INNOVER POUR PRÉSERVER LA BIODIVERSITÉ DANS LES AIRES PROTÉGÉES D'AFRIQUE : FINANCEMENTS ET INCITATIONS

Retours d'expérience de Côte d'Ivoire, de Sierra Leone et d'Afrique du Sud

Synthèse

RAPPORT D'EXPERTISE

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international

2016

La présente synthèse est disponible sur le site France Diplomatie :

- en français : www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/rapports/

- en anglais : www.diplomatie.gouv.fr/en/photos-publications-and-graphics/publications/

L'étude complète peut être consultée (en anglais) sur :
www.iddri.org/Publications/Innovating-for-biodiversity-conservation-in-african-protected-areas-a-study

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Marc Magaud (UICN), Geoffroy Mauvais (UICN) et Emmanuelle Swynghedauw (MAEDI) pour leur soutien constant à cette étude, leur aide et leur expertise.

Pour l'étude de cas sur la Côte d'Ivoire, les auteurs remercient le docteur Fanny N'Golo (FPRCI) et Abdoulaye Diarrassouba (OIPR) pour leur soutien actif à l'organisation de leur voyage d'études, en particulier dans le Parc national de Taï. Ils remercient également Paul Belchi (AFD) pour ses observations très utiles. Toutes les personnes interrogées et rencontrées à titre non officiel à Abidjan et à Soubré sont elles aussi chaleureusement remerciées pour leur appui et le temps qu'elles leur ont consacré.

Pour l'étude de cas sur la Sierra Leone, les auteurs remercient Nicolas Tubbs, Colin Pringle et Pietro Sandini (RSPB) pour leur soutien actif à l'organisation de leur voyage d'études dans le Parc national de la forêt tropicale de Gola et leurs observations très utiles sur ce chapitre. Toutes les personnes interrogées et rencontrées à titre non officiel à Freetown et à Kenema sont elles aussi chaleureusement remerciées pour leur appui et le temps qu'elles leur ont consacré.

Pour l'étude de cas sur l'Afrique du Sud, les auteurs remercient Candice Stevens et Daniel Marnewick (Birdlife South Africa), pour leur soutien actif, la patience dont ils ont fait preuve en expliquant leurs projets, pour avoir préparé et organisé leur voyage d'études, ainsi que pour leurs observations très pertinentes sur ce chapitre. Toutes les personnes interrogées sur place (ONG environnementales, administrations sud-africaines, agriculteurs, représentants des milieux d'affaires, etc.) sont elles aussi chaleureusement remerciées pour leur appui et le temps qu'elles leur ont consacré.

INNOVER POUR PRÉSERVER LA BIODIVERSITÉ DANS LES AIRES PROTÉGÉES D'AFRIQUE : FINANCEMENTS ET INCITATIONS

Retours d'expérience de Côte d'Ivoire, de Sierra Leone et d'Afrique du Sud

Synthèse

Renaud Lapeyre et Yann Laurans (IDDRI)

La présente synthèse pourra être mentionnée sous la référence suivante : Lapeyre, R., Laurans, Y. (2016), *Innover pour préserver la biodiversité dans les aires protégées d'Afrique : financements et incitations*. *Retours d'expérience de Côte d'Ivoire, de Sierra Leone et d'Afrique du Sud. Synthèse (version française)*, ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Institut du développement durable et des relations internationales et Partenariat France-UICN, Paris.

Table des matières

Chapitre 1 Présentation de l'étude 5

1.1. Les aires protégées : quelques faits essentiels 5
1.2. Le besoin de financements complémentaires 6
1.3. La recherche de mécanismes de financement innovants 6
1.4. Pourquoi étudier les mécanismes de financement innovants utilisés à l'heure actuelle 8

Chapitre 2 Des mécanismes de financement innovants pour l'avenir ? Synthèse des résultats 10

2.1. L'innovation associe action publique et action privée 10
2.2. Principales caractéristiques des instruments innovants 12
2.3. Défis à relever 14

Chapitre 3 Innover avec les communautés : la forêt tropicale de Gola (Sierra Leone) 16

3.1. Se préparer à l'innovation : contexte de l'étude de cas 16
3.2. L'innovation à l'œuvre : une approche contractuelle de long terme 17
3.3. L'innovation à grande échelle : résultats socioéconomiques et environnementaux 20
3.4. Les risques encourus : problèmes et voie à suivre 21

Chapitre 4 Un partenariat innovant public-privé : Le mécanisme sud-africain d'intendance écologique assortie d'avantages fiscaux 22

4.1. Se préparer à l'innovation : le contexte de l'étude de cas 22
4.2. L'innovation à l'œuvre : un partenariat public-privé pour la préservation des ressources naturelles, soutenu par des avantages fiscaux 23
4.3. L'innovation à grande échelle : un potentiel prometteur 25
4.4. Les risques encourus : problèmes et voie à suivre 27

Chapitre 5 Des solutions innovantes pour assurer financement et résultats écologiques : un fonds fiduciaire environnemental pour les aires protégées en Côte d'Ivoire 29

5.1. Se préparer à l'innovation : le contexte de l'étude de cas 29
5.2. L'innovation à l'œuvre : financer une gestion efficace des AP grâce à des conversions de dettes 30
5.3. L'innovation à grande échelle : assurer l'intégrité écologique des parcs 34
5.4. Les risques encourus : problèmes et voie à suivre 35

Bibliographie 36

Sigles et abréviations 38

Tableaux et figures 39

Chapitre 1

PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE

Le but de ce rapport est d'analyser les avantages et les risques potentiels de mécanismes de financement innovants mis en œuvre en Afrique afin de préserver des aires protégées (AP). Il présente les principales innovations expérimentées, tant financières qu'institutionnelles, et montre qu'elles peuvent être appliquées à grande échelle. Dans cette introduction, nous expliquerons le contexte dans lequel ces innovations ont émergé et les raisons pour lesquelles elles doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie.

1.1. Les aires protégées : quelques faits essentiels

La littérature scientifique montre de plus en plus que les AP contribuent à la préservation de la biodiversité, en particulier dans les milieux marins et forestiers (Juffe-Bignoli *et al*., 2014), avec une incidence sur la pauvreté variable (Clements *et al*., 2014). Pour ces raisons, les organisations internationales, les banques tant bilatérales que multilatérales d'aide publique au développement (APD), les États et les organisations non gouvernementales (ONG) internationales et locales concentrent leurs stratégies et leurs efforts sur l'extension et la pérennisation des AP, tant en milieu marin que terrestre.

Quelque 192 États parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont considéré que cette approche était une priorité et, en conséquence, l'ont incluse dans les objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique. L'objectif n° 11 énonce un but ambitieux : « D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'AP gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin. »

Dans l'ensemble, la réalisation de cet objectif a progressé, mais de façon insuffisante (Juffe-Bignoli *et al*., 2014). Au niveau mondial, la Base de données mondiale 2016 des aires protégées fait état de 202 467 zones terrestres et d'eaux intérieures protégées couvrant au total 19,8 millions de km². Le taux de protection des zones terrestres – y compris les eaux intérieures – est passé de 10 % en 1994 à 14,7 % en 2016, mais peu de progrès ont été enregistrés depuis 2012. En outre, 4,12 %, soit 14,9 millions de km², des océans mondiaux et 10,2 % des zones côtières et marines placées sous juridiction nationale (c'est-à-dire de 0 à 200 milles marins de la côte) étaient protégés en 2016 (PNUE-CMSC et UICN, 2016).

Le taux de couverture varie grandement au niveau régional. En 2014 (Juffe-Bignoli *et al*., 2014), l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud étaient les régions où le pourcentage de zones terrestres et d'eaux intérieures protégées était le plus élevé (respectivement 28,2 % et 25 %), alors que les AP d'Afrique étaient loin derrière. Avec 6 868 AP terrestres répertoriées, ce continent protège 14,7 % de ses terres mais ne représente que 3,3 % du nombre total de sites protégés (terrestres et maritimes) dans le monde.

Actuellement, les AP ne sont pas localisées de manière optimale : 23 % seulement des sites répertoriés par l'*Alliance for Zero Extinction* (AZE) sont situés dans une AP (Juffe-Bignoli *et al*., 2014)[1]. Par ailleurs, à ce jour, le réseau mondial des AP n'est pas encore pleinement représentatif sur le plan écologique puisque moins de la moitié de la superficie totale des écorégions terrestres (43 % des 823 écorégions terrestres du monde) compte plus de 17 % d'AP.

Surtout, la gestion des AP reste aléatoire et ne répond pas aux normes voulues. Lorsque la qualité de leur gestion a pu être évaluée (c'est le cas de 4 151 AP sur quelque 100 000 répertoriées en 2010), la plupart d'entre elles (62 %) n'avaient qu'un plan de gestion jugé élémentaire ; 13 % présentaient de graves déficiences ; 24 % seulement disposaient d'un plan de gestion

1 - L'AZE, initiative d'organisations du monde entier dont le but est la préservation de la diversité biologique, a pour objectif d'empêcher l'extinction d'espèces en identifiant et en préservant des sites d'importance majeure dont chacun est le dernier refuge restant d'une ou plusieurs espèces menacées ou en voie de disparition. Les critères de désignation de ces sites sont la mise en danger de l'espèce, son caractère irremplaçable et le caractère unique de la zone.

bien conçu. Ces mauvaises pratiques de gestion remettent en question la protection concrète par les AP de l'objectif vital qu'est la biodiversité. De toute évidence, des financements nouveaux et de meilleurs systèmes de gouvernance sont nécessaires afin d'étendre de manière efficace et appropriée le réseau des AP.

1.2. Le besoin de financements complémentaires

Le financement disponible pour la biodiversité au niveau mondial, qui était en 2010 d'environ 53 milliards de dollars américains* par an, ne couvre au mieux qu'un tiers de l'estimation des besoins la moins élevée (Parker *et al*., 2012 ; CDB, 2012). En Afrique, en particulier, nous n'avons que peu de données sur le manque de financement mais les éléments dont on dispose laissent à penser qu'il pourrait être très élevé (Groupe de haut niveau de la CDB, 2014). Dans ce contexte, l'identification de nouvelles sources de financement est cruciale.

La majeure partie de ces besoins de financement est constituée d'actions de préservation qui porteraient spécifiquement sur des AP. La CDB (2012) a estimé que la réalisation de l'objectif d'Aichi n° 11 nécessiterait en moyenne entre 9,2 et 85 milliards de dollars par an entre 2013 et 2020. Les besoins d'investissements ponctuels sont impressionnants – de l'ordre de 66,1 à 626,4 milliards de dollars – tandis que les dépenses récurrentes iraient de 970 millions à 6,1 milliards de dollars par an. Des estimations plus précises du financement nécessaire pour assurer la gestion efficace des AP en Afrique vont de 460 à 2 048 dollars par km^2 (Lindsey *et al*., 2016). Face à ces besoins, les ressources dont on dispose pour les AP d'Afrique sont trop rares.

Afin de faire face à ce manque de financement, un ensemble d'instruments a été proposé pour financer et gérer la préservation de la biodiversité, notamment des instruments économiques et des instruments de marché (Méral, 2015). Dans un rapport publié par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), McNeely (1988) a distingué quatre types de politiques de préservation de la biodiversité : la réglementation, le renforcement des institutions, la recherche et les instruments économiques. En s'attachant plus spécifiquement aux AP, Emerton et collègues (2006) ont proposé une typologie des mécanismes de financement, catalogués en fonction de tout un éventail de sources publiques et privées, une distinction supplémentaire étant établie entre les mécanismes reposant sur des recettes propres et ceux qui s'appuient sur des flux de financement extérieurs. À partir de ces travaux, les parties à la CDB ont commencé à favoriser des approches économiques et de marché afin d'encourager et de financer la préservation de la biodiversité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des AP.

1.3. La recherche de mécanismes de financement innovants

En 2008, lors de la 9^e Conférence des parties (décision IX/11 de la CDB), les parties à la CDB ont adopté un plan intitulé Stratégie pour la mobilisation des ressources. Le but n° 4 invite à « étudier des mécanismes de financement nouveaux et novateurs à tous les niveaux en vue d'augmenter le financement à l'appui des trois objectifs de la Convention ». Entre autres éléments, des instruments tels que les dispositifs de paiement pour services écosystémiques, les mécanismes de compensation de la biodiversité, les réformes fiscales environnementales, les marchés verts, l'intégration de la diversité biologique dans le financement international du développement et sa prise en considération dans les mécanismes de financement pour la lutte contre les changements climatiques ont ainsi été encouragés en tant que mécanismes de financement innovants. Cette tendance s'est confirmée lors des conférences suivantes des parties à la CDB et a été entérinée de nouveau lorsque les membres de l'UICN ont adopté, lors du V^e Congrès mondial de la nature, en 2012, la résolution 122 visant à promouvoir les financements innovants en faveur de la préservation de la biodiversité comme des outils de levée de fonds complémentaires.

La définition, le champ d'application et les caractéristiques des mécanismes de financement innovants font l'objet d'un vaste débat, de même que leurs avantages, leurs inconvénients et leur applicabilité. Sur le plan scientifique, Whitten et collègues (2003)

* Sauf précision contraire, les dollars dans ce rapport sont des dollars des États-Unis.

et Vatn et collègues (2014), parmi bien d'autres, ont débattu des avantages et des risques comparés des nouveaux instruments économiques, dont les mécanismes financiers et de marché. Leurs avantages potentiels sont notamment l'efficacité des signaux que constituent les incitations économiques, l'affectation optimale des moyens et la réduction du déficit de financement (Lapeyre et Pirard, 2013), tandis que l'on trouve au nombre des inconvénients fréquemment mentionnés la volatilité et l'incertitude de ce type d'instruments ainsi que le risque de marchandisation de la nature. Au niveau diplomatique, des débats importants ont également lieu au sein des forums de la CDB. Bien que les outils innovants de préservation soient aujourd'hui largement préconisés pour favoriser et financer la biodiversité, plusieurs parties à la CDB et plusieurs de ses ateliers et de ses décisions ont mis en évidence les limites inhérentes à ces instruments et les importantes garanties qui doivent être mises en place (Ituarte-Lima *et al*., 2014).

Le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement[2] définit ces derniers comme « des mécanismes destinés à lever des fonds [qui] sont caractérisés par leur complémentarité par rapport à l'aide publique au développement, par leur prévisibilité et leur stabilité ». Il établit une distinction essentielle entre, d'une part, les sources innovantes qui permettent de mettre à disposition des moyens nouveaux à partir de contributions de divers secteurs de l'économie et, d'autre part, les mécanismes innovants qui permettent d'optimiser l'effet des ressources publiques existantes, notamment en les combinant à des fonds privés.

Dans ce contexte, Fétiveau et collègues (2014) ont répertorié vingt initiatives de financement potentiellement innovantes pour la biodiversité. Ces mécanismes ont été regroupés en fonction de cinq principes essentiels de financement de la biodiversité : en premier lieu, le levier fiscal et la réforme des subventions

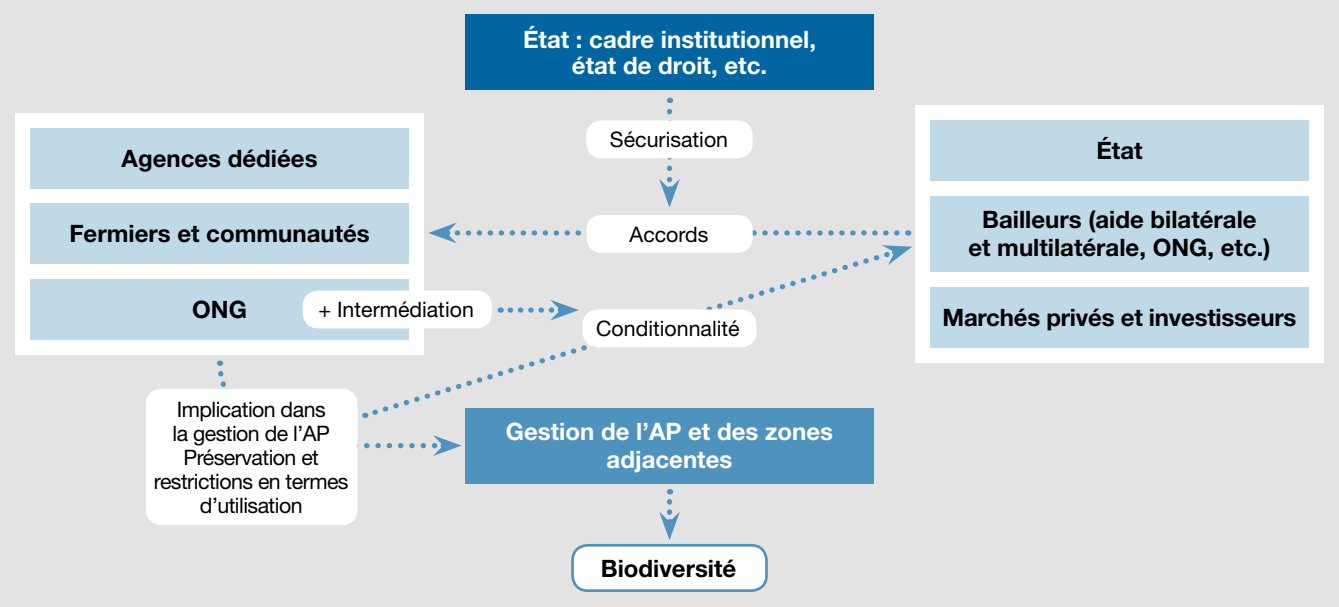


Figure 1. Schéma de la gouvernance des mécanismes de financement innovants étudiés dans ce rapport

2 - Voir www.leadinggroup.org/rubrique293.html.

dommageables, dont la fiscalité environnementale et la taxation des transactions financières et des émissions de CO_2 ; en deuxième lieu, les mécanismes d'investissement responsable et le levier de la dette, avec notamment les obligations vertes, les fonds fiduciaires et les échanges dette/nature ; troisièmement, la mise en valeur économique directe de la biodiversité, avec l'écotourisme et le développement des ressources génétiques ; quatrièmement, l'application du principe de responsabilité grâce à des mécanismes de compensation et à des droits d'aménagement négociables ; enfin, l'application du principe d'éco-conditionnalité grâce à des programmes de certification, à des paiements pour services écosystémiques et à des projets de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts et sur le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'augmentation des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (REDD+).

1.4. Pourquoi étudier les mécanismes de financement innovants utilisés à l'heure actuelle

En se fondant sur la riche littérature mentionnée ci-dessus, ce rapport présente des études de cas détaillées de mécanismes de financement innovants utilisés à l'intérieur et autour des AP d'Afrique. Il vise à contribuer au débat, au moyen d'exposés approfondis portant sur le fonctionnement effectif de ces instruments sur le terrain, sur les circonstances de leur apparition et sur les modalités de leur conception, de leur mise en œuvre et de leur suivi. En décrivant précisément les acteurs, le cadre juridique, les institutions et les structures organisationnelles, ainsi que les procédures, les arrangements contractuels et les relations humaines (figure 1), nous cherchons à dégager les contextes historique et institutionnel de ces instruments et à examiner non seulement les conditions de leur réussite mais encore les raisons de leurs faiblesses et les risques en jeu.

À cet égard, la présente étude complétera utilement les rapports antérieurs, en particulier Fétiveau *et al*. (2014), en ajoutant à la théorie et aux concepts l'apport de la pratique effective en vue de mettre en évidence les étapes majeures, les mesures et les procédures qui pourront être reprises et les problèmes concrets actuels qui devront être réglés.

À partir de l'expérience des experts, en particulier au sein du réseau de l'UICN, nous avons d'abord sélectionné un certain nombre de mécanismes de financement innovants actuellement mis en œuvre, qui contribuent à financer et à encourager la préservation à l'intérieur et autour des AP d'Afrique. Ces mécanismes vont de paiements pour services écosystémiques à des réformes fiscales et de servitudes de conservation à des fonds fiduciaires environnementaux. Sur la base d'une liste restreinte de ces instruments, les études de cas ont été sélectionnées afin d'analyser et d'illustrer des mécanismes qui, à la fois :

- sont représentatifs d'une certaine catégorie de mécanismes, comme mentionné ci-dessus ;
- sont mis en œuvre à une échelle significative en ce qui concerne le territoire couvert, la biodiversité protégée, le nombre d'acteurs impliqués et l'importance du financement mobilisé ;
- sont innovants tant pour ce qui est de la source de financement que par leur structure institutionnelle ;
- nécessitent des recherches plus approfondies.

Sur la base de ces critères de sélection, trois cas ont été étudiés en Afrique occidentale et australe afin de mettre en évidence à la fois leurs différences intéressantes et leurs points communs. Le modèle d'intendance écologique (*Biodiversity Stewardship* ou BDS) adopté en Afrique du Sud constitue un exemple potentiellement réussi d'incitations fiscales destinées à encourager un certain nombre de propriétaires fonciers à créer dans leurs exploitations des AP privées afin de préserver et d'utiliser durablement la biodiversité. À l'inverse, le Parc national de la forêt tropicale de Gola, en Sierra Leone, et le réseau de parcs nationaux de Côte d'Ivoire illustrent des mécanismes destinés à financer des AP publiques. Alors que dans le cas de la forêt de Gola, l'instrument utilisé (concession de conservation suivie d'un projet REDD+ en partenariat avec des ONG internationales et locales) finance une seule AP, la Fondation pour les parcs et réserves de Côte d'Ivoire (FPRCI), qui est un fonds fiduciaire environnemental privé, finance à l'heure actuelle plusieurs AP au sein d'un réseau national géré par une entité paraétatique. Dans les trois cas, des acteurs privés comme publics ont établi un partenariat efficace afin de mettre en place

une structure institutionnelle innovante puis d'apporter un financement significatif pour protéger la biodiversité dans les AP concernées et autour de ces aires. En outre, dans ces trois cas, des cadres juridiques et une sécurité contractuelle ont été nécessaires pour appuyer et mettre en œuvre les instruments et en assurer le suivi. Enfin, il a été nécessaire d'innover à trois niveaux pour rendre possible la préservation de la biodiversité sur une grande échelle à l'intérieur et autour des AP : en combinant de manière innovante financement public et financement privé, en rassemblant de manière novatrice les parties prenantes au sein d'une structure de gouvernance mixte, et en associant de manière innovante les modes de régulation publique, privée, et par les ONG.

Ce rapport synthétise d'abord les principales caractéristiques de ces instruments nouveaux et innovants ainsi que les conditions de leur réussite et les problèmes mis en évidence par les trois études de cas. Ces dernières seront ensuite présentées selon un modèle harmonisé couvrant différents aspects : le contexte de l'innovation, l'innovation à l'œuvre, ses résultats, et enfin les risques encourus.

Chapitre 2

DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT INNOVANTS POUR L'AVENIR ? SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

À travers l'analyse de mécanismes de financement innovants mis en œuvre en Afrique, le présent rapport vise à révéler leur capacité réelle de financer efficacement la préservation de la biodiversité sur une grande échelle à l'intérieur et autour des AP africaines. Au-delà d'une présentation générale de leur potentiel au niveau global, il cherche à établir un constat critique des faits avec trois études de cas approfondies qui permettent d'évaluer l'effet réel de ces instruments à l'œuvre. Dans chacune de ces études de cas, nous exposerons la gouvernance, tant institutionnelle que contractuelle, de ces mécanismes, ainsi que leurs points forts et leurs points faibles. Ce rapport met ainsi en évidence le caractère innovant de ces instruments et tire des enseignements à retenir pour leur conception et leur mise en œuvre à l'avenir.

2.1. L'innovation associe action publique et action privée

Dans les trois études de cas analysées, l'innovation est présente sous diverses formes. Dans les trois cas, on a recours, d'une manière ou d'une autre, à une combinaison ou à une recombinaison entre action publique et action privée. Si les mécanismes étudiés ne représentent pas des cas d'ingénierie financière complexe (finance innovante), leur caractère novateur se caractérise plutôt par des moyens efficaces de promouvoir et de faciliter l'implication volontaire de la société civile (y compris du secteur privé) associée aux attributions respectives de l'État et des administrations publiques (gouvernance innovante). Cette combinaison se retrouve dans trois composantes essentielles que sont les sources de financement, la gouvernance contractuelle et les cadres institutionnels.

2.1.1. Associer financement public et financement privé : compléter plutôt que remplacer

La mobilisation de ressources financières nécessite de combiner de manière innovante des moyens provenant de personnes privées, d'entreprises et d'organisations à but non lucratif et des financements assurés par l'APD ainsi que par les autorités locales, nationales ou régionales.

Le Crédit suisse (2016) a estimé récemment que les investissements destinés à financer la préservation de la nature devraient atteindre 200 à 400 milliards de dollars dans les quatre années à venir. Toutefois, les marchés demeurent imprévisibles. Les retours sur investissement sur le marché financier peuvent être limités, tandis que les résultats des marchés du carbone risquent d'être mitigés. L'investissement privé, au lieu de se substituer au financement public, doit donc lui être associé afin de recueillir des fonds. En Sierra Leone, par exemple, la forêt de Gola a d'abord été financée par l'Union européenne et par le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) puis, plus récemment, par une ONG associée à des acheteurs privés d'unités de crédit carbone volontaires. En Afrique du Sud, les agriculteurs compensent les coûts de gestion supplémentaires encourus sur leurs terres par des avantages financiers accordés par le gouvernement sous forme de déductions fiscales.

Pour que cette combinaison puisse se produire et fonctionner, les études de cas montrent que trois conditions doivent être réunies : 1) la sécurité pour les investisseurs et les bailleurs de fonds en termes de stabilité politique ; 2) la continuité à long terme des flux financiers ; et 3) que les versements soient subordonnés à l'efficacité de l'action.

Une solution envisageable consiste à créer d'abord un organisme spécifique, privé et autonome, doté de la personnalité morale, ayant la capacité de recevoir des fonds privés et chargé de financer des missions publiques en matière de préservation. Alors que la FPRCI a été mise en place en qualité de fondation

privée pour financer le réseau ivoirien d'AP, en Sierra Leone, la Société privée à responsabilité limitée par garantie pour la préservation de la forêt tropicale de Gola (GRC LG) a été créée récemment afin de percevoir des recettes provenant des marchés volontaires du carbone et de financer des opérations menées dans le Parc national de la forêt tropicale de Gola (GRNP). Dans un cas comme dans l'autre, un organisme privé permet à des partenaires privés, aux organismes donateurs et aux pouvoirs publics d'établir des partenariats et de financer des missions de préservation sous la supervision de l'autorité publique (l'État est membre de la GRC LG tandis que des représentants de ministères siègent au conseil de direction de la FPRCI) ; toutefois, les partenaires privés contrôlent l'usage de leurs fonds.

2.1.2. Associer action publique et action privée : gouvernance contractuelle et nouvelle gestion publique

Au-delà du financement, ces mécanismes peuvent associer de manière innovante et efficace le rôle joué par le secteur public et celui du secteur privé. À ce niveau de gouvernance, deux tendances importantes se font jour.

La première tendance se manifeste lorsque des agriculteurs et des communautés rurales concluent des contrats afin de changer leurs pratiques pour adopter des techniques de production plus durables. En 2004, dans le but de garantir l'intégrité des réserves forestières de Gola, des représentants du gouvernement sierra-léonais et de la Société royale britannique de protection des oiseaux (RSPB) ont signé avec les communautés riveraines un programme de concessions de conservation en vertu duquel ces communautés recevaient une indemnisation au titre de la renonciation à certains droits et du respect d'un plan de gestion. En Afrique du Sud, des avantages fiscaux sont destinés à compenser partiellement les coûts d'opportunité encourus par les agriculteurs du fait de l'usage durable de leurs terres.

Dans ces deux cas, il y a signature de contrats qui donnent lieu à des versements subordonnés à des actions et à des résultats observés et convenus d'avance. Alors qu'en Sierra Leone les chefs coutumiers sont tenus de faire tout leur possible pour empêcher le braconnage et la culture sur brûlis dans l'AP et autour de celle-ci, en Afrique du Sud les agriculteurs doivent mettre en œuvre un plan de gestion. En revanche, si les conditions convenues ne sont pas respectées, les versements peuvent être suspendus.

Cette approche contractuelle est renforcée par la seconde tendance, qui consiste à mettre en place de nouvelles dispositions en matière de gouvernance aux termes desquelles des acteurs publics, privés et issus de la société civile unissent leurs forces afin de coordonner leur action pour accroître l'efficacité de la gestion d'une AP. En Côte d'Ivoire, sous l'inspiration d'idées chères au concept de nouvelle gestion publique (Barzelay, 2001), l'Office ivoirien des parcs et réserves (OIPR) a été créé afin de gérer le réseau national d'AP. Cette entité *ad hoc*, créée par une loi, est autonome et son conseil de gestion gère ses fonds en toute indépendance à partir de plans d'action convenus à l'avance, même si elle est placée sous la supervision de l'administration, qui en assure partiellement le financement. Dans le cas présent, les pouvoirs publics jouent un rôle non de direction mais d'orientation en recourant à des mécanismes de marché et de quasi-marché pour assurer la prestation de services publics, et maintiennent une certaine distance entre la politique et la gestion de ces services publics. Les frontières traditionnelles de l'État ont ainsi été modifiées (Birner et Wittmer, 2004) et on observe une nouvelle relation principal-agent, dans laquelle l'organisme *ad hoc* a pour mission d'atteindre une série d'objectifs contractuellement négociés.

En Côte d'Ivoire, l'OIPR rend compte à la fois au ministère et à la FPRCI, cette dernière finançant chaque année les coûts récurrents liés à plusieurs AP au sein de son réseau. En Sierra Leone, une entité privée spécifique, la GRC LG, a également été mise en place en qualité d'acteur indépendant. Dans l'ensemble, ces entités indépendantes associant public et privé sont plus efficaces et plus axées sur le service rendu que des acteurs publics uniques. En dernière analyse, l'approche contractuelle se révèle efficace pour améliorer la gestion des AP.

2.1.3. Associer règles publiques et règles privées pour assurer la pérennité des aires protégées

L'implication des autorités publiques et du secteur privé se complète également au niveau du cadre institutionnel, c'est-à-dire des règles du jeu.

La gouvernance contractuelle nécessite une légitimité publique et un état de droit fermement institué, les contrats conditionnels devant être appuyés par l'autorité judiciaire. Les organismes *ad hoc* autonomes, qu'ils soient privés ou publics-privés, doivent être reconnus en droit et leurs prérogatives doivent être respectées par l'État. Dans tous les cas, les acteurs privés et issus de la société civile doivent avoir l'assurance que leurs droits contractuels et, partant, leurs investissements sont protégés. Dans le cas de la forêt tropicale de Gola, en Sierra Leone, les accords de partenariat et de partage des avantages doivent être respectés et des sanctions crédibles effectivement appliquées. En Afrique du Sud, les accords de gestion de la biodiversité sont contraignants et doivent être respectés aussi bien par les autorités provinciales et par l'État fédéral que par les services du fisc.

Cela signifie également que l'État doit clairement définir et protéger les limites des AP, que celles-ci soient publiques, privées ou communautaires. Il doit déterminer les responsabilités respectives de l'ensemble des parties prenantes à l'égard de l'AP considérée. En Sierra Leone, l'État doit garantir le statut juridique du GRNP et des zones communautaires voisines, ainsi que définir clairement les droits de tous les acteurs. En Afrique du Sud, l'innovation consiste à obtenir la reconnaissance officielle et pérenne des AP privées volontaires et à intégrer explicitement ces zones privées à l'action de préservation menée à l'échelle de l'ensemble du pays. En accordant un statut à des aires protégées par des acteurs privés et en garantissant ce statut, de nombreux modes d'utilisation des terres peuvent être intégrés aux réseaux écologiques régionaux et nationaux.

2.2. Principales caractéristiques des instruments innovants

Cette triple combinaison permet de générer de fortes synergies et explique en partie l'efficacité, à grande échelle, de ces mécanismes innovants dans les trois études de cas présentées ci-après. Plusieurs caractéristiques de ces outils et conditions de leur réussite méritent d'être relevées.

2.2.1. Sécurité du financement et efficacité des contrats

Les instruments innovants sont par nature conçus pour maximiser la sécurité du financement. L'établissement d'un fonds fiduciaire, ou au moins de son compte bancaire, dans un centre financier stable est, entre autres éléments, un moyen d'éviter que la source de financement soit saisie ou détournée de son objet initial. De même, la création d'une entité spécialisée et autonome chargée d'assurer l'efficacité de la préservation constitue un bon moyen d'améliorer la définition des actions, leur contrôle et leur évaluation. Il va sans dire que cela réclame en échange que l'état de droit soit assuré et maintenu pour les organismes concernés et que les institutions soient stables. En dernière analyse, les instruments de financement innovants ne peuvent fonctionner qu'au sein d'un modèle de gouvernance garanti par les pouvoirs publics, donc légitime.

2.2.2. Garantir la conditionnalité

Dans les trois études de cas, l'approche contractuelle semble une composante essentielle qui explique l'obtention effective de résultats en matière de préservation. L'élément central de cette approche est constitué par les conditions énoncées dans les accords conclus qui définissent les droits et obligations respectifs des parties. Ces conditions doivent être respectées et les versements correspondants dépendent donc de l'obtention attestée de résultats.

En Afrique du Sud, pour bénéficier chaque année d'abattements fiscaux, les propriétaires fonciers privés doivent respecter l'accord de gestion de la biodiversité (BDS) qu'ils ont signé avec les autorités provinciales chargées de la préservation de la nature. En Sierra Leone, les communautés qui vivent en lisière du GRNP doivent, pour recevoir des fonds, s'abstenir de toute activité de braconnage et de culture sur brûlis. En Côte d'Ivoire, de manière analogue, les coûts de fonctionnement des AP encourus par l'OIPR sont pris en charge par la FPRCI en fonction de la réalisation effective et prouvée de l'accord de financement annuel.

La présence d'une conditionnalité implique une vérification et a une incidence positive sur les stratégies des parties prenantes en matière de gestion efficace des AP et de préservation

de la biodiversité. C'est un point notable dans un contexte où, d'une part, les instruments de financement qui reposent sur des versements récurrents et pour une durée indéterminée posent souvent le problème de leur maintien garanti à longue échéance et, d'autre part, les versements initiaux, ponctuels, ne sont pas assortis d'une conditionnalité suffisante et font donc courir le risque que les critères définis à l'origine ne soient pas respectés (Pirard *et al*., 2009). Comme on le voit dans le cas des fonds fiduciaires environnementaux, les financements innovants associés à une conditionnalité contractuelle apportent des garanties à long terme, assorties toutefois de la possibilité de suspendre les versements si les conditions requises ne sont pas remplies. Parallèlement, ils permettent de disposer d'un financement récurrent mais adaptable dans les cas où un soutien de longue durée est nécessaire et où il est difficile de trouver des fonds.

2.2.3. Renforcement des capacités et recherche de « champions »

Les mécanismes de financement innovants sont fondamentalement des constructions sociales et humaines qui coordonnent et régissent l'action des différentes parties prenantes et leurs rapports. Leur efficacité et leur viabilité dépendent donc de ceux qui prennent part à leur conception et à leur mise en œuvre.

À cet égard, les trois études de cas attestent l'existence de « champions » à deux niveaux. En premier lieu, il est nécessaire de trouver des champions politiques au sein des ministères et administrations publiques de tutelle. Alors qu'en Afrique du Sud le développement de l'approche de BDS dépend de l'administration provinciale et de l'intérêt qu'elle attache à sa mise en œuvre rapide, il existe en Sierra Leone quelques responsables politiques influents qui soutiennent le GRNP. Il est donc essentiel dans tous les cas d'intervenir auprès de personnalités de haut niveau pour leur faire mieux comprendre le mécanisme et les rendre plus à même d'agir en faveur des AP.

En second lieu, les mécanismes peuvent être mis en œuvre sans heurts s'il y a renforcement des capacités au niveau opérationnel. Directeurs des parcs, responsables d'organismes, fonctionnaires locaux et employés d'ONG, communautés locales et agriculteurs ont tous besoin de bien comprendre le mécanisme et son approche contractuelle. Sans cette perception commune, des ressentiments et des conflits pourront se faire jour. Par ailleurs, son absence risque de permettre à des tiers bien informés de prendre le contrôle du projet. Dans un cas comme dans l'autre, la viabilité du mécanisme serait compromise.

2.2.4. Établir des relations à long terme : le rôle essentiel des organisations intermédiaires

Les instruments innovants sont des outils complexes qui ont besoin de stabilité, de continuité dans le temps, d'être compris par toutes les parties prenantes et de leur inspirer confiance. En d'autres termes, les organisations doivent établir des liens avec tous les partenaires sur une base pérenne afin de coordonner leur action, d'atténuer les conflits et de faciliter la mise en œuvre des processus et les négociations. Dans ce contexte, les ONG et les agences de développement ont un rôle capital à jouer pour élaborer le mécanisme à l'œuvre. En Côte d'Ivoire, les organismes de coopération allemands ont joué un rôle primordial en favorisant et en appuyant le financement et la gestion du Parc national de Taï (PNT) depuis le début des années 2000. Il est en effet peu probable qu'une innovation institutionnelle et financière (l'OIPR et la FPRCI, dans le cas présent) aient permis du jour au lendemain de disposer d'une gestion plus efficace ; la promotion et la mise en œuvre d'instruments de financement innovants réclament au contraire une base solide résultant de rapports établis de longue date. En Sierra Leone et en Afrique du Sud, des ONG ont également joué et jouent encore un rôle capital d'intermédiation. L'établissement de liens sur le terrain entre le gouvernement sierra-léonais, les chefs coutumiers et les communautés locales n'aurait pas été possible sans la RSPB, tandis que l'organisation Birdlife South Africa est un intermédiaire indispensable entre l'administration provinciale, l'administration fédérale, les services du fisc et les propriétaires fonciers privés.

Globalement, l'innovation dans le domaine du financement et des outils incitatifs doit reposer sur les innombrables acteurs qui sont déjà à l'œuvre dans les AP et autour de ces aires et qui fournissent leur expertise en matière de médiation culturelle, de connaissances scientifiques, de capacités techniques, de facilitation et de négociation. Davantage encore qu'engager des processus nouveaux et plus efficaces, les mécanismes

innovants ouvrent bel et bien des possibilités de nouvelles chaînes d'intermédiaires susceptibles de produire des résultats positifs dans certains cas là où d'autres instruments recourant à d'autres chaînes d'intermédiaires ne l'auraient pas fait (Mermet *et al*., 2014).

2.3. Défis à relever

Même si les outils innovants présentés ci-dessus ont réussi à financer et à encourager la préservation de la biodiversité à une grande échelle à l'intérieur et autour des AP, leur viabilité à long terme est incertaine et reste à assurer. Dans ce but, certains problèmes doivent être traités en premier lieu.

2.3.1. Des coûts de transaction trop élevés ?

Comme le montrent les exemples de la Côte d'Ivoire, de l'Afrique du Sud et de la Sierra Leone, les instruments de financement innovants reposent sur des arrangements contractuels, sont extrêmement complexes et mettent en jeu de nombreux contrats. Ce sont des propriétés typiques de ce type d'arrangements, identifiées de longue date par les économistes et qualifiées par eux de « coûts de transaction ». On pourra faire valoir que certains mécanismes innovants tels qu'ils ont été élaborés par plusieurs praticiens et bailleurs de fonds sont en fait de véritables « œuvres d'art ». Or, l'art est en général fort cher et les outils de ce type ne font pas exception.

En dernière analyse, l'innovation met en jeu des coûts de transaction élevés qui doivent être pris en considération lorsque l'on évalue l'efficacité d'arrangements contractuels (Williamson, 1991 ; Birner et Wittmer, 2004). L'État devrait-il financer et gérer lui-même les AP, de même qu'il fait respecter les règles qui leur sont applicables ? Ces fonctions devraient-elles être externalisées ou déléguées ? Conviendrait-il d'accorder la priorité à des partenariats à acteurs multiples ? Les réponses à ces questions dépendront des coûts respectifs, du temps, des efforts et de l'investissement mis en jeu, et influeront à leur tour sur les dispositions en matière de gouvernance qui seront prises pour mettre en œuvre les actions de préservation.

À cet égard, les arrangements contractuels, trait caractéristique des mécanismes de financement innovants mentionnés ci-dessus, ne devraient pas être écartés uniquement à cause de l'importance de leurs coûts de transaction. On devrait plutôt évaluer ces derniers par rapport à ceux qui surgissent ou sont susceptibles de surgir dans d'autres scénarios (Birner et Wittmer, 2004).

2.3.2. La stabilité institutionnelle, élément clé

La stabilité des institutions est indispensable aussi bien pour associer différentes parties prenantes (publiques, privées, ONG) que pour mettre en place des arrangements contractuels complexes. Comme le montre l'exemple de la Sierra Leone, lorsque des dispositions organisationnelles ad hoc ont été prises pour un projet mais ne sont pas encore pleinement consolidées du point de vue institutionnel, l'instabilité potentielle risque de compromettre l'action de préservation. À l'inverse, la bonne coordination entre AP publiques et privées au sein des institutions officielles sud-africaines chargées de protéger la biodiversité, de même que le financement et la gestion du système public-privé de Côte d'Ivoire sont des contre-exemples frappants. Cela ne suffit toutefois pas à assurer soutien politique et implication de l'administration sur le long terme. La question de savoir si ces mécanismes pourraient ou non être ancrés de façon permanente en droit, sans retour en arrière possible, est une interrogation importante qui doit faire l'objet d'une étude sérieuse si l'on veut que ces outils puissent se développer.

2.3.3. Les marchés peuvent être imprévisibles

Un certain nombre d'instruments de financement innovants, comme on le voit dans les cas de la Sierra Leone et de la Côte d'Ivoire, reposent sur des fonds recueillis sur des marchés au niveau national ou mondial. Or, si les parties prenantes ont recours à des marchés – qu'il s'agisse de marchés financiers, de marchés volontaires du carbone ou du marché de la compensation biodiversité – afin de limiter leur dépendance au financement irrégulier et limité assuré par des bailleurs de fonds, ils pourraient tout de même avoir à faire face à l'imprévisibilité des placements.

En l'absence de mécanisme contraignant de contrôle de conformité au niveau mondial, les marchés volontaires du carbone restent le seul moyen de vendre des unités de carbone

qui engendrent des fonds destinés à préserver la biodiversité à l'intérieur et autour des AP. Cependant, Simonet et collègues (2015) montrent que les marchés actuels du carbone sont à la fois fragmentés et réduits et que les prix des unités vérifiées de carbone sont bas. De ce fait, le nombre de projets REDD+ baisse depuis 2010 tandis que leur modèle économique fait apparaître une dépendance de plus en plus faible à l'égard des revenus mêmes du carbone.

Par ailleurs, en dépit des estimations récentes du Crédit suisse (2016), le financement de la préservation, en particulier les fonds à but lucratif, ne connaîtra pas d'amélioration considérable dans un proche avenir. D'après Dempsey et Suarez (2016), les flux de capitaux destinés aux actions de préservation reposant sur les marchés demeureront modestes, peu liquides et géographiquement restreints. Pour ce qui est des marchés financiers, la situation économique actuelle limite les possibilités de générer des rendements élevés. À cet égard, les revenus dégagés par les fonds fiduciaires environnementaux restent soit financièrement réduits soit exposés à des risques plus élevés.

Toutes ces mises en garde amènent à associer davantage acteurs publics et privés afin d'attirer des sources de financement différentes, de diversifier les risques et d'accroître la stabilité et la prévisibilité des flux financiers destinés à la préservation.

Chapitre 3

INNOVER AVEC LES COMMUNAUTÉS : LA FORÊT TROPICALE DE GOLA (SIERRA LEONE)

3.1. Se préparer à l'innovation : contexte de l'étude de cas

3.1.1. Niveau national

Après plus de dix ans de guerre civile (1991-2002) et la récente épidémie d'Ebola (2013-2015), la Sierra Leone, qui compte plus de 7 millions d'habitants, figure parmi les pays les plus pauvres du monde. En 2011, 52,3 % de la population était considérée comme pauvre (vivant avec moins de 1,90 dollar par jour en parité de pouvoir d'achat).

Le pays occupe une superficie terrestre totale de 71 740 km², dont 38,5 % sont couverts de forêts. Il fait partie de l'écosystème forestier de plaine de Haute-Guinée, zone de grande diversité biologique reconnue au niveau international[3].

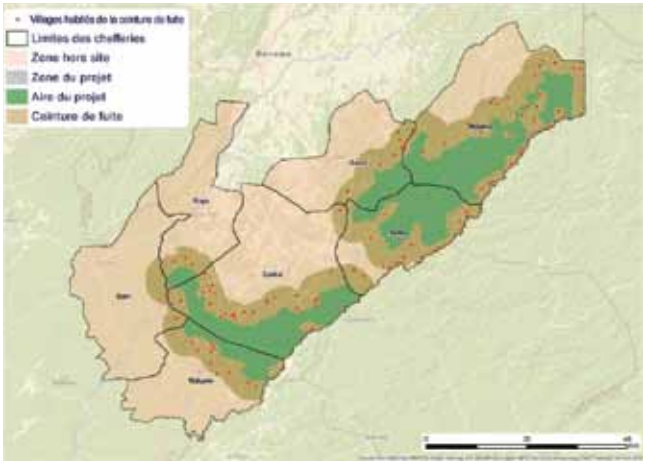
La Sierra Leone est un pays agricole. Près de la moitié de sa superficie se compose de terres agricoles et 80 % de la population dépend exclusivement de l'agriculture pour sa subsistance. Les principales cultures annuelles sont le riz et le manioc, les cultures pérennes étant notamment le palmier à huile, le cacao et le café. De ce fait, la culture sur brûlis demeure un des principaux facteurs de déforestation, les autres menaces étant le bois de chauffage, l'abattage de bois d'œuvre et l'exploitation minière.

Les terres protégées nationales représentent 4,1 % de la superficie totale avec 48 réserves forestières et zones de préservation. Il existe 15 AP placées aujourd'hui sous la supervision de l'Autorité nationale des aires protégées (*National Protected Area Authority* ou NPAA).

Outre le gouvernement central et les conseils régionaux, il existe 149 chefferies dirigées chacune par un chef suprême qu'assistent des sous-chefs. Le pays est régi, de ce fait, par un système mixte de droit commun et de droit coutumier, ce dernier étant le plus important.

3.1.2. La forêt tropicale de Gola

Située dans le sud-est de la Sierra Leone, le long de la frontière avec le Liberia, la forêt tropicale de Gola occupe approximativement 70 000 hectares et s'étend sur sept chefferies dont la population est d'environ 140 000 personnes réparties en 474 villages. Les communautés directement riveraines sont considérées comme pauvres et dépendent à 90 % de l'agriculture de subsistance comme principale source de revenus (Bulte *et al*., 2013). Dans la plupart des villages, les infrastructures de base sont inexistantes et les niveaux d'enseignement scolaire sont très bas (67 % de la population n'a bénéficié d'aucun enseignement).



Source : Tubbs *et al*., 2015.

Figure 2. Le Parc national de la forêt tropicale de Gola (3 massifs) et les communautés riveraines

3 - L'écosystème de la forêt de Haute-Guinée est l'une des 34 zones névralgiques de biodiversité retenues par l'organisation Conservation International (Myers *et al*., 2000).

La forêt tropicale de Gola abrite 327 espèces d'oiseaux, dont certaines emblématiques comme le picatharte de Guinée (*Picathartes gymnocephalus*), 34 espèces de chauves-souris et 49 espèces de grands mammifères dont l'éléphant de forêt et l'hippopotame nain (*Choeropsis liberiensis*), espèce menacée selon l'UICN.

Les principales menaces qui pèsent sur la forêt de Gola sont les pratiques relevant de la culture sur brûlis, les autres menaces étant notamment le commerce de gibier, l'abattage illégal et, de plus en plus, l'extraction minière artisanale.

La gestion de cette forêt et son statut en termes de préservation ont considérablement évolué en l'espace de 90 ans. De 1926 à 1963, elle avait le statut officiel de Réserve forestière de Gola (GFR), couvrant trois massifs sur une superficie totale de 74 903 hectares et placée sous la supervision du Département des forêts (Belvaux, 2012). Dans les années 1960, la GFR fut mise en concession auprès de plusieurs sociétés forestières. En échange du versement de redevances, chaque concessionnaire avait le droit de pénétrer dans sa concession pour y exploiter la forêt comme source de bois d'œuvre.

Le statut de ces concessions changea peu à peu au début des années 1990. Les autres atouts de la forêt de Gola firent l'objet de plusieurs études biologiques qui aboutirent en 1990 à un premier accord de partenariat entre le Département des forêts et deux ONG, la Société sierra-léonaise de préservation (*Conservation Society of Sierra Leone* ou CSSL) et la RSPB, toutes deux partenaires de Birdlife International. En 1993, ces deux ONG élaborèrent un plan intérimaire de gestion de la GFR mais un coup d'arrêt fut porté à ces efforts pendant la guerre civile de 1991-2002.

3.2. L'innovation à l'œuvre : une approche contractuelle de long terme

3.2.1. Le Programme de concession de conservation de la forêt de Gola

Après la guerre, en 2002, le Département des forêts a établi un nouveau partenariat avec la RSPB et la CSSL en signant un « Cadre de concession de conservation de la forêt de Gola » par lequel les deux ONG partenaires acceptaient d'assurer la préservation perpétuelle des trois massifs de la Réserve forestière de Gola et, en contrepartie, d'indemniser les acteurs locaux au titre de la perte de leurs droits d'exploitation.

En 2004, ces mêmes partenaires lancèrent une nouvelle initiative, le Programme de concession de conservation de la forêt de Gola (GFCCP), première de toute une série d'approches financières innovantes destinées à assurer la protection et le développement durable de l'AP de la forêt de Gola et de ses environs.

La même année, le Département des forêts imposa un moratoire sur l'abattage de bois dans la GFR. Un financement d'un million de dollars assuré par la RSPB, le Fonds mondial de maintien de la biodiversité (*Global Conservation Fund*) de Conservation International et l'initiative Darwin du ministère britannique de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales permit de lancer une phase de conception de deux ans qui aboutit en novembre 2006 à un premier projet complet de plan de gestion en vue de préserver les réserves forestières de Gola.

En 2007, le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Sécurité alimentaire, la RSPB et la CSSL ont conclu un accord quinquennal reconductible de partenariat afin de développer les actions déjà menées dans le cadre du GFCCP. Sur le plan opérationnel, ce projet a été réalisé par une équipe composée de personnel local et détaché bénéficiant de l'appui technique international de la RSPB. Parallèlement, un accord quinquennal (2007-2012) reconductible a été signé avec les sept chefferies : il est connu

sous le nom d'Accord de concession de conservation établissant des avantages et des versements au bénéfice des communautés de la forêt de Gola, ou plus simplement d'Accord de partage des avantages (*Benefit-Sharing Agreement* ou BSA). Cet accord définit clairement la notion de concession de conservation et dispose que les réserves forestières de Gola doivent être gérées exclusivement à des fins de préservation. En contrepartie, du fait que les communautés locales ne perçoivent plus de redevances au titre de l'exploitation du bois de charpente, il prévoit à leur intention des versements et des avantages.

Le BSA prévoit deux types de versements : le premier concerne les autorités locales et traditionnelles, le second est destiné aux communautés locales et aux propriétaires fonciers historiques (tableau 1). Au total, sur la période 2007-2012, 115 500 dollars ont été versés chaque année aux communautés et autorités locales, à quoi s'ajoute un versement forfaitaire de 35 000 dollars pour cinq ans.

Versement (avantage)	Montant annuel* (en dollars)
Autorités	
Conseils de district	3 000
Chefs coutumiers	7 000
Membres des communautés	
Niveau communautaire	
Fonds de développement communautaire	70 000
Bourses d'études	7 500
Forfait initial pour les chefferies (versement forfaitaire pour 5 ans)	35 000
Niveau individuel	
Propriétaires fonciers	28 000
TOTAL (équivalent annuel)	**122 500**

* Sauf indication contraire.

Tableau 1. Partage des avantages avec les communautés locales

L'élément innovant du BSA 2007-2012 réside dans le fait que les montants versés aux communautés et aux autorités locales et traditionnelles sont clairement perçus comme une compensation conditionnelle au titre de la renonciation à certains droits et du respect du plan de gestion. Ces versements sont subordonnés au respect de certaines règles définies (restrictions d'utilisation, par exemple) par les communautés et à l'engagement pris par leurs chefs de faire tout leur possible pour mettre fin aux activités interdites en vertu du plan de gestion de la GFR. En cas de conflit (activité illicite, par exemple) non résolu, les partenaires ont la faculté de suspendre temporairement les versements aux communautés en cause.

De 2007 à 2012, le GFCCP et le BSA ont été entièrement financés par deux bailleurs de fonds, l'Union européenne et le FFEM, pour un coût d'environ 6 millions d'euros auxquels s'ajoutent près de 3 millions d'euros destinés à la mise en place d'un fonds de dotation. La RSPB a désigné un chef de projet afin de coordonner et de mettre en œuvre le projet en étroite collaboration avec les autres partenaires (la CSSL et le gouvernement).

En 2010, enfin, les partenaires ont franchi une étape majeure avec la publication au *Journal officiel* de Sierra Leone de la création du GRNP. Cette avancée importante, allant de pair avec la fin en 2012 du financement assuré par l'Union européenne et le FFEM, a abouti à une autre innovation capitale destinée à assurer un financement plus durable de la forêt de Gola, grâce à un mécanisme de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD).

3.2.2. L'innovation 2.0 : le passage récent à des mécanismes de marché

Dès 2007, les partenaires avaient identifié des mécanismes innovants complémentaires qui permettraient à la forêt de Gola d'échapper aux cycles en dents de scie et de bénéficier d'un financement durable au-delà de la phase initiale assurée par les bailleurs publics. Ces mécanismes se composent d'un fonds de dotation et d'un projet REDD (Hipkiss et Tubbs, 2012).

En l'absence de marché réglementé en Sierra Leone, le projet REDD de Gola a été conçu de manière à pouvoir vendre des crédits sur le marché volontaire du carbone, suivant les deux

principales normes internationales que sont celle du programme VCS (*Verified Carbon Standard*) et celle de l'Alliance pour le climat, les communautés et la biodiversité (CCBA). Le modèle repose sur des résultats et doit apporter la preuve de l'importance de la déforestation qui a été évitée (VCS) ainsi que des avantages directs apportés à la biodiversité et aux communautés locales (CCBA). Le projet est conforme aux principes internationaux du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause, et a dû faire l'objet d'une vérification spécialisée par des tiers afin d'établir sa conformité aux normes en vigueur.

Au total, l'importance des fonds susceptibles d'être recueillis pour financer le GRNP est fonction du nombre d'unités vérifiées de carbone produites et du prix unitaire auquel celles-ci sont vendues, prime comprise. Ces unités sont déterminées au moyen d'évaluations scientifiques quantifiables (le carbone stocké dans les parcelles forestières) et par les avantages apportés à la population et aux espèces sauvages. Le projet vise également à éviter les fuites dans le voisinage immédiat de la zone couverte (ceinture de fuite), sur lequel les partenaires du projet n'ont aucune autorité légale. En conséquence, l'obligation de consentement préalable donné librement et en connaissance de cause s'est traduite par plus de deux années de consultation des communautés et des chefs locaux pour aboutir au programme de soutien mis en œuvre aujourd'hui dans les zones adjacentes au parc national (Tubbs *et al*., 2015).

Afin de se conformer aux deux normes susmentionnées, donc de pouvoir commencer à vendre des unités vérifiées de carbone sur le marché volontaire à un prix avantageux, les partenaires historiques ont modifié de façon innovante la structure institutionnelle du projet et les arrangements contractuels qui y sont liés (figure 3).

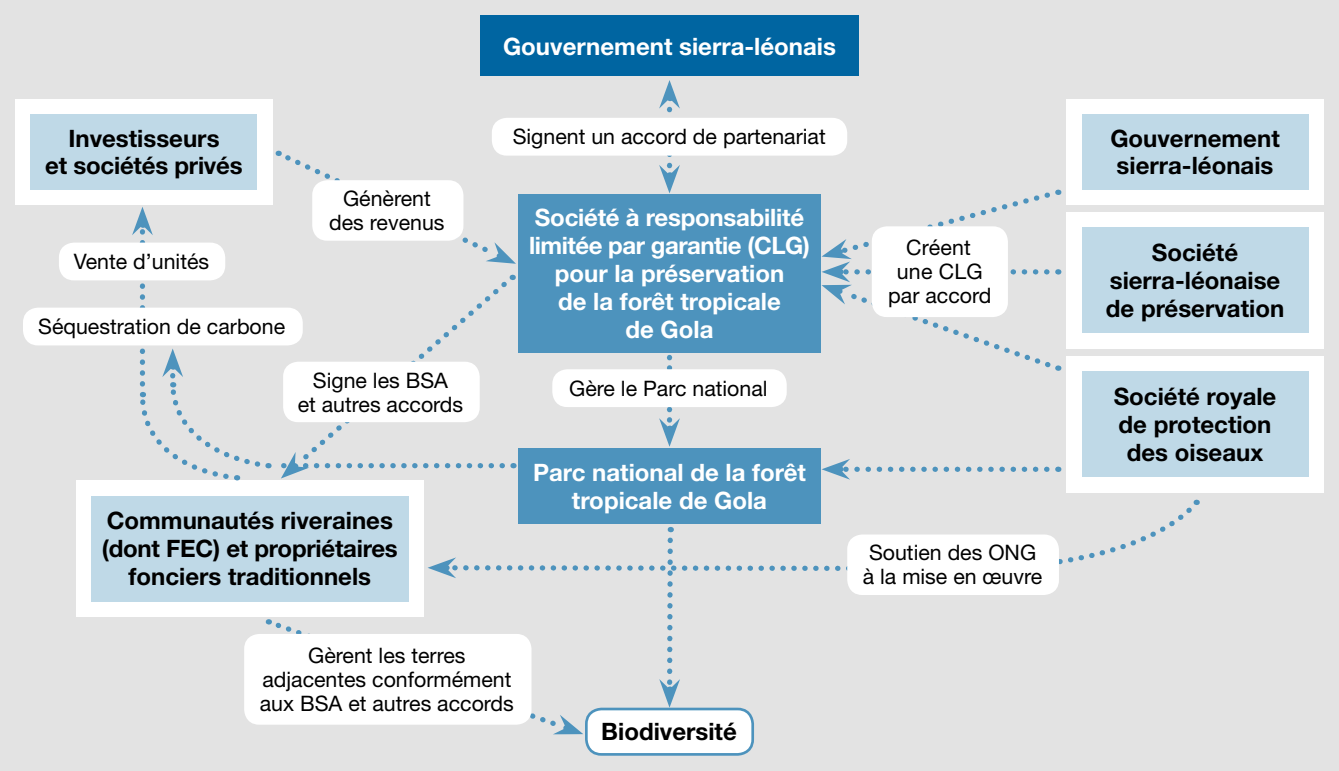


Figure 3. Schéma de la gouvernance du Parc national de la forêt tropicale de Gola, version 2.0

En premier lieu, tandis que la plupart des modalités de l'accord précédent de partage des avantages étaient reconduites afin d'indemniser sous conditions l'ensemble des communautés des sept chefferies, une attention nouvelle a été portée aux communautés les plus proches du GRNP, dans la ceinture de fuite (voir la figure 2). En conséquence, un accord de conservation et de coopération a été signé avec chacune des 122 communautés implantées en lisière de la forêt (*Forest Edge Communities* ou FEC) dans la ceinture de fuite, représentée par son chef suprême, son chef de section et son chef de village. En vertu de cet accord conclu pour six ans, chaque FEC accepte de continuer à protéger le GRNP et à en respecter les règles, et s'engage à soutenir le projet en introduisant de nouvelles activités de subsistance afin de réduire la déforestation hors du parc. En contrepartie, outre le BSA en vigueur, il est prévu que chaque FEC bénéficie de dispositifs d'appui comprenant une aide à l'agriculture (riz et légumes), la remise en état de plantations de cacao et des bourses annuelles d'études secondaires.

En décembre 2015, le projet REDD de Gola a passé avec succès une vérification par des inspecteurs indépendants. Il aurait permis, entre août 2012 et décembre 2014, d'éviter l'émission de 1,2 million de tonnes d'équivalent CO_2 et de générer 975 000 unités vérifiées de carbone. Ce projet, dont la durée de vie est de trente ans, a été distingué par un *gold level* de la CCBA pour son apport exceptionnel à la biodiversité et à l'adaptation aux changements climatiques.

En deuxième lieu, une société à but non lucratif, la GRC LG, a été mise sur pied en 2015 conformément à la législation du pays afin de pouvoir percevoir en toute légalité le produit de la vente d'unités vérifiées de carbone. Il importe d'observer que le statut de société à responsabilité limitée par garantie (CLG) protège ses dirigeants (qui y contribuent pour un montant nominal) de toute responsabilité personnelle au titre des dettes de la société, ce qui atténue les risques qu'ils encourent. Par ailleurs, il est interdit aux CLG à but non lucratif de verser des bénéfices à leurs membres. La GRC LG compte trois membres fondateurs, la NPAA, la RSPB et la CSSL. Chacune désigne un représentant appelé à siéger au conseil d'administration. Au niveau de la gestion, le conseil de direction est composé de quatre membres à raison d'un représentant pour chacun des fondateurs (NPAA, RSPB et CSSL) plus une personne représentant les sept chefferies suprêmes.

Du point de vue opérationnel, la GRC LG a signé avec le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Sécurité alimentaire, chargé de la gestion des AP, un accord de partenariat qui lui a permis, pour la durée de vie du projet, de devenir un projet REDD et d'être gérée comme tel. Cet accord comprend le transfert de droits sur le carbone entre le gouvernement sierra-léonais et la société afin de pouvoir vendre des crédits carbone. Sur le terrain, le projet est mis en œuvre par une subdivision de la GRC LG dénommée « GRNP Management », tandis que la RSPB a été désignée comme organisme chef de file sur le plan technique (elle est également chargée de la commercialisation et de la vente des unités vérifiées de carbone), un accord de services ayant été signé avec elle pour une durée de cinq ans. Sur le plan financier, le compte bancaire de la société est domicilié au Royaume-Uni, cette solution ayant été jugée plus sûre pour de nombreux investisseurs et acquéreurs de crédits carbone.

3.3. L'innovation à grande échelle : résultats socioéconomiques et environnementaux

Le projet REDD de Gola couvre à l'heure actuelle une superficie de 69 714 hectares à l'intérieur du GRNP, à laquelle s'ajoute une ceinture de fuite de 62 932 hectares de forêts où, pour le moment, les activités de soutien aux communautés ont permis d'éviter la déforestation. Ce sont donc au total plus de 132 000 hectares qui relèvent de ce mode efficace de protection sur le terrain, soit 2 % environ du territoire de la Sierra Leone.

Le budget annuel de ce projet REDD s'élève à environ 1,6 million de dollars, ce chiffre couvrant les activités de l'ensemble des secteurs : fonctionnement et gestion du parc, finances, administration et ressources humaines, recherche et surveillance, développement communautaire (relevant du BSA) et sensibilisation. Au total, le projet emploie en permanence 170 recrues locales, dont 49 gardes forestiers à plein temps qui veillent à l'intégrité du parc.

Les gardes patrouillent dans le parc national par équipes de six à huit personnes. Chaque équipe a un plan de patrouille arrêté par son supérieur et est secondée par un spécialiste des systèmes d'information géographique (SIG) qui définit les objectifs

à atteindre pendant la patrouille. Au cours de celle-ci, les gardes notent dans un registre les signes de passage d'animaux et les empiétements ou autres activités illicites. Ils ne sont pas armés mais peuvent arrêter des intrus qui se livrent à des activités illicites et les remettre à la police aux fins de poursuites. En 2015-2016, ces gardes forestiers ont effectué des patrouilles sur une distance totale de 6 363 km et ont arrêté plusieurs braconniers et exploitants miniers illégaux.

Les résultats sont également impressionnants au niveau du développement communautaire (Tubbs *et al*., 2015). Depuis 2007, quelque 122 500 dollars lui ont été consacrés chaque année dans la zone élargie et une trentaine d'agents apportent un soutien déterminant aux communautés implantées autour du GRNP. Plus particulièrement, les 122 communautés établies en lisière de la forêt, soit 24 000 personnes environ, ont bénéficié jusqu'à présent de 244 bourses d'études et des programmes d'épargne et de prêt ont été mis en place pour 750 femmes dans 34 de ces communautés.

3.4. Les risques encourus : problèmes et voie à suivre

Comme on l'a vu, l'architecture institutionnelle du projet de Gola est complexe. Aussi bien dans le cas de l'accord de concession de conservation que dans celui du projet REDD, il a fallu y associer des représentants de la CSSL, de la RSPB, du gouvernement sierra-léonais et des sept chefferies. Des accords ont été conclus en grand nombre pour définir les obligations, les droits et les prérogatives des différents acteurs et parties. De ce fait, il a fallu beaucoup d'efforts et de temps pour élaborer, affiner et négocier ces contrats et pour en assurer le suivi, d'où des coûts de transaction élevés pour l'ensemble du projet.

La mise en place récente de la GRC LG accentue les réserves que suscite ce cadre institutionnel. Il n'a pas encore été établi clairement si l'ensemble des attributions et responsabilités de l'entité chargée du projet ont été transférées en droit à la CLG et le rôle de supervision de son conseil de direction reste à définir de manière plus détaillée. Sur le plan institutionnel, les rapports entre le gouvernement sierra-léonais, détenteur des droits exclusifs sur le GRNP, et le gestionnaire du site, qu'il s'agisse de l'entité chargée du projet ou plus récemment de la CLG, sont ambigus. Même si la signature en 2015 d'un accord de partenariat entre le gouvernement sierra-léonais et la CLG a permis dans une large mesure de clarifier la situation, le statut de la zone en termes de gestion (droits formels sur la forêt) demeure flou. Il en résulte une situation institutionnelle complexe dans laquelle le dispositif innovant dépend largement de la volonté politique actuelle et des relations personnelles pour que ses droits de gestion *de facto* de la forêt de Gola soient garantis.

Face à cette incertitude, le processus a pour le moment tendance à être mené par les acteurs internationaux. Au niveau stratégique, tout d'abord, la complexité du dispositif et son caractère innovant ne permettent pas à l'ensemble des parties prenantes, locales en particulier, d'appréhender pleinement les procédures, droits et obligations en jeu. Au niveau opérationnel, ensuite, l'assistance technique internationale demeure essentielle en ce qui concerne les actions liées à la gestion du GRNP et la prise de décisions. S'il ne fait pas de doute qu'une approche aussi innovante et sa dépendance à l'égard des marchés internationaux du carbone exigent du temps pour que les partenaires locaux soient bien au fait des choses, le renforcement des capacités constitue un facteur capital pour faire en sorte que toutes les parties prenantes disposent des éléments nécessaires pour bien comprendre le dispositif et soient en mesure de l'influer et de le codiriger. Il est en effet essentiel, en dernière analyse, que l'approche innovante de Gola soit légitimée et acceptée au niveau local.

Chapitre 4

UN PARTENARIAT INNOVANT PUBLIC-PRIVÉ : LE MÉCANISME SUD-AFRICAIN D'INTENDANCE ÉCOLOGIQUE ASSORTIE D'AVANTAGES FISCAUX

4.1. Se préparer à l'innovation : le contexte de l'étude de cas

4.1.1. Pression démographique et besoin de développement *vs* préservation du patrimoine naturel

La République d'Afrique du Sud couvre plus de 1,2 million de km², soit plus de deux fois la superficie de la France et presque cinq fois celle du Royaume-Uni. Si, avec environ 54 millions d'habitants, sa densité de population est modérée (45 habitants au km²), sa croissance démographique dépasse 2 % par an.

Une large part – 86 % – de son territoire est consacrée à l'agriculture, principalement à l'élevage (Republic of South Africa, 2005). Là, comme ailleurs (Nelson *et al*., 2010), l'utilisation des terres et leur gestion sont donc essentielles pour la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, étant donné la prévisible augmentation de la pression sur ces ressources. Le rapport de suivi des « *Important Bird and Biodiversity Areas of South Africa* » (Zones importantes pour la conservation des oiseaux et de la biodiversité en Afrique du Sud) en fait également un objectif clé en matière de préservation de la biodiversité, la mauvaise gestion des terres constituant l'une des deux principales menaces pour les oiseaux et la biodiversité à l'échelle nationale (Marnewick *et al*., 2015).

4.1.2. La propriété privée est un élément clé pour atteindre les objectifs en matière de préservation

Les autorités sud-africaines ont reconnu qu'impliquer des propriétaires privés dans la gestion de l'utilisation des terres et la préservation des ressources naturelles était déterminant pour atteindre les objectifs nationaux en matière de biodiversité et de ressources naturelles. En 2014, 36 % des aires terrestres protégées de la République d'Afrique du Sud sont des réserves naturelles (soit détenues et gérées par l'État, soit des propriétés privées gérées par voie contractuelle à des fins de conservation du patrimoine naturel) ou des « environnements protégés » (exclusivement des propriétés privées gérées par voie contractuelle).

Pour atteindre les objectifs nationaux (Republic of South Africa, 2010), il faudrait augmenter la superficie des aires terrestres protégées de 10,8 millions d'hectares d'ici à 2030 (en prenant 2010 comme base), soit 2,7 millions d'hectares tous les cinq ans. En ayant gagné 416 000 hectares de 2010 à 2015, les nouvelles AP couvrent aujourd'hui 15 % environ de cet objectif. Cette expansion est due principalement à l'action volontaire privée en matière de préservation, qui représente 72 % de cette augmentation moyenne annuelle (60 000 hectares chaque année sur un total de 83 000 hectares).

4.2. L'innovation à l'œuvre : un partenariat public-privé pour la préservation des ressources naturelles, soutenu par des avantages fiscaux

4.2.1. La réglementation prévoit une combinaison de l'action publique et de l'action privée en matière de préservation de la nature

Conscientes de l'importance de la propriété privée pour atteindre les objectifs de préservation, les ONG environnementales sud-africaines ont infléchi leur attitude envers les propriétaires fonciers. Au début des années 2000, les ONG impliquées dans la protection de l'environnement cherchaient ainsi à mettre au point des stratégies plus efficaces pour inciter les propriétaires privés à mettre leurs terres en jachère, en particulier les prairies (voir encadré 1). Les autorités ont entrepris une refonte de la législation nationale en matière de biodiversité, aboutissant à la loi sur la biodiversité et à la loi sur les AP, votées en 2004, qui ont permis aux terres privées d'être classées en AP de manière officielle et pérenne.

Ces deux lois constituent une combinaison originale de réglementation publique et d'initiative volontaire de conservation dans un cadre de biodiversité commun mais hiérarchisé. Si le rôle des ONG à cet égard n'est pas spécifié, leur action est capitale pour le bon fonctionnement du système.

À partir de 2003, d'abord avec l'appui du Fonds pour l'environnement mondial, cette réorientation stratégique a abouti à l'approche BDS. Selon cette approche, chaque propriétaire peut être appelé à gérer les ressources naturelles présentes sur ses terres, en vue de constituer collectivement un réseau et un cadre de conservation par le biais de diverses contributions individuelles : « l'intendance écologique de la biodiversité passe par l'acquisition de terres dans des zones prioritaires en termes de biodiversité en concluant des accords avec des propriétaires privés et collectifs, sous l'égide des autorités de conservation » (Cumming *et al*., 2015). Différents types d'accords d'intendance écologique sont possibles, allant du simple inventaire jusqu'à des accords contraignants visant à conserver et à gérer des parcelles dans le cadre d'un programme de gestion et de protection. Les deux catégories les plus exigeantes, « réserves naturelles » et « environnements protégés », sont en réalité des AP situées sur des terres privées, ayant fait l'objet d'un contrat et classées officiellement comme AP par le ministère chargé de l'Environnement ou par un membre du Conseil exécutif de la province pour l'environnement (Cumming *et al*., 2015).

Les sites classés AP dans le cadre de l'approche BDS diffèrent des parcs nationaux traditionnels. Ces derniers sont protégés par des clôtures et se consacrent essentiellement à la promotion de la faune sauvage, du paysage et du tourisme, sans aucune exploitation de terres ni de ressources. Au contraire, les sites de conservation au titre de l'approche BDS sont généralement utilisés pour toutes sortes d'activités économiques pourvu qu'elles soient compatibles avec les objectifs de préservation et les exigences de durabilité, telles que l'élevage de bétail, les exploitations laitières et la production d'agrumes ou de bois.

Encadré 1

Le concept de *Biodiversity Stewardship* (intendance écologique) : un changement d'état d'esprit pour les ONG

« Le concept d'intendance écologique appliqué à la biodiversité est apparu en Afrique du Sud autour de l'année 2000. À l'époque, nombre d'ONG avaient affaire à des propriétaires privés (...) et les méthodes qu'elles utilisaient étaient le plus souvent plutôt théoriques, du style «c'est la bonne chose à faire (...).» La première version de ce que l'on appelle aujourd'hui l'approche BDS s'intitulait, vers 2001, l'approche par incitation à la conservation de la nature, et il s'agissait de «créer des incitations pour que les agriculteurs mettent leurs terres en jachère à des fins de conservation des ressources naturelles». (...) Nous nous efforcions de procurer aux gens la reconnaissance de ce qu'ils faisaient, de les ériger en exemples de ce qu'il faut faire. Mais cela ne touche que 2 à 3 % des gens ; les 97 % restants veulent de l'argent sur leur compte en banque » (interview n° 1 [ONG]).

Les objectifs de conservation sont donc très différents mais, dans l'ensemble, complémentaires.

4.2.2. Souligner l'importance de la conservation : coopération entre le Trésor public et les ONG pour un régime de réduction d'impôts

L'approche mise au point par les ONG environnementales sud-africaines reposait sur le maintien de la motivation et du soutien associé à l'incitation à la conservation au moyen d'allégements fiscaux (Selinske *et al*., 2015).

À partir de 2004, on s'efforça donc de légaliser les réductions d'impôts de manière à accorder un avantage fiscal aux propriétaires dont les terres respectaient les normes de gestion et de conservation imposées par les accords de BDS relatifs aux AP, prévues par les dispositions des lois sur la biodiversité et sur les AP. À ce stade, les incitations fiscales n'étaient toutefois pas formulées de manière assez concrète pour permettre aux propriétaires terriens d'en bénéficier pleinement et pour leur procurer un avantage réel et tangible. Cela a conduit les représentants des pouvoirs publics et les ONG à reconsidérer leur politique, et l'une de ces dernières, *Birdlife South Africa*, s'est adjoint les services d'une spécialiste en fiscalité environnementale, experte en droit et gestion fiscale et possédant une expérience dans le secteur des entreprises. En étroite collaboration avec le *South African National Biodiversity Institute* (SANBI), cette experte a ensuite reformulé les dispositions légales régissant le régime fiscal pour rendre la nouvelle formulation simple et concrète. Le Trésor public d'Afrique du Sud a accepté les amendements proposés et les a publiés au *Journal officiel* en janvier 2015 ; ils sont entrés en vigueur au 1er mars 2015.

4.2.3. Partenariat public-privé : brève description de la politique de gestion de la biodiversité et des incitations fiscales

Le processus intégrant les terres dans le réseau des AP ou dans le cadre élargi des zones de conservation par le biais d'accords d'intendance écologique, leur permettant ainsi de bénéficier d'incitations fiscales, est le suivant :

- En s'appuyant sur une stratégie nationale et sur la définition d'aires prioritaires en matière de biodiversité par la planification systématique avancée de la conservation, les ONG et les organismes provinciaux de conservation de l'environnement font office de « facilitateurs » ou d'« agents de sensibilisation à la bonne gestion ». Ils s'adressent à des propriétaires dont les terres sont jugées importantes en termes de conservation de la biodiversité.

- Lorsqu'un site technique a été évalué et qu'un examen indépendant a établi sa contribution aux priorités environnementales, les autorités provinciales proposent un statut de protection, et un plan de gestion spécifique est élaboré, avec le soutien d'ONG. Ce plan définit les actions de protection que les propriétaires devront entreprendre. Il s'agit le plus souvent de conserver l'état actuel du terrain en s'abstenant d'intensifier les pratiques sylvicoles ou agricoles en usage, afin de préserver les prairies et les forêts peu modifiées.

- Le site sélectionné est alors officiellement classé AP selon la définition de la loi relative aux AP et se voit octroyer un statut *via* le processus d'évaluation du site. Il s'ensuit la signature, par le représentant officiel de la province, d'un accord préliminaire entre l'autorité provinciale et le propriétaire terrien, qui est ensuite officiellement soumis à consultation publique. Après quoi, l'accord est publié au *Journal officiel* par le gouvernement fédéral et le plan de gestion est officiellement approuvé et publié au *Journal officiel* par la province.

- Un géomètre doit alors délimiter précisément les parcelles et les superficies couvertes par l'accord. La cartographie qui en résulte est alors envoyée au Bureau national d'enregistrement des terres. Après quoi, l'accord reste légalement associé de manière pérenne aux parcelles concernées.

- C'est sur cette base que les propriétaires terriens peuvent solliciter une réduction d'impôts sur leur déclaration fiscale annuelle.

- Les autorités provinciales de conservation sont alors tenues de contrôler annuellement la mise en œuvre du plan de gestion.

4.2.4. Une nouvelle répartition des rôles

Au fil du temps, cette nouvelle politique de gestion de la biodiversité et d'abattement fiscal a modifié les relations entre acteurs de la conservation, organismes publics et propriétaires terriens, donnant lieu à de nombreux accords et initiatives de collaboration. La figure 4 illustre cette gouvernance innovante.

4.3. L'innovation à grande échelle : un potentiel prometteur

4.3.1. La politique de BDS est-elle à une échelle suffisante ?

La politique de BDS peut être considérée comme une réussite, si l'on en juge par la récente extension de la superficie couverte par les AP. La plupart des nouvelles AP du pays ont été créées

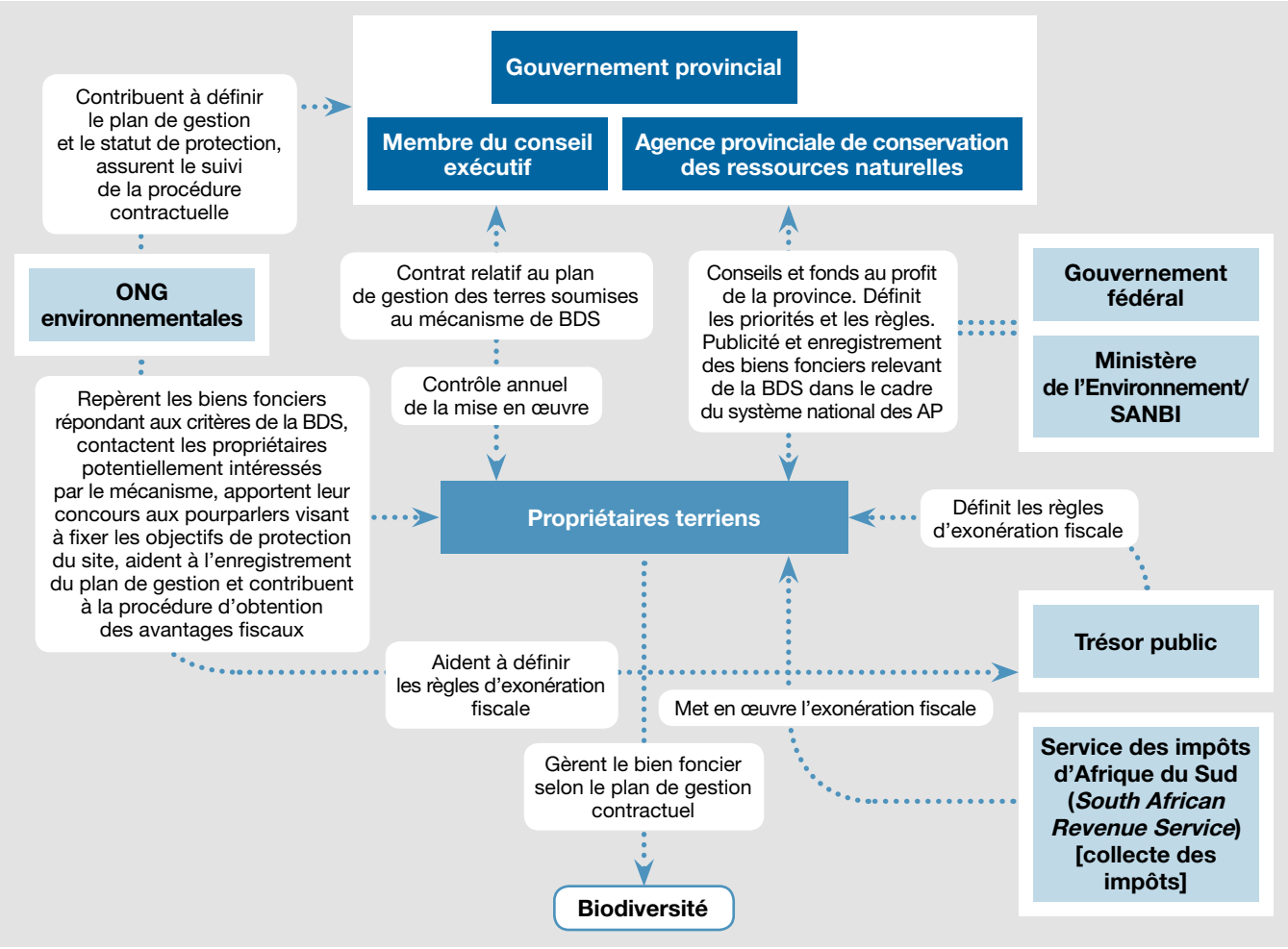


Figure 4. Schéma de la gouvernance dans le cadre de la politique de gestion de la biodiversité et des mécanismes d'avantages fiscaux

dans le cadre de programmes de gestion de la biodiversité au moyen d'accords sur le long terme entre propriétaires terriens et autorités provinciales. En 2014, 70 nouvelles AP ont été déclarées et inscrites au registre national des AP. Elles couvrent plus de 400 000 hectares, ce qui représente 1 % de la totalité des aires terrestres protégées, mais 10 % des « réserves naturelles » actuelles. En mars 2015, 153 sites, couvrant au total 560 000 hectares, étaient en pourparlers pour devenir des AP (Cumming *et al*., 2015), ce qui pourrait doubler les proportions susmentionnées. Ces chiffres montrent l'importance de cette approche, qui pourrait contribuer de manière cruciale au développement futur de la politique sud-africaine de protection des ressources naturelles. Dans l'ensemble, les AP dans le cadre de l'approche BDS contribuent aux objectifs de protection au niveau provincial (pour ce qui est de la superficie relevant d'un régime de protection) dans diverses proportions, allant de 9 % à 32 % (tableau 2).

Cumming et collègues (2015) ont également estimé que créer une AP dans le cadre de l'approche BDS coûte entre 70 et 400 fois moins cher à l'État que l'acquisition de terres. Il a été calculé que soutenir la gestion d'une AP dans le cadre de cette approche était de 4 à 17 fois moins onéreux par hectare que gérer une AP appartenant à l'État. En définitive, atteindre les objectifs nationaux (2028) sur la base de la BDS coûterait autour de 6,15 millions de rands sud-africains (environ 400 000 euros) par an pour les neuf provinces sud-africaines ; les sommes à mobiliser ne sont donc pas considérables en valeur absolue.

4.3.2. Le nouvel avantage fiscal est-il suffisant ?

Grâce au mécanisme de BDS et d'abattement fiscal, les propriétaires peuvent calculer la valeur du terrain qu'ils ont mis en jachère à des fins de conservation, et déduire chaque année jusqu'à 4 % de cette valeur totale de leur base d'imposition. La valeur totale du terrain est ainsi déduite au bout de 25 ans et le capital consacré à la conservation se trouve par conséquent « amorti ». Toutefois, pour limiter l'impact potentiel de cette mesure sur les recettes fiscales du pays, le Trésor public d'Afrique du Sud a maintenu l'avantage à un taux faible par rapport à des revenus agricoles normaux.

Province	Ajouts restant nécessaires en 2008 pour atteindre l'objectif sur 20 ans (à l'horizon 2028) en matière d'AP au niveau provincial (ha)	AP sous contrat déclarées et en cours de négociation dans le cadre de l'intendance écologique (ha)	% contribution des aires sous contrat déclarées et en cours de négociation à l'objectif sur 20 ans (à l'horizon 2028) en matière d'AP (ha)	Hectares acquis en parallèle par l'autorité provinciale de conservation à travers tout mécanisme autre que l'intendance écologique
Cap oriental	1 570 000	234 074	15	1 165*
Kwa-zulu Natal	842 000	268 668	32	0
Mpumalanga	632 000	129 325	20	0
Cap occidental	1 004 000	87 447	9	100 026*

* Ces hectares ont été acquis par donations.

Source : Cumming *et al*., 2015.

Tableau 2. Contribution de l'approche BDS aux objectifs en matière d'AP au niveau provincial

Au 1er décembre 2016, le système d'incitations fiscales lié aux derniers changements de législation n'était pas encore entré en vigueur. Premièrement, les textes de loi, qui ont été revus et simplifiés, pourraient être appliqués mais ils sont encore assez récents. Deuxièmement, pour pouvoir donner lieu à abattement fiscal, l'ensemble du processus administratif et législatif concernant l'accord de BDS associé doit être entièrement terminé, jusqu'à la publication au *Journal officiel* de l'accord entre le propriétaire et l'État. À la même date, aucun propriétaire n'avait encore atteint le stade de la demande d'allégements d'impôts en application des nouvelles dispositions fiscales. Il est donc trop tôt pour mesurer la part des avantages fiscaux dans le succès de cette initiative.

4.4. Les risques encourus : problèmes et voie à suivre

4.4.1. Une participation inégale des autorités publiques

Le déséquilibre de l'implication des autorités publiques s'explique actuellement par les moyens très inégaux que les différentes provinces consacrent à la politique de BDS. Dans le Cap occidental, les autorités provinciales disposent d'un personnel conséquent chargé de la conservation, et 24 personnes se consacrent exclusivement à l'approche BDS. Dans nombre d'autres provinces en revanche, seuls un ou deux agents sont affectés plus ou moins exclusivement à cette tâche. Comme les autorités locales doivent intervenir à des étapes clés du processus, ce déséquilibre a pour conséquence une mise en œuvre hétérogène de la politique de préservation de la nature dans l'ensemble du pays. Il est à noter que ce déséquilibre est dû moins au caractère privé et « opportuniste » du système qu'aux niveaux inégaux d'engagement des autorités locales. En d'autres termes, les limites du système sont le résultat d'une implication publique disparate.

4.4.2. Une résistance intérieure plutôt qu'extérieure

L'une des principales difficultés que le secteur de la préservation du milieu naturel ait eu à surmonter était une résistance « intérieure » de la part des défenseurs de l'environnement au sein des ONG et, dans une moindre mesure, de certains membres des instances gouvernementales chargées de l'environnement. Certains défenseurs de l'environnement traditionnels des deux groupes s'interrogeaient sur le fait de recourir à des intervenants et des mécanismes privés et de devoir agir sans la stabilité que la propriété et le statut publics sont censés conférer à la politique de conservation menée dans les réserves naturelles de l'État. Ils craignaient de perdre le contrôle sur la conservation et doutaient de la capacité des réserves privées à pratiquer une gestion vraiment efficace. La phase initiale du processus a donc été consacrée à des négociations internes au sein de divers groupes de défenseurs de l'environnement et, en parallèle, à la conclusion d'accords « en externe » avec le Trésor public et le ministère chargé de l'Environnement.

4.4.3. Le talon d'Achille du mécanisme : l'adhésion politique

La principale contrainte à laquelle le mécanisme de BDS et ses avantages fiscaux doivent faire face est la nécessité d'un appui politique de haut niveau. Puisque l'administration fiscale nationale est concernée, les décisions sont nécessairement de nature politique. Étant donné l'organisation décentralisée de la République d'Afrique du Sud, il appartient au membre du conseil exécutif (MEC[4]) de la province de signer en personne un accord préliminaire, et ensuite un accord définitif. Le talon d'Achille du mécanisme se trouve à la dernière étape de la procédure administrative : tout d'abord, un accord doit être signé par le représentant du gouvernement provincial ; ensuite, l'accord doit être inscrit au registre foncier. Toutefois, comme les MEC sont à la tête des autorités provinciales, leurs fonctions englobent

4 - Les provinces sud-africaines sont administrées par des gouvernements provinciaux. Les responsables des représentations provinciales du ministère chargé de l'Environnement sont membres du conseil exécutif et sont autorisés par la loi à signer la déclaration définitive de création d'une nouvelle AP. Ils demandent l'avis de leur administration et des autorités chargées de la protection de la nature (Ezemvelo KZN Wildlife par exemple), mais leur signature personnelle est requise. Cette déclaration légalise l'accord entre le propriétaire terrien et les autorités, ce qui en fait une condition préalable à l'octroi d'avantages fiscaux.

tous types d'affaires publiques et la conservation de la biodiversité ne fait pas nécessairement partie de leurs priorités. De plus, signer un accord entre les autorités et des propriétaires privés en vue d'une utilisation extensive de terres et d'avantages fiscaux est une démarche plutôt inhabituelle, sur laquelle les MEC sont généralement assez mal informés. C'est pourquoi on constate souvent des retards de plus d'un an pour faire signer les documents.

La vie politique sud-africaine, assez houleuse, ponctuée de fréquentes élections à tous les niveaux, se caractérise par un taux de renouvellement élevé des représentants régionaux, politiques et donc administratifs. Ces responsables peuvent avoir des priorités différentes en matière d'économie et de préservation du milieu naturel, face à la pression des industries minière et agroalimentaire. Cela constitue de toute évidence un obstacle majeur pour la gestion de la biodiversité et les avantages fiscaux. Certes, le secteur de l'action environnementale est relativement compact et spécialisé, ce qui facilite l'efficacité du processus. En revanche, le volet administratif et politique de la procédure engendre des retards et contraint de manière récurrente les facilitateurs à relancer le mécanisme, ce qui signifie qu'ils doivent trouver l'énergie pour faire avancer les dossiers au cœur de cette procédure bureaucratique et constamment justifier leurs fondements juridiques et administratifs.

Pour l'avenir, les ONG estiment que deux améliorations seraient utiles. La première serait de s'attaquer à un certain nombre d'obstacles et de problèmes organisationnels et de trouver le moyen de moins compter sur l'État pour faire avancer les choses. Dans les cas où l'appui de l'État reste inévitable, la seconde solution serait d'être mieux soutenu par des représentants ou des mécanismes de haut niveau. Des études sont en cours en vue de définir les obstacles et de trouver des solutions permettant aux ONG de relever ces défis.

Chapitre 5

DES SOLUTIONS INNOVANTES POUR ASSURER FINANCEMENT ET RÉSULTATS ÉCOLOGIQUES : UN FONDS FIDUCIAIRE ENVIRONNEMENTAL POUR LES AIRES PROTÉGÉES EN CÔTE D'IVOIRE

5.1. Se préparer à l'innovation : le contexte de l'étude de cas

5.1.1. Au niveau national

La Côte d'Ivoire s'étend sur un vaste territoire de 322 462 km² et comptait en 2015 près de 23 millions d'habitants. Bien qu'elle fasse partie des pays à revenu intermédiaire, le taux de pauvreté de sa population se situait, en 2015, à 46,3 %. Cela s'explique en partie par l'instabilité politique qui touche la gouvernance et les capacités institutionnelles du pays.

La Côte d'Ivoire est dotée d'une biodiversité parmi les plus riches d'Afrique de l'Ouest (République de Côte d'Ivoire, 2016). L'économie du pays est fortement dépendante de l'agriculture : les terres agricoles représentent près de 65 % de la superficie totale (2013) et occupent 68 % de la main-d'œuvre (2007).

La Côte d'Ivoire a perdu d'immenses étendues de forêt. On estime qu'il subsiste moins de 4 millions d'hectares de forêts sur les 16 millions présents en 1960. Le développement agricole rapide, en particulier la production de cacao, est une menace majeure pour la biodiversité dans le pays. En 2014, la culture du cacao couvrait 2,5 millions d'hectares de terres agricoles et son emprise est en forte augmentation (+ 33 % de terres en 10 ans depuis 2002).

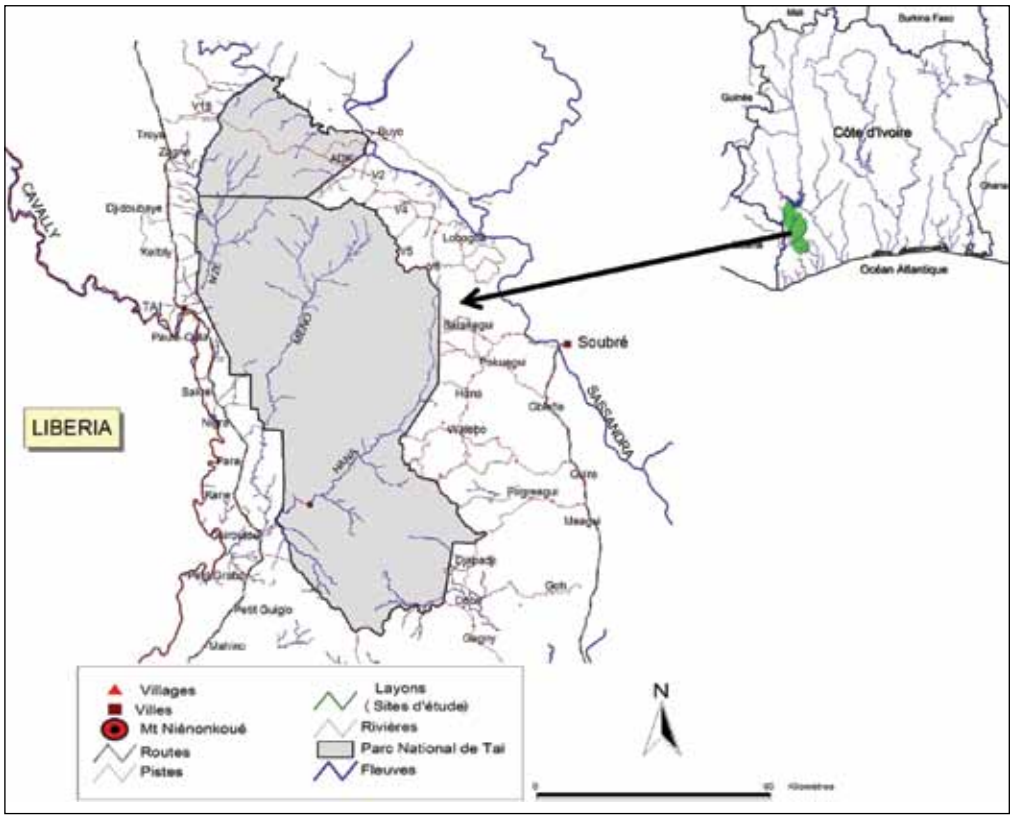
La conservation de la forêt en Côte d'Ivoire s'appuie essentiellement sur un réseau de 233 forêts classées. En outre, huit AP et six réserves naturelles couvrent plus de 2,1 millions d'hectares, soit 6,5 % du territoire national. Dans ce contexte, le pays envisage de créer d'autres AP et de renforcer les capacités et l'efficacité du réseau actuel (République de Côte d'Ivoire, 2016).

5.1.2. Coup de projecteur sur une zone essentielle : le Parc national de Taï

Créé par décret en 1972 et situé à l'ouest de la Côte d'Ivoire (figure 5), le PNT couvre 536 017 hectares. Le parc, encore relativement intact, constitue l'un des derniers vestiges de la vaste forêt tropicale primaire de Haute-Guinée. Espace vital d'éléphants, de buffles et de chimpanzés, le PNT abrite également 12 espèces endémiques, parmi lesquelles le céphalophe de Jentink et le céphalophe zébré. Des 746 espèces d'oiseaux observées en Côte d'Ivoire, 234 sont présentes dans le parc, dont certaines sont très rares (République de Côte d'Ivoire, 2015a).

L'aire élargie de Taï, qui couvre un rayon de 10 km autour du parc et constitue une zone périphérique de 408 277 hectares, est soumise à d'importantes pressions humaines. On estime qu'environ un million de personnes vivent à proximité du parc, réparties dans 81 villages. 55 % de ces foyers exercent des activités agricoles, dont la production de cacao représente une part importante. Plus de la moitié des terres de la périphérie du parc de Taï est actuellement plantée de cacaoyers, qui font vivre 33 800 agriculteurs.

Ces pressions humaines ont abouti à une déforestation massive dans les environs du PNT. Entre 2003 et 2011, la part de forêt primaire de la zone périphérique est passée de 10,5 % à 0,6 % (Varlet *et al.*, 2013). Dans ces conditions, l'intégrité des limites du parc reste très incertaine et est de plus en plus exposée aux risques d'empiétement. Un renforcement des capacités de gestion et du financement s'impose donc.



Source : Adapté de Junker *et al.*, 2009, p. 51.

Figure 5. Carte du PNT

5.2. L'innovation à l'œuvre : financer une gestion efficace des AP grâce à des conversions de dettes

Dans cette optique, trois types d'innovations sont à l'œuvre : premièrement, une fondation a été constituée pour servir d'instrument indépendant de financement des AP. Deuxièmement, des fonds sont mobilisés au moyen de la capitalisation de la fondation résultant des remises de dettes. Troisièmement, les AP sont gérées efficacement par le biais de contrats passés avec un organisme autonome paraétatique de conservation des AP.

5.2.1. Financer le réseau ivoirien des AP : un changement de paradigme novateur

Au cours d'un séminaire national à Abidjan en 1995, les acteurs de la préservation de l'environnement ont reconnu que le réseau des AP, malgré de gros investissements publics et l'aide importante des bailleurs de fonds, n'avait pas atteint les objectifs fixés. Il fut décidé qu'un mécanisme assurant un financement minimal, permanent et stable du fonctionnement des AP devait être mis en place, assorti d'un ensemble de structures de gestion améliorée.

En 2002, le gouvernement ivoirien promulgua la loi n° 2002-102 visant à renforcer la politique de conservation du pays. Premièrement, la loi prévoyait la création d'un établissement public national à caractère particulier chargé de gérer les AP et réserves du pays, doté de la personnalité morale et d'une autonomie financière. Chaque AP devait être gérée de manière décentralisée au niveau de l'aire et faire l'objet d'un plan de développement et de gestion spécifique. Deuxièmement, la loi faisait des fondations les instruments officiels du financement durable du fonctionnement des AP grâce au rendement financier de leur capital. La même année, le décret n° 2002-359 créait officiellement l'OIPR, l'organisme chargé de gérer les AP de Côte d'Ivoire. La gouvernance et le financement du réseau ivoirien d'AP s'en sont donc trouvés modifiés de manière innovante (figure 6).

5.2.2. Structure de la Fondation pour les parcs et réserves de Côte d'Ivoire en Côte d'Ivoire (FPRCI-CI)

Dans le prolongement de la loi de 2002, la FPRCI, un organisme privé à but non lucratif, a été créée en novembre 2003. Il s'agissait du premier fonds fiduciaire ivoirien consacré au financement du réseau d'AP du pays (encadré 2).

La FPRCI est aujourd'hui régie par les structures suivantes :

1) L'assemblée générale est composée de dix membres fondateurs volontaires et se réunit une fois par an. Elle adopte la politique de la fondation, approuve le budget et contrôle les membres du conseil d'administration.

2) Le conseil d'administration est constitué de neuf membres volontaires et de deux membres observateurs (sans droit de vote) qui représentent les bailleurs de fonds. Il se réunit trois fois par an. Le conseil définit la politique générale, approuve le programme de travail et contrôle rigoureusement la gestion et l'utilisation des fonds par la direction exécutive.

3) La direction exécutive assure la gestion financière, technique et administrative et supervise le travail du gestionnaire d'actifs.

Encadré 2

Fonds fiduciaires pour l'environnement : définitions

Un fonds fiduciaire pour l'environnement (FFE) est une structure juridique indépendante. Cette structure d'investissement vise à mettre en commun et administrer la collecte et l'affectation de ressources financières à des fins environnementales. Il s'agit là d'une solution nationale qui facilite l'orientation stratégique, favorise une gestion rigoureuse des projets, permet un suivi et une évaluation de qualité et un niveau élevé de transparence et de redevabilité.

Un fonds de dotation désigne un FFE où le capital est investi à perpétuité. Seuls les revenus générés servent à financer les subventions et activités.

Un fonds d'amortissement désigne un FFE où la totalité du capital et des intérêts produits est utilisée sur une assez longue période (en général de dix à vingt ans) jusqu'à épuisement complet, portant le solde à zéro.

4) Deux comités font des recommandations au conseil d'administration. Le comité d'investissement définit les directives de placement et évalue le travail du gestionnaire d'actifs. Le comité d'audit est chargé de contrôler les comptes annuels de la fondation et ses procédures.

Actuellement, le conseil d'administration est composé de personnalités de la société civile ivoirienne estimées, compétentes et influentes. Ce sont notamment des personnes issues du secteur privé, des ONG, des juristes et des universitaires ; on y trouve également deux représentants du gouvernement. Ces membres éminents sont un gage de crédibilité, d'efficacité et de légitimité pour la FPRCI au niveau national et international.

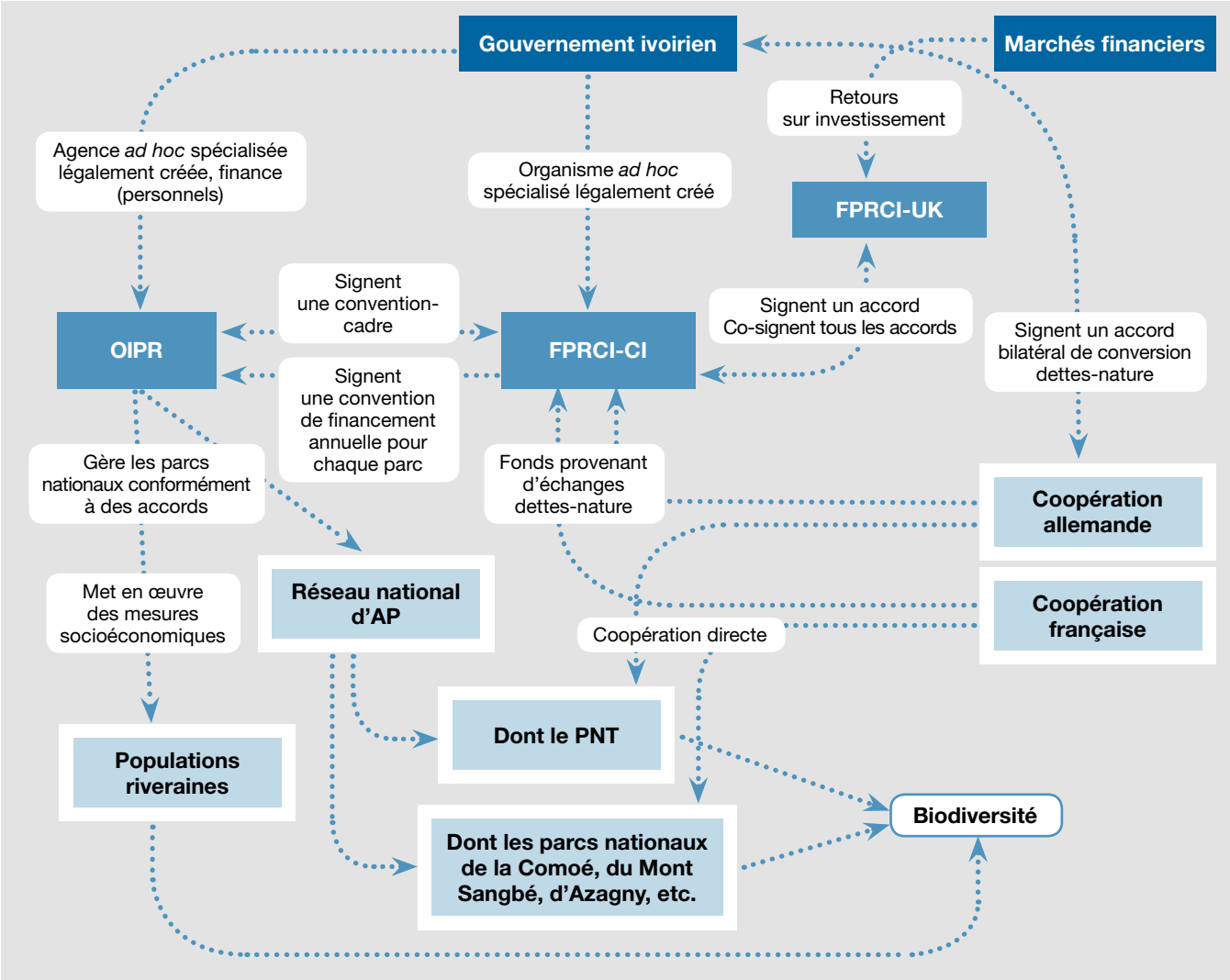


Figure 6. Schéma de la gouvernance pour le financement et la gestion des AP en Côte d'Ivoire

5.2.3. Création de la Fondation pour les parcs et réserves de Côte d'Ivoire au Royaume-Uni (FPRCI-UK) pour mobiliser des fonds

En 2008, deux acteurs de la coopération allemande, le BMZ (ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement) et le GTZ (Office allemand de la coopération technique) ont engagé 2,5 millions de dollars au profit du fonds de dotation de la fondation (pour le PNT en particulier). Pour être éligible à ces fonds, la FPRCI devait faire preuve de diligence raisonnable. En outre, il a été décidé de créer une fondation sœur au Royaume-Uni car, en raison de l'instabilité politique et de la plus grande rigueur des règles financières de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), les marchés financiers internationaux souhaitaient voir leur capital déposé au Royaume-Uni. C'est ainsi que la FPRCI-UK fut créée en octobre 2009 pour mettre en place le fonds de dotation. Créée officiellement par un membre, la FPRCI-CI, elle a, comme son homologue ivoirienne, nommé un conseil d'administration composé de neuf directeurs et de deux membres sans droit de vote représentant les partenaires bailleurs de fonds. La FPRCI-CI et la FPRCI-UK ont signé un accord définissant leurs relations : tous les documents doivent être validés par les deux fondations. Les fonds sont gérés par un gestionnaire d'actifs sélectionné, qui doit appliquer la politique d'investissement du patrimoine.

5.2.4. Financement de la FPRCI-CI : mobiliser des fonds par le biais de conversions dettes-nature

La source des financements à affecter était elle aussi innovante. En mars 2010, le gouvernement allemand a décidé d'annuler une partie de ses créances envers la Côte d'Ivoire. En contrepartie, le gouvernement ivoirien s'est engagé à décaisser 9,5 millions d'euros au profit du PNT et 10 millions d'euros pour le Parc national de la Comoé. En 2012, un accord de conversion de dettes a été signé entre l'Établissement de crédit pour la reconstruction (KfW), la FPRCI-CI et le gouvernement ivoirien. L'accord fixait les conditions relatives aux versements et aux procédures de suivi[5].

Les fonds provenant des versements sont décaissés en deux étapes. Une première partie des fonds est d'abord transférée directement du fonds d'amortissement de la FPRCI à l'OIPR et au parc national concerné. La part restante est déposée sur le fonds de dotation de la fondation en vue de produire des intérêts qui couvriront à perpétuité les frais de gestion des AP.

Les fonds transférés annuellement de la FPRCI à l'OIPR pour la gestion du PNT et du Parc national de la Comoé s'élèvent respectivement à 610 000 euros et 457 000 euros. Comme le prévoit l'accord-cadre avec la KfW, l'OIPR doit consacrer ces fonds à certaines catégories de dépenses. Il s'agit de dépenses récurrentes, notamment le personnel contractuel, les frais de fonctionnement, d'entretien des véhicules, ainsi que l'achat de petit matériel. L'investissement et les infrastructures sociales ne peuvent être financés qu'à titre exceptionnel, moyennant approbation du bailleur de fonds. Il faut noter que la KfW est membre sans droit de vote (observateur) du conseil d'administration de la FPRCI-CI, ce qui signifie qu'elle peut contrôler utilement le mécanisme et les résultats de son financement.

Un autre accord de conversion de dettes a été signé avec la France dans le cadre d'un contrat de désendettement et de développement (C2D). Après un premier contrat C2D en 2012, un second a été signé en 2014 afin de convertir une dette de 1,1 milliard d'euros au profit de six secteurs prioritaires. Les projets de préservation de la biodiversité ont reçu 15,5 millions d'euros, dont 10 millions ont été alloués à la FPRCI pour alimenter le fonds de dotation de la fondation[6]. Les intérêts produits contribueront à financer les coûts de gestion des parcs nationaux d'Azagny et du Mont Sangbé. Dans ce cas sont aussi éligibles, en vertu de l'accord-cadre, non seulement les coûts d'investissement, dont l'achat de véhicules, mais également les mesures socioéconomiques destinées aux populations voisines. L'Agence française de développement (AFD) est aujourd'hui également membre sans droit de vote (observateur) du conseil d'administration de la FPRCI-CI.

5- Un acte de rétrocession a également été signé par le Gouvernement de Côte d'Ivoire afin que les fonds soient affectés à la FPRCI, puis à l'OIPR pour la gestion du PNT et du Parc national de la Comoé.

6- Presque identique à l'accord allemand de conversion de dettes, un acte de rétrocession a également été signé.

5.2.5. La « privatisation » de la gestion et des processus de prise de décisions pour la gestion des AP en Côte d'Ivoire

Créé en 2002, l'OIPR est un organisme public national à caractère particulier. Bien que placé sous la tutelle de l'administration, l'Office est néanmoins un organisme autonome administré par un conseil de gestion, composé de six représentants du gouvernement, de trois représentants des populations des zones périphériques, d'un représentant de la FPRCI et d'un représentant des ONG de défense de l'environnement. Le conseil de gestion vote le budget et approuve la politique de l'OIPR tandis que la direction générale propose et met en œuvre ces orientations et supervise les activités quotidiennes aux niveaux central ainsi que régional, par l'intermédiaire de directions locales. L'OIPR est chargé de la gestion de 14 AP qui couvrent au total 2,1 millions d'hectares. Il emploie 480 personnes, dont 95 % d'agents de la fonction publique, parmi lesquels 200 gardes forestiers. Les subventions publiques représentent la majeure partie de son budget, consacré essentiellement aux rémunérations des fonctionnaires ainsi qu'aux coûts d'investissement pour des routes et des bâtiments.

De nombreux documents stratégiques et opérationnels sont établis pour chaque AP, en vue d'une gestion efficace. Premièrement, un plan quinquennal d'aménagement et de gestion définit diverses mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. En font partie des mesures en matière de surveillance, de suivi et d'évaluation, de recherche, d'aide aux populations riveraines, de développement d'infrastructures et d'écotourisme. Deuxièmement, un plan d'affaires quantifie les coûts afférents aux mesures de gestion envisagées. Troisièmement, un plan annuel d'opérations présente les activités à réaliser, le calendrier de leur mise en œuvre sur l'année, les résultats à atteindre et leur coût.

Le nouveau rôle de la FPRCI en matière de financement est en train de créer une relation particulière entre la fondation et l'OIPR, ce dernier conservant des relations indirectes avec ses bailleurs de fonds. Cette nouvelle logique contractuelle est une innovation sur le plan de la gouvernance, qui contribue à renforcer la gestion des AP et aide l'OIPR à respecter les normes opérationnelles et stratégiques du secteur privé en matière de prise de décisions.

La FPRCI et l'OIPR signent une convention-cadre pour chaque guichet de financement consacré à une AP. Cette convention-cadre, approuvée par le bailleur de fonds concerné, définit les modalités et les procédures de financement de l'AP et détermine les dépenses éligibles. Elle stipule que l'OIPR doit adresser à la FPRCI une demande annuelle de financement de l'AP, dont la cohérence avec les différents plans concernant les AP est ensuite examinée. Une fois la demande approuvée par le conseil d'administration de la FPRCI, une convention de financement annuelle est signée par les deux parties.

La mise en œuvre de la convention-cadre et des conventions de financement fait l'objet d'un bilan trimestriel dressé par les deux partenaires conjointement avec les autres parties prenantes concernées. La FPRCI dispose ainsi de rapports techniques et financiers réguliers, ce qui lui permet de contrôler le taux de réalisation atteint par l'équipe gestionnaire de l'AP. Un taux inférieur à 75 % donnerait lieu à une évaluation plus complète de la situation ; un taux inférieur à 50 % pourrait entraîner l'arrêt du financement. En outre, à la fin du cycle financier (mars-avril), une réunion est organisée avec l'ensemble des parties prenantes pour suivre et évaluer la dernière convention de financement annuel (atelier bilan). C'est l'occasion d'évaluer les impacts du financement selon des indicateurs préalablement établis. Les stratégies peuvent ainsi être revues.

5.3. L'innovation à grande échelle : assurer l'intégrité écologique des parcs

En définitive, ces innovations en matière de financement et d'institutions facilitent la conservation de la biodiversité, à grande échelle, à l'intérieur des AP aux niveaux national et local. Le PNT en est une parfaite illustration.

Avec sa zone périphérique, le PNT couvre près de 3 % du territoire de la Côte d'Ivoire. À cet égard, les efforts déployés par la FPRCI pour promouvoir un financement durable, renforcer et contrôler les activités de l'OIPR à l'intérieur et à l'extérieur du parc, contribuent de manière significative à la préservation de la biodiversité dans une vaste zone riche en biodiversité.

En 2015, un budget total de près de 600 millions de francs CFA (915 000 euros) a été consacré aux activités et aux infrastructures du PNT. Environ 500 millions de francs CFA (762 000 euros) ont servi à rémunérer les fonctionnaires chargés de la gestion du parc. Si les coûts salariaux étaient entièrement couverts par l'État, les coûts de fonctionnement étaient en partie financés par la FPRCI. Cette dernière a consacré 398 millions de francs CFA (607 000 euros) aux salaires et primes des agents contractuels, au petit matériel, à l'entretien des véhicules et aux indemnités liées aux missions de surveillance. En 2015, le personnel se composait de 140 personnes employées à la conservation de la biodiversité à l'intérieur et à proximité du PNT. Globalement, cela représente une très forte capacité technique de protection de l'intégrité du parc et de préservation de sa riche biodiversité. En 2015, 203 patrouilles suivies par SIG ont été effectuées à l'intérieur du PNT impliquant 9 933 jours-homme ; cette surveillance a permis à terme d'appréhender 174 délinquants cette année-là.

Au total, la déforestation à l'intérieur du parc et dans ses environs immédiats est restée minime. Bien que le sud-ouest du pays soit la principale région productrice de cacao, le PNT est sans doute le parc le mieux préservé du réseau ivoirien d'AP. Les activités humaines illégales ont atteint leur niveau le plus bas en 2015 (République de Côte d'Ivoire, 2015b) et les effectifs d'éléphants, d'antilopes et d'autres espèces se sont stabilisés depuis 2012 (Tiédoué *et al*., 2015).

5.4. Les risques encourus : problèmes et voie à suivre

Le mécanisme décrit ci-dessus, quoique innovant et très efficace pour promouvoir une bonne gestion des AP, pourrait se heurter à plusieurs difficultés qu'il faudra résoudre à plus ou moins brève échéance. Premièrement, les coûts de transaction pour élaborer les contrats, puis en assurer la mise en œuvre et le suivi, restent conséquents. De nombreux accords ont dû et devront encore être signés. En ce qui concerne les conversions dettes-nature, des contrats de rétrocession doivent être conclus. Dans le cas du C2D, les fonds doivent transiter par le Trésor public français avant d'être transférés sur les comptes de l'UEMOA, puis à la FPRCI-UK, pour revenir à la FPRCI-CI et finalement à l'OIPR. De plus, des conventions-cadres et des conventions de financement annuelles doivent être signées avec l'OIPR pour chaque AP. Pendant ce processus, les bailleurs de fonds doivent émettre des avis de non-objection. Dans l'ensemble, ces formalités prennent du temps et impliquent des coûts financiers supportés par la fondation et ses partenaires.

Deuxièmement, ce dispositif de financement peut, dans les faits, créer les conditions d'un remplacement de l'imprévisibilité des financements des bailleurs fondés sur des projets par l'instabilité et la transparence limitée des marchés financiers. D'une part, certains bailleurs de fonds hésitent encore à utiliser des fonds de dotation qui investissent leurs avoirs sur des marchés financiers par nature imprévisibles et instables. Leur méfiance est d'autant plus forte qu'ils entendent contrôler rigoureusement où l'argent sera investi. D'autre part, certains bailleurs de fonds estiment aussi que les marchés financiers, quand des investissements à faible risque sont choisis, peuvent ne pas produire un rendement assez élevé pour financer efficacement les activités des AP.

Troisièmement, la tendance de la fondation à privilégier le financement des coûts récurrents (coûts de fonctionnement) constitue un frein aux plus gros investissements dans les infrastructures et l'aide aux populations riveraines des AP. Les véhicules servant aux patrouilles dans les parcs vieillissent et ont besoin d'être remplacés. S'il est vrai que les infrastructures du parc sont de peu d'utilité sans des patrouilles quotidiennes, *a contrario* les gardes forestiers ne peuvent travailler correctement s'ils sont privés de véhicules, de baraquements et de routes en bon état. De même, des mesures socioéconomiques destinées aux populations vivant dans les zones périphériques sont essentielles pour légitimer les actions de l'OIPR. Toutefois, dans ce dernier cas, ne sont aussi éligibles que les coûts de fonctionnement, par exemple le carburant pour se rendre dans les villages, quelques affiches et T-shirts. Il en résulte que cette charge des mesures riveraines pèse sur le budget du bailleur, soumis à un calendrier et imprévisible, ou sur le budget de l'État, qui est de même limité. Si l'OIPR a bel et bien pour mission de mettre l'accent sur la gestion de l'AP, allouer les fonds aux seules actions de conservation de la nature à l'intérieur du parc sans impliquer davantage les populations locales pourrait s'avérer contre-productif. Une innovation illégitime ne mènera au niveau local qu'à du ressentiment, des conflits et des empiétements de la forêt.

Bibliographie

Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Wildavsky Forum Series, Berkeley et Los Angeles, California, USA, University of California Press.

Belvaux, E. (2012), Final Evaluation Report – "Conservation of the Gola Rain Forest: Sierra Leone", rapport au Fonds français pour l'environnement mondial, Gret, Paris.

Birner, R. et H. Wittmer (2004), "On the 'Efficient Boundaries of the State': The Contribution of Transaction-Costs Economics to the Analysis of Decentralization and Devolution in Natural Resource Management." *Environment and Planning C: Government and Policy,* vol. 22, n° 5, pp. 667-685.

Bulte, E. *et al*. (2013), "REDD+ Socio-Economic descriptive Analysis Sierra Leone". Cambridge and Wageningen social science group.

Clements, T. *et al*. (2014), "Impacts of Protected Areas on Local Livelihoods in Cambodia", *World Development*, volume 64, supplément 1, pp. S125-S134.

CDB (2012), *Report of the High-Level Panel on Global Assessment of Resources for Implementing the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*, Montréal (Canada), UNEP/CBD/COP/11/INF/20.

Crédit suisse et McKinsey (2016), *Conservation Finance. From Niche to Mainstream: The Building of an Institutional Asset Class*, Crédit suisse Group AG et McKinsey Center for Business and Environment.

Cumming, T. *et al*. (2015), *The Business Case for Biodiversity Stewardship*, South African National Biodiversity Institute, Pretoria (Afrique du Sud).

Dempsey, J. et D.C. Suarez (2016), "Arrested Development? The Promises and Paradoxes of 'Selling Nature to Save It'", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 106, n° 3, pp. 653-671.

Emerton, L., J. Bishop et L. Thomas (2006), *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*, UICN, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), pp. x et 97.

Fétiveau, J. *et al*. (2014), *Étude relative aux initiatives innovantes pour le financement de la biodiversité et l'identification des mécanismes à fort potentiel*, rapport au ministère français des Affaires étrangères et du Développement international, Paris (France).

Groupe de haut niveau de la CDB (2014), *Resourcing the Aichi Biodiversity Targets: An Assessment of Benefits, Investments and Resource needs for Implementing the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020. Second Report of the High-Level Panel on Global Assessment of Resources for Implementing the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*, Montréal (Canada).

Hipkiss, A. et N. Tubbs (2012), "Innovative Financing for sustainable conservation of the Gola Rainforest, Sierra Leone", *NAPA News from African Protected Areas*, n° 56, pp. 6-8.

Ituarte-Lima, C. *et al*. (2014), *Biodiversity financing and safeguards: lessons learned and proposed guidelines*, Stockholm Resilience Centre at Stockholm University, document d'information UNEP/CBD/COP/12/INF/27 pour la 12e Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique à Pyeongchang (Corée), SwedBio, Stockholm (Suède).

Juffe-Bignoli, D. *et al*. (2014), *Protected Planet Report 2014: Tracking progress towards global targets for protected areas*, Centre de surveillance de la conservation de la nature, Cambridge (Royaume-Uni).

Junker, J. *et al*. (2009), « Guide de suivi écologique – Atelier de formation », Parc national de Taï, Côte d'Ivoire, février-mars 2009, GRASP, Institut Max-Planck, Wild Chimpanzee Foundation.

Lapeyre, R. et R. Pirard (2013), "Payments for environmental services and market-based instruments: next of kin or false friends?", document de travail n° 14/13, IDDRI, Paris (France), p. 16.

Lindsey P.A. *et al*. (2016), "Life after Cecil: channelling global outrage into funding for conservation in Africa", *Conservation Letters XXX*, doi: 10.1111/conl.12224.

Marnewick, M.D. *et al*. (2015), *South Africa's Important Bird and Biodiversity Areas Status Report 2015*, Birdlife South Africa, Johannesburg (Afrique du Sud), www.birdlife.org.za/images/IBA/Documents/IBA%20Status%20Report%20low%20res.pdf.

McNeely, J.A. (1988), *Economics and Biological Diversity: Developing and Using Economic Incentives to Conserve Biological Resources*, UICN, Island Press, Gland (Suisse).

Méral, P. (2015), Market-Based Instruments: Analysing the Emergence of the Concept. INVALUABLE Working Paper, 0315, INVALUABLE, Institut de recherche pour le développement, Montpellier.

Mermet, L., Y. Laurans et T. Leménager (2014), "Tools for what trade? Analysing the Utilisation of Economic Instruments and Valuations in Biodiversity Management", *À savoir* n° 25, pp. 73-74, Agence française de développement, Paris.

Myers, N. *et al*. (2000), "Biodiversity hotspots for conservation priorities", *Nature*, n° 403, pp. 853-858.

Nelson, E. *et al*. (2010), "Projecting Global Land-Use Change and Its Effect on Ecosystem Service Provision and Biodiversity with Simple Models", *PLoS One*, vol. 5, n° 12, réf. e14327.

OCDE (2013), *Examens environnementaux de l'OCDE : Afrique du Sud*. Éditions OCDE, Paris.

Parker C. *et al*. (2012), *The Little Biodiversity Finance Book Methodology Appendix*, Global Canopy Programme, Oxford.

Pirard, R., R. Billