moins un Commissaire aux comptes.

Contrôle de la puissance publique :

- Approbation des statuts,
- Octroi de la reconnaissance d’utilité publique par décret,
- Approbation administrative du patrimoine à la création ainsi que certaines opérations d’augmentation et de réduction,
- Surveillance administrative de l’activité.

Régime fiscal des fondations :

Le régime fiscal des fondations reconnues d’utilité publique est prévu à l’article 219 bis III du CGI : *‘les fondations reconnues d’utilité publique sont exonérées de l’impôt sur les sociétés pour les revenus mentionnés au I’*

Le présent article institue une exonération d’impôt sur les sociétés en faveur des fondations reconnues d’utilité publique pour les revenus qu’elles tirent de leur patrimoine.

On rappelle que le régime fiscal des fondations reconnues d’utilité publique varie selon que l’activité est ou non considérée comme lucrative :

- Si elle exerce une activité lucrative => soumise à l’IS dans les conditions de droit commun,
- Si elle n’exerce pas d’activités lucratives => exonération des impôts commerciaux (jusqu’à présent elle était redevable de l’IS au taux réduit de 24% ou de 10% selon la nature des revenus, bénéficiant d’un abattement de 50 000 euros).

Revenus exonérés : il s’agit des revenus patrimoniaux visés à l’article 206, 5 du CGI :

- Les revenus provenant de la location d’immeubles bâtis et non bâtis dont elles sont propriétaires ou ont vocation, en qualité de membres, de sociétés immobilières transparentes,
- Les bénéfices de l’exploitation des propriétés agricoles ou forestières,
- Les revenus mobiliers (autres que les dividendes de sociétés française déjà exonérées).

L’exonération s’applique :

- Aux revenus patrimoniaux perçus par une fondation RUP n’exerçant aucune activité lucrative au sens de l’art. 206, 1 CGI,
- Aux revenus du secteur non lucratif d’une fondation ayant sectorisé ses activités lucratives et non lucratives.

Les PV n’étant pas des revenus du patrimoine au sens de ces dispositions, c’est l’impôt de droit commun qui s’applique. => **Elles ne sont donc pas exonérées.**

Les activités économiques exercées dans la limite de l’objet de la fondation tombent dans le champ d’application des impôts frappant les activités professionnelles (IS, TVA...)

Avantages fiscaux réservés aux donateurs d’une fondation :

- L’article 200 du CGI donne aux donateurs la possibilité de bénéficier d’une réduction d’impôt.
- **Pour les particuliers:** la réduction d’impôt est égale à 66% du montant des dons dans la limite de 20% du revenu imposable du donateur (art 200 du CGI),
 - **Pour les entreprises:** la réduction d’impôt est de 60% des dons dans la limite de 5%° du chiffre d’affaires.

Les conditions à remplir par l’organisme bénéficiaire :

- **Exercer son activité en France :** la réduction ne peut s’appliquer pour des dons faits à des œuvres ou organismes étrangers n’exerçant aucune activité en France ou n’y exerçant qu’une activité limitée en faveur d’un groupe restreint de personnes appartenant au point de vue national économique ou social à une catégorie déterminée d’individus .
- **Présenter un intérêt général :**
 - Avoir une activité non lucrative (sauf sectorisation, les versements devant être affectés directement et exclusivement au secteur non lucrative ? obligation de tenir une comptabilité distincte),
 - Ne pas agir au profit d’un cercle restreint de personnes,
 - Avoir une gestion désintéressée.
- **S’assurer que les conditions sont bien remplies :**
 - Demande formalisée auprès de l’administration fiscale,
 - Réponse de l’administration dans les 6 mois :
 - Positive = ne vaut que pour la situation décrite.
 - Négative = doit contenir un exposé des motifs.

Les dons faits à une structure américaine satisfaisant à ces conditions pourront faire bénéficier leurs donateurs de la réduction d’impôt prévue à l’article 200 CGI.

Nous attirons votre attention sur le fait que l’application à la Nouvelle Calédonie des textes relatifs aux fondations n’a pu être démontrée et ce, en dépit de nos recherches et de nombreux entretiens avec des intervenants locaux.

En résumé :

AVANTAGES

- Vocation à recevoir des subventions publiques et des libéralités (plus d’autorisation administrative préalable mais un simple pouvoir d’opposition),
- Régime fiscal incitatif au profit des donateurs.

