

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPECES
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACEES D'EXTINCTION

Quarante-sixième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 12 – 15 mars 2002

Questions stratégiques et administratives

FINANCEMENT DE LA CONSERVATION D'ESPECES

Le présent document a été préparé par la France.

En adoptant la Décision 11.78 (Gigiri, Kenya, avril 2000), la Conférence des Parties chargeait le Comité Permanent de constituer un groupe de travail pour recenser et analyser les mécanismes de financement de la conservation de la faune et de la flore sauvages mis en œuvre dans les États Parties et pour évaluer l'utilisation potentielle de ces mécanismes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention.

Le groupe de travail considéré, composé de l'Afrique du Sud, du Burkina Faso, du Canada, du Japon, de la République tchèque et de Trinidad et Tobago, sous la Présidence de la France, a été mis en place lors de la 45^{ème} session du comité permanent (Paris, juin 2001) afin de procéder à l'analyse des réponses que les Parties ont apportées au questionnaire envoyé par le Secrétariat sous couvert de la Notification n° 2001/016.

Ce questionnaire demandait aux Parties de fournir des informations sur les *Fonds d'Affectation Spéciale pour la Conservation* (FASC) mis en place dans leurs pays respectifs. Ces FASC étaient décrits comme des instruments financiers permettant:

- a) de gérer une somme d'argent dont l'utilisation est juridiquement (ou non) limitée à des fins spécifiées en faveur de la conservation des espèces de faune et de flore sauvages;
- b) de gérer cette somme de façon indépendante par rapport à d'autres fonds tels que, par exemple, le budget d'un État ou le budget de l'entité qui administre la somme en question.

Le présent document constitue le rapport du groupe de travail.

1. Recensement des mécanismes de financement

30 Parties ont répondu à la Notification n° 2001/016:

- 17 d'entre elles ont signalé qu'elles ne possédaient pas de FASC;
- 13 ont renvoyé un ou plusieurs questionnaires renseignés.

Au total, 20 questionnaires ont servi de base à ce rapport.

Il apparaît que des Parties ont choisi d'écarter du questionnaire certains FASC, apparemment parce que les espèces bénéficiant de ces mécanismes de financement ne sont pas inscrites dans les annexes de la CITES.

D'autre part, plusieurs Parties ont annoncé l'existence de deux ou trois FASC mais n'ont retourné qu'un seul questionnaire.

Enfin, de nombreux Etats cités dans la note introductive de la Notification 2001/016 comme possédant des FASC n'ont pas renvoyé les questionnaires correspondants. Ce recensement est donc loin d'être exhaustif.

Cependant, les mécanismes de financement décrits sont extrêmement diversifiés: ils émanent de toutes les régions sauf d'Océanie, de pays en voie de développement comme de pays développés, sont gérés par le secteur public ou privé, intéressent des espèces ou des écosystèmes, concernent le domaine terrestre ou maritime.

Par conséquent, bien que la source d'informations soit relativement réduite, il semble raisonnable d'en tirer quelques enseignements et perspectives.

2. Analyse des FASC

2.1 Structure des FASC

- 11 FASC (55 %) sont établis par une législation nationale, 3 d'entre eux (15 %) étant des services publics;
- 9 FASC (45 %) sont des sociétés sans but lucratif, 4 d'entre eux (20 %) résultent d'un accord international et 2 autres (10 %) étant des fondations.

La structure financière sur laquelle repose le FASC est déterminante quant au rythme d'allocation des fonds:

- 2 FASC (10 %) sont structurés selon le principe de l'amortissement, ce qui signifie que tous les fonds attribués au FASC doivent être dépensés sur une période déterminée;
- 6 FASC (30 %) sont structurés selon le principe de la dotation, ce qui signifie que le capital de départ reste investi et que seuls les revenus d'investissement sont dépensés chaque année. Ces FASC sont donc conçus pour exister perpétuellement;
- 12 FASC (60 %) sont structurés selon le principe de la récurrence: ils ne reposent pas sur un capital initial mais sur des recettes qui sont produites d'année en année. Ils sont en principe auto-renouvelables.

Très peu de renseignements apparaissent sur les critères d'allocation des ressources. Les réponses sont souvent très générales ou hors sujet. Il semble que les critères d'allocation des FASC aient été confondus avec les domaines d'attribution des fonds.

2.2 Gestion et mise en œuvre des FASC

Le rôle de chacun (public, privé) mériterait d'être mieux défini.

Une majorité de FASC (55 %) sont présentés comme étant gérés par un Conseil d'administration composé uniquement de personnes ou institutions privées. Un tiers d'entre eux sont ouverts aux représentants de l'Etat.

13 FASC (65 %) font l'objet d'audits, soit internes, soit externes. Parmi les FASC pour lesquels il est indiqué qu'il n'y a pas d'audit, les fonds sont gérés 4 fois sur 5 par des instances privées. Toutefois, s'agissant de FASC établis par contrat, il est probable que la gestion des sommes mobilisées donne lieu à un certain niveau de contrôle (rapport d'activités des actions mises en œuvre par exemple) même s'il ne s'agit pas d'un audit *stricto sensu*.

Dans 90 % des cas, les activités de conservation financées par les FASC sont définies par un document de nature juridique. Le choix de ces activités s'opère par divers moyens:

- voie législative ou réglementaire (45 %) : loi de finances, loi sur la protection de l'environnement, loi sur la pêche, décret ou arrêté ministériel;
- contrat (20 %);
- décision du Conseil des ministres (5 %);
- document approuvé tous les ans par l'organisme d'Etat qui réglemente la conservation de la faune (5 %);
- soumission d'un plan de travail développé sur une base trimestrielle, lequel est examiné et approuvé par le Conseil d'administration (5 %).

Les activités de conservation financées par les FASC répertoriés sont donc majoritairement décidées par les pouvoirs publics ou, du moins, soumises à leur approbation. En revanche, la gestion est majoritairement privée.

Il est intéressant de noter que certaines ONG administrent de l'argent public (2 FASC), tandis que certaines administrations d'Etat gèrent des fonds privés (3 FASC).

La plupart des ressources disponibles sont dépensées au cours de l'année civile de leur collecte, ce qui explique que la grande majorité des Fonds ne sont pas protégés contre l'inflation (85 %). Lorsqu'ils le sont, le capital est placé à taux fixe en USD ou placé en obligations et seuls les intérêts du placement sont prélevés.

Les intervenants dans la maîtrise d'œuvre sont multiples mais leur champ de compétence n'est généralement pas précisé. Dans 40 % des cas, la mise en œuvre des activités de conservation faisant l'objet du FASC fait intervenir à la fois une (ou plusieurs) ONG, un organisme public et un organisme communautaire. L'Etat n'est seul maître d'œuvre que dans 25 % des FASC, tandis que les ONG n'assurent seules la maîtrise d'œuvre que dans 10 % des cas.

2.3 Origine des fonds

Dans un seul cas, le Fonds provient uniquement d'un capital attribué au FASC en début d'activité.

Dans un autre cas, il s'agit d'un capital initial complété par des financements annuels, correspondant d'une part au montant des amendes perçues au titre du braconnage ou du commerce illicite, et d'autre part aux produits de l'écotourisme ou de petits projets socio-économiques.

11 FASC (55 %) reposent sur des ressources financières auto-renouvelables. Il est notable que ces ressources sont internalisées dans le processus même de l'utilisation, c'est-à-dire que les fonds mobilisés par ces FASC sont générés par l'utilisation des ressources de la nature dans des programmes garantissant la pérennité desdites ressources. Il s'agit de droits prélevés sur:

- l'exportation de spécimens
- les permis CITES
- les permis de chasser
- l'exploitation forestière et les produits forestiers
- le tourisme de nature
- l'utilisation des espaces: stations forestières, parcs nationaux, réserves coralliennes.

En outre, les ressources financières de deux FASC (10%) proviennent d'une rétrocession d'une partie des amendes versées par les pollueurs de l'environnement ou par les auteurs d'infractions à la protection des espèces.

Enfin, quelques Fonds sont alimentés pour partie par l'aide internationale ou en échange de l'annulation partielle de la dette.

2.4 Montant des fonds

Comme l'on pouvait s'y attendre, les sommes mises en jeu par les FASC sont très variables d'un pays à l'autre (échelle de 1 à 14800) et d'une année à l'autre. Ils varient de 5000 CHF à plus de 306 millions USD par an.

Les chiffres annoncés dans les questionnaires montrent que les Parties ont souvent une appréciation inexacte de l'évolution dans le temps du montant de leurs FASC. La plupart des Parties considèrent une perspective d'augmentation, alors que leurs FASC sont relativement stables (35 %), en augmentation nette (5%), en diminution marquée (15 %) ou évoluent de façon irrégulière (20 %).

Les frais administratifs et généraux liés à l'existence des Fonds vont de 0 à 30 % (moyenne: 15 %), alors que les ressources affectées aux projets varient de 8 à 100 % (moyenne: 74 %). Certains de ces chiffres mériteraient des explications complémentaires.

3. **Evaluation des FASC**

L'objet de tous les FASC décrits est de mener des actions en faveur de la conservation. Cet objectif semble largement atteint.

Les résultats obtenus grâce à ces financements démontrent que ces FASC permettent de mener de multiples actions, lesquelles entrent pour la plupart directement dans le champ des préoccupations de la CITES:

- études de terrain sur des espèces inscrites à la CITES: 60 % des FASC
- études de terrain sur des espèces non inscrites à la CITES: 40 % des FASC
- financement de programmes de formation: 55 % des FASC
- financement de programmes d'éducation (public, écoliers, étudiants): 65 % des FASC
- lutte contre le braconnage: 50 % des FASC
- lutte contre le commerce illicite: 45 % des FASC
- acquisition de territoires en vue de la conservation d'une espèce déterminée: 20 % des FASC
- attribution de compensations ou incitations positives aux communautés rurales, afin de favoriser leur cohabitation avec les ressources biologiques sauvages: 60 % des FASC
- restauration des écosystèmes: 30 % des FASC
- restauration des biotopes: 20 % des FASC
- restauration des effectifs d'une espèce: 50 % des FASC

Les FASC qui engagent les communautés locales sont ceux qui génèrent le plus d'actions.

Dans 70 % des cas, les Parties considèrent que les principes de fonctionnement des FASC permettent d'envisager le maintien ou le développement des activités qu'ils financent. Néanmoins, plusieurs pays sont à la recherche de nouveaux financements.

4. Conclusions et perspectives

Les Parties qui ont renseigné le questionnaire méritent d'être félicitées pour leur travail et le témoignage essentiel qu'il représente.

Cette étude démontre que, quelle que soit sa situation géographique, politique, économique et sociale, une Partie peut mettre en place des mécanismes de financement qui apportent des ressources considérables et pérennes en faveur de la conservation des espèces. Il s'avère que les fonds récoltés sont d'autant plus importants qu'ils sont générés, directement ou indirectement, par les utilisateurs des ressources de la nature.

Pour tous les Etats qui, par manque de ressources budgétaires et de moyens matériels et humains, ne peuvent mener efficacement des actions de conservation et aller au delà d'une gestion minimale de la CITES, les FASC peuvent donc constituer un espoir, une ouverture, un exemple.

Ce travail ne représente évidemment pas une fin en soi mais une mise en route, une première approche succincte et incomplète, cependant encourageante et prometteuse. Les FASC existent, ils fonctionnent, sont efficaces et s'inscrivent très majoritairement dans la durée.

Il paraît donc indispensable d'étendre le champ des investigations et pour cela, de reconduire ce recensement sur plusieurs années, d'identifier dans les pays les bons interlocuteurs, d'obtenir les renseignements qui font défaut et sans doute d'étendre cette étude aux ressources financières dédiées à la conservation qui sont intégrées dans le budget des Etats.

Il semble que les organes de gestion CITES, destinataires de ce questionnaire, ne disposent généralement pas des informations concernant la structure, la gestion et le fonctionnement du FASC, alors que ces données sont essentielles. Peut-être de nombreuses Parties n'ont-elles pas été en mesure de renvoyer le questionnaire, faute de posséder l'information requise ou de savoir où s'adresser pour l'obtenir.

Nous suggérons donc que le Secrétariat de la CITES se rapproche de la Convention sur la Diversité Biologique, que ce domaine intéresse directement, pour disposer d'un panorama plus exhaustif et ainsi atteindre le but de la décision 11.78: « évaluer l'utilisation potentielle de ces mécanismes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention, notamment en matière d'assistance à la lutte contre la fraude et d'appui aux Etats des aires de répartition dans l'application des dispositions de l'Article IV, paragraphe 3, de la Convention, et dans la mise en œuvre du Plan stratégique. »