INCONVENIENTS

- Obligation d’affecter les biens, droits, ressources à une œuvre d’intérêt général à but non lucratif,
- Interdiction d’avoir un objet lucratif, économique, ou trop proche de l’intérêt professionnel des fondateurs,
- Contrôle administratif.

ASSOCIATION

Aux termes de l’article 1er de la loi du 1er juillet 1901 : “*l’association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d’une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations.*”

Les créateurs et membres de l’association sont libres :

- de choisir le but de l’association,
- de décider du mode d’organisation, de fonctionnement interne, de la rédaction des statuts, et de prévoir un règlement intérieur (dans le respect des lois en vigueur),
- de déclarer et de faire la publicité dans le journal officiel de la création afin que l’association devienne une personne morale dotée de la capacité juridique.

La capacité juridique d’une association est dite réduite par rapport à la pleine capacité juridique des sociétés commerciales. Néanmoins elle peut :

- créer différents moyens de financement de son fonctionnement (cotisations des membres, subventions de l’Etat et des collectivités territoriales, dons manuels, mécénat),
- signer des actes juridiques,
- employer des salariés,
- agir en justice (possibilité encadrée).

Régime fiscal :

A priori, étant un organisme à but non lucratif, l’association est exonérée des impôts commerciaux. Cependant, cette non imposition est subordonnée au fait que les activités payantes ne concurrencent pas directement les entreprises privées. Sinon l’association se verrait requalifiée par l’administration fiscale d’organisme à but lucratif et aurait à payer les mêmes impôts que les sociétés.

Les dons faits à une association reconnue d’intérêt général ou d’utilité publique sont déductibles du revenu imposable.

Association reconnue d’intérêt général :

L’intérêt général est une notion fiscale, définie par la Direction Générale des Impôts dans une instruction du 26 février 1988 (instruction 4C-2-88 sur les mesures en faveur du mécénat).

Une association est considérée comme étant d’intérêt général lorsque cumulativement :

- elle ne fonctionne pas au profit d’un cercle restreint de personnes,
- elle n’exerce pas d’activité lucrative,
- elle est gérée de manière désintéressée (Art. 261,7-1°-d du CGI :
Une association a une gestion désintéressée si :
- elle est administrée à titre bénévole par des personnes qui n’ont directement ou par personnes interposées aucun intérêt dans les résultats de l’exploitation (sauf la perception par les dirigeants d’une rémunération brute mensuelle limitée au 3/4 du SMIC),
- elle ne procède à aucune distribution de bénéfice, ni directement ni indirectement, et sous quelque forme que ce soit,
- ses membres et leurs ayants-droit n’ont aucun droit à l’attribution d’une part quelconque de son actif, sauf en ce qui concerne les droit de reprise des apports,
- son activité ne doit pas concurrencer le secteur commercial dans des conditions de gestion similaires (même secteur géographique, même public).

Seule une association reconnue d’intérêt général et ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l’environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, peut délivrer des reçus de dons aux entreprises qui pourront ensuite déduire une partie de ces dons de leurs impôts (articles 200 et 238 bis du Code général des impôts).

Association reconnue d'utilité publique :

Une association reconnue d’utilité publique est dotée d’une capacité juridique plus étendue que celle d’une association simplement déclarée et publiée. Pour obtenir cette reconnaissance, l’association doit respecter un certain nombre de contraintes :

- elle doit avoir un but d’intérêt général,
- le rayonnement de l’association doit excéder le cadre local,
- elle doit compter au moins 200 membres,
- elle doit disposer de ressources financières importantes,
- elle doit exister depuis au moins trois ans,
- elle doit adopter des statuts types,
- elle doit se soumettre à un contrôle des pouvoirs publics.

La reconnaissance d’utilité publique n’est pas accordée automatiquement. Le gouvernement, après avis consultatif du Conseil d’État, dispose d’un pouvoir d’appréciation sur l’opportunité d’accorder ou non cette reconnaissance.

Les associations déclarées peuvent recevoir des dons manuels, mais pas de donations ou de legs sauf si elles ont pour but exclusif l’assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale. Les associations reconnues d’utilité publique peuvent recevoir des donations ou des legs.

AVANTAGES

- Liberté dans le choix du mode d’organisation, de fonctionnement.

INCONVENIENTS

- Délai de 3 ans d’existence avant que les donateurs puissent bénéficier d’une réduction d’impôts.

ASSOCIATION ENVIRONNEMENT

L’article L 141-1 du Code de l’environnement prévoit la faculté d’obtenir un agrément pour une association de protection de l’environnement satisfaisant certains critères.

Selon cet article et dans certaines hypothèses, les associations ainsi agréées peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile (lorsque les faits ont causé un préjudice aux intérêts qu’elles ont pour objet de défendre et constituant une violation à la législation et réglementation environnementals).

Cet agrément ne confère aucun avantage d’ordre fiscal pour l’association ou ses donateurs.

Sinon son régime est le même que celui des associations loi 1901.

Pour obtenir l’agrément il faut satisfaire aux conditions prévues à l’article R 141-2 du code de l’environnement et justifier depuis au moins 3 ans :

- d’un fonctionnement conforme à leurs statuts,

- d’activités statutaires dans les domaines mentionnés à l’article L 141-1,
- de l’exercice, à titre principal, d’activités effectives consacrées à la protection de l’environnement,
- de garanties suffisantes d’organisation.

AVANTAGES

- Avantages de l’association
- Possibilité d’exercer les droits reconnus à la partie civile dans certaines hypothèses

INCONVENIENTS

- Délai de 3 ans d’existence pour obtenir l’agrément administratif
- Délai de 3 ans d’existence avant que les donateurs puissent bénéficier d’une réduction d’impôts

LE MEMBRE D’UNE ASSOCIATION PEUT-IL LORSQU’IL SE RETIRE REPREDRE LE BIEN QU’IL AVAIT APPORTE ?

Les textes prévoyant la reprise des apports sont :

- L’article 9 de la Loi du 1er juillet 1901 : « *En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l’association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale* »
- L’article 15 du Décret du 16 août 1901 : « *Lorsque l’assemblée générale est appelée à se prononcer sur la dévolution des biens, quelque soit le mode de dévolution, elle ne peut, conformément aux dispositions de l’article 1er de la loi du 1er juillet 1901, attribuer aux associés, en dehors de la reprise des apports, une part quelconque des biens de l’association.* »

Il ressort de ces textes que :

- La reprise est facultative, soumise au vote de l’Assemblée Générale,
- Sauf stipulation particulière, l’apport opère transfert de propriété au profit de l’association jusqu’à sa liquidation.

L’apporteur n’est pas libre d’exiger la restitution de son apport, il est soumis aux statuts qui en organisent l’attribution et à défaut à la compétence de l’Assemblée Générale .

"Il s’agit plus d’une faculté de restitution laissée à la discrétion des sociétaires que d’un droit de reprise conféré au seul apporteur" .

L’association étant un contrat, la liberté contractuelle permet aux apporteurs d’insérer dans l’acte d’apport ou dans les statuts, des clauses pour aménager la reprise de l’apport (renoncer à la reprise, prévoir la reprise de l’objet : période, conditions).

Le droit de reprise est une exception à l’interdiction d’attribution de l’un des biens de l’association aux sociétaires. Certains auteurs considèrent même qu’il serait possible de le reporter sur un bien ou une valeur équivalente .

Cette reprise, par équivalent, pourra avoir lieu naturellement s’il s’agit de choses consommables mais aussi pour des biens non consommables, ou prévoir une reprise en valeur . C’est l’autonomie de la volonté qui domine. Il convient donc d’être précis dans la convention afin d’éviter tout problème dans l’exécution.

Pour que l’apporteur puisse obtenir une compensation financière au titre de l’apport fait à l’association et entré dans l’indivision, lorsqu’il se retire, il faut prévoir dans l’acte d’apport ou dans les statuts, une faculté de reprise. Il sera alors possible d’aménager les conditions de la reprise, donc éventuellement de prévoir une restitution par équivalent.

ANNEXE 6 : Consultation juridique en appui à la mission

ASSOCIATION D’AVOCATS
AU BARREAU DE PARIS
25, BOULEVARD DE L’AMIRAL BRUIX
75782 PARIS CEDEX 16
FRANCE
tél +33 (0) 1 53 53 75 00
fax +33 (0) 1 53 53 75 01
WWW.ORRICK.COM

Memorandum

Date 21 août 2006
Objet Comparaison entre la Fiducie et le Trust

Dans le cadre de l’étude menée par le World Wildlife Fund (WWF) relative à la faisabilité d’un fonds fiduciaire ayant pour objet la protection de l’environnement en Nouvelle-Calédonie, le présent memorandum a pour objet de décrire de manière synthétique le projet d’introduction en France de la fiducie conformément à la proposition de loi instituant la fiducie actuellement en cours de négociation devant le parlement français (la Proposition de Loi) ainsi que de comparer les principales caractéristiques de la fiducie telle qu’elle est envisagée dans la Proposition de Loi avec le Trust de droit anglo-saxon.

LA FIDUCIE

La fiducie comme le trust impliquent, en principe, trois acteurs :

- Le constituant (settlor) transfère des droits patrimoniaux à un fiduciaire (trustee),
- Le trustee détient ces droits en vue de réaliser une affectation déterminée en faveur du ou des bénéficiaire(s).

Pour protéger les bénéficiaires, les droits mis en trust ou en fiducie sont détenus de façon séparée, dans un patrimoine d’affectation. Or actuellement, les articles 2092 et 2093 du code civil s’opposent à l’existence d’un tel patrimoine. Le projet de loi sur la fiducie prévoit d’aménager une exception à ces dispositions.

DISPOSITIONS GENERALES DU PROJET DE LOI

Création d’un nouveau type de contrat spécial par lequel une personne, le constituant, transfère tout ou partie de ses droits à un fiduciaire, à charge pour celui-ci d’agir, dans un but déterminé, au profit de bénéficiaires. Il n’y a pas création de nouveaux droits réels mais transfert de droits existants dans un patrimoine séparé du patrimoine personnel du fiduciaire.

Les parties:

Il est admis que le constituant peut réaliser, à son profit, une fiducie et en être le seul bénéficiaire, de même que le fiduciaire peut en être le seul bénéficiaire.

Le contrat peut désigner les bénéficiaires de façon précise ou seulement prévoir les règles de leur désignation. Le ou les bénéficiaire(s) ne se voient reconnaître aucun droit réel.

Le fiduciaire :

- il peut s’agir d’une personne physique ou morale,
- il peut y en avoir une ou plusieurs (dans ce cas s’appliquent les règles de l’indivision, sauf stipulation contraire),
- il ne doit pas avoir subi de condamnations pénales ou disciplinaires rendant suspecte sa capacité à gérer des biens pour le compte d’autrui ou qui seraient incompatibles avec la confiance que le constituant place en lui (ex: faillite personnelle),
- le cas échéant il devra obtenir des autorisations spécifiques à certains domaines, respecter la réglementation spécifique aux activités exercées,
- il est tenu pour l’exécution de ses tâches d’agir avec loyauté et diligence (reprise du duty of loyalty, et duty of care),
- il doit éviter tout conflit d’intérêt (exemple : ne pas se rendre adjudicataire de biens fiduciaires, sauf dérogation admise dans le contrat),
- le fiduciaire doit rendre compte de l’accomplissement de ses tâches,
- les biens fiduciaires ne font pas partie de la succession du fiduciaire personne physique décédée ou de l’actif partageable ou transmissible de la personne morale dissoute.

Mentions obligatoires au contrat :

- 1 indication des droits, objets du transfert : tout type de droit, de quelque nature,
- 2 finalité de la fiducie : mention obligatoire à peine de nullité (doit être réelle, ne pas dissimuler un transfert à titre gratuit) => gestion de certains biens, recours à titre de garantie d’une créance (mais ce n’est pas une garantie accessoire),
- 3 prérogatives du fiduciaire,
- 4 identification des bénéficiaires ou des règles de détermination des bénéficiaires, le droit du bénéficiaire est un droit cessible,
- 5 sort des biens à l’issue du contrat : retour au constituant ou attribution à des tiers bénéficiaires,
- 6 durée : maximum de 99 ans.

Forme du contrat :

Le contrat est passé sous forme solennelle et respecte les formes spéciales exigées selon l’objet des droits

Objet du contrat :

L’objet du contrat est un transfert de droits : droits réels mais aussi droits de créance (la cession de créances sera opposable aux tiers de manière simplifiée).

Les droits transférés formeront un patrimoine séparé distinct du patrimoine personnel du fiduciaire (à l’abri de ses créanciers en cas de faillite ou de procédure collective) => indépendance des différentes universalités.

Le constituant ou le bénéficiaire pourra mettre en œuvre l’action apulienne prévue par l’article 1167.

Le résultat de celle-ci bénéficiera au patrimoine fiduciaire.

Le contrat peut prévoir une rémunération du fiduciaire, à défaut elle est présumée gratuite.

Protection des créanciers :

Publicité des mutations de biens réalisées selon le droit commun au nom du fiduciaire :

- droits transmis du constituant au fiduciaire,
- droits nouveaux acquis dans le cadre de la gestion de la fiducie,
- garanties prises par le fiduciaire dans le cadre de sa gestion impliquant une publicité,
- droits constitués par le fiduciaire,

=> la sanction est l’inopposabilité.

Contrôle juridictionnel :

Responsabilité du fiduciaire : de la même manière qu’un mandataire.

Fin du contrat :

- survenance du terme, ou réalisation du but poursuivi,
- sur décision de justice pour les motifs prévus dans le contrat,
- en cas de renonciation de tous les bénéficiaires à leur droit.

DISPOSITIONS FISCALES DU PROJET DE LOI

En principe, l’institution doit être totalement transparente sur le plan fiscal : constituant toujours réputé fiscalement titulaire des droits mis en fiducie et redevable de l’impôt.

Exception : dans le cas où l’impôt frappe une activité autonome qui se trouve constituée au sein du patrimoine fiduciaire.

Droits d’enregistrement :

- les droits mis en fiducie sont considérés pour l’application des droits de mutation, l’ISF, et des droits de succession comme demeurant la propriété du constituant,
- droits d’enregistrement dus en cas de transfert des droits à des tiers ou au bénéficiaire de la fiducie ou de transfert du contrat de fiducie mais pas en cas de retour au constituant des biens mis en fiducie,
- enregistrement de l’acte, déclaration constatant la formation d’une fiducie => perception d’un droit fixe de 75 euros.

Impôts directs :

Rémunération du fiduciaire imposable dans la catégorie BIC.

Résultats de la fiducie compris dans le résultat du constituant : détermination selon les règles applicables à la nature de l’activité afférente aux biens ou droits en fiducie.

TVA :

En l’espèce, le fiduciaire est donc regardé comme l’exploitant du bien, éventuellement imposable à ce titre. Il est également considéré comme un prestataire de service imposable sur sa rémunération.

Taxe professionnelle :

L’activité de fiduciaire est assujettie à la taxe professionnelle.

DISPOSITIONS COMPTABLES

Il doit être possible d’assurer une traçabilité des biens fiduciaires et d’apprécier les opérations qu’engendrent leur gestion.

Le fiduciaire doit établir pour chaque contrat de fiducie deux états :

- 1 Droits et créances transférés et les dettes liées à la réalisation du contrat,
- 2 Produits et charges afférents à ce contrat.

Le régime que le projet de loi envisage d’instituer est similaire voire identique sur de nombreux points avec l’institution du trust existant dans les pays anglo-saxons.

Cette ressemblance est voulue, revendiquée au vu notamment des avantages que cette institution présente dans ces pays, de la globalisation économique, de la délocalisation des opérations économiques.

Cependant afin d’éviter que l’introduction de ce mécanisme n’offre de nouveaux moyens de blanchir de l’argent, il est prévu que les dispositions sur la lutte contre le blanchiment d’argent lui soient applicables.

LE TRUST

Le trust est l’institution par laquelle une personne détient des droits non pour elle-même mais au profit d’autrui (<= décrit une manière de détenir des droits).

Le constituant (settlor) transfère à une structure indépendante (le trust), gérée par le trustee, des droits pour le bénéfice d’une tierce personne, le bénéficiaire.

A priori tous les droits sont susceptibles d’être mis en trust : droits de propriété, droits personnels, de même les droits en principe non transférables (non assignable). Les seuls droits qui ne peuvent être détenus en trust sont les droits futurs.

Il existe différents types de trust :

- en fonction de la détermination du bénéficiaire : déterminé (*fixed*) ou non (*discretionary*)
- en fonction des devoirs du trustee: simple détention (*bare*) ou obligations spécifiques prévues dans le contrat de trust (*special*)
- en fonction des personnes bénéficiaires :
 - droits détenus pour un motif charitable (*public*), ou pour des personnes spécifiques (*private*),
 - pour des personnes ou pour une cause (<= celle-ci doit être charitable sans quoi le trust ne sera pas valable).

Les parties :

Droits du bénéficiaire (trustee):

- **Right to account** => droit du bénéficiaire de demander au trustee de rendre des comptes sur sa gestion.
- **Maintenance and advancement** => droit du bénéficiaire dans certaines hypothèses de demander un paiement anticipé.
- **Right to assign their rights** => droit du bénéficiaire de transférer ses droits à une autre personne seulement s’il s’agit d’un fixed trust.

- **Right to collapse the trust** => s’il s’agit d’un fixed trust, alors le bénéficiaire peut décider seul de mettre fin au trust. En matière de discretionary trust, une personne seule ne peut rien, il faut que le groupe de bénéficiaires décide à l’unanimité.
- **Right in debts** => En principe le risque de destruction de la chose pèse sur le bénéficiaire, sauf breach of trust.

Droits et devoirs du trustee :

Droits :

- en principe il n’est pas rémunéré, sauf stipulation contraire,
- le trust n’ayant pas la personnalité morale, le trustee a le droit d’agir en justice en son nom dans l’intérêt des bénéficiaires.

Devoirs :

- dépend des dispositions du contrat : bare ou special trust,
- il doit exercer ses fonctions avec reasonable care, sa responsabilité peut être mise en cause s’il n’a pas agi dans l’intérêt des bénéficiaires,
- s’il contracte avec des tiers, sa responsabilité personnelle est engagée.

Création du trust :

Déclaration de trust => déclaration écrite ou orale manifestant l’intention de créer un trust, identifiant les droits détenus dans le trust et le bénéficiaire ou la catégorie de bénéficiaire.

L’identification du ou des bénéficiaire(s) => ce n’est pas nécessaire si le trust est à motif charitable, il est valable même sans bénéficiaire spécialement déterminé.

	Fiducie	Trust
Avantages	Transfert de droits dans un patrimoine d’affectation à un ou plusieurs fiduciaires chargés de la gestion.	Transfert de droit du settlor à une structure indépendante, gérée par le trustee, au bénéfice d'un tiers.
	Responsabilité du fiduciaire pour sa gestion des droits conférés.	Possibilité de constituer un trust sans viser spécifiquement les bénéficiaires lorsqu’il est à charitable purpose.
	Séparation complète de patrimoine (dérogation aux articles 2092 et 2093 du code civil).	Création du trust par simple déclaration, ou acte sous seing privé.
Inconvénients	Principe de transparence sur le plan fiscal.	Devoir de reasonable care du trustee et possibilité de mettre en jeu sa responsabilité personnelle.
	Le projet de loi ne semble pas envisager la fonction charitable de la fiducie : surtout envisagée comme un outil de gestion ou de garantie.	Législation et régime fiscal à préciser selon les pays où le trust est constitué.
	Il est prévu que “la fiducie ne peut pas, à peine de nullité, être utilisée aux fins de transfert à titre gratuit de droits du constituant à un tiers” dans le but d’éviter une fraude aux droits de mutation.	
	Contrat sous forme solennelle. Principe de transparence sur le plan fiscal.	
	Le projet de loi datant de 2004 ne semble pas faire partie des priorités.	

ANNEXE 7 : Liste des fondations américaines

National Fish and Wildlife Foundation

1120 Connecticut Ave., N.W., Ste. 900
Washington, DC 20036
Telephone: (202) 857-0166
Contact: John Berry, Exec. Dir.
FAX: (202) 857-0162
URL: <http://www.nfwf.org/>
Additional tel.: (503) 417-8700, ext. 21
E-mail: taylor@nfwf.org

Liz Claiborne & Art Ortenberg Foundation

(formerly The Ortenberg Foundation)
650 5th Ave., 15th Fl.
New York, NY 10019
Telephone: (212) 333-2536
Contact: James Murtaugh, Prog. Dir.
FAX: (212) 956-3531
E-mail: lcaof@fcc.net
URL: <http://www.lcaof.org/home.html>

Woodhouse Foundation

(formerly The Biggs Foundation)
c/o Josephine Glass
1221 Ave. of the Americas
New York, NY 10020
Contact: Wende Biggs Ratcliffe, Tr.
Application address: Les Chetifs Champs, St.
Aubin Le
Monial, France 03160

Goldman Environmental Foundation

1 Lombard St., Ste. 303
San Francisco, CA 94111
Telephone: (415) 788-9090
Contact: Robert Gamble, Exec. Dir.
FAX: (415) 788-7890
E-mail: info@goldmanprize.org
URL: <http://www.goldmanprize.org>

The J. M. Kaplan Fund, Inc.

261 Madison Ave., 19th Fl.
New York, NY 10016
Telephone: (212) 767-0630
Contact: William P. Falahee, Cont.
FAX: (212) 767-0639
Application address for publication program:
Furthermore,
P.O. Box 667, Hudson, NY 12534
tel.: (518) 828-8900
URL: <http://www.jmkfund.org>

Mukti Fund

1616 Atlantic Blvd., Apt. 1
Key West, FL 33040-5350
Telephone: (305) 296-4055
Contact: Michael A. Dively, Treas.
FAX: (305) 293-9811
E-mail: madively@aol.com

Alcoa Foundation

Alcoa Corporate Ctr.
201 Isabella St.
Pittsburgh, PA 15212-5858
Telephone: (412) 553-2348
E-mail: alcoafoundation@alcoa.com
URL: <http://www.alcoa.com/global/en/communi-ty/foundation.asp>

Blue Oak Foundation

555 Portola Rd.
Portola Valley, CA 94028
Contact: Margi Gould, Exec. Dir.
FAX: (650) 851-0398

The Ford Foundation

320 E. 43rd St.
New York, NY 10017
Telephone: (212) 573-5000
Contact: Secy.
FAX: (212) 351-3677
URL: <http://www.fordfound.org>

The Walt Disney Company Contributions Program

500 S. Buena Vista St.
Burbank, CA 91521-0893
Telephone: (877) 282-8322
Additional application addresses:
Disney Wildlife Conservation Fund:
Kim Sans, Mgr., Conservation Initiatives,
Walt Disney World, P.O. Box 10000,
Lake Buena Vista, FL 32830,
tel.: (407) 828-3417, FAX: (407) 828-2251,
E-mail: kim.sans@disney.com
URL: <http://disney.go.com/disneyhand>

WestWind Foundation

232 E. High St.
Charlottesville, VA 22902
Telephone: (434) 977-5762
Contact: Heidi Binko, Prog. Off.
URL: <http://www.westwindfoundation.org>

The International Foundation

271 Rte. 46 W., Bldg. G, Apt. 110
Fairfield, NJ 07004
Telephone: (973) 227-6107
Contact: Dr. Edward A. Holmes, Grants Chair.
Additional tel.: (973) 227-6618
FAX: (973) 227-6821

New England Biolabs Foundation

32 Tozer Rd.
Beverly, MA 01915
Contact: Martine Kellett, Exec. Dir.; Susan
Foster, Asst.
Dir.
FAX: (978) 921-1350
E-mail: kellett@nebf.org
Additional E-mail: fosters@nebf.org
URL: <http://www.nebf.org>

Eddy Foundation

123 Lake Shore Rd.
Essex, NY 12936
Telephone: (518) 962-4762
Contact: James S. Phillips, Treas.

Schlinger Foundation

P.O. Box 1421
Santa Ynez, CA 93460-1421
Contact: Dr. Evert I. Schlinger Sr., Pres.

GE Corporate Giving Program

c/o Corp. Contribs.
3135 Easton Tpke., Bldg. E1A
Fairfield, CT 06431
Telephone: (203) 373-3216
FAX: (203) 373-3029

AT&T Foundation

32 Ave. of the Americas, 6th Fl.
New York, NY 10013
Telephone: (212) 387-6555
Contact: Marilyn Reznick, V.P., Education
Progs. and Exec. Dir.
FAX: (212) 387-4882
E-mail: reznick@att.com
URL: <http://www.att.com/foundation>

Wheat Ridge Ministries

1 Pierce Pl., Ste. 250E
Itasca, IL 60143-2634
Telephone: (630) 766-9066
Contact: Richard Herman Ph.D., V.P.
Additional tel.: (800) 762-6748
FAX: (630) 766-9622
E-mail: wrmal@wheatridge.org
URL: <http://www.wheatridge.org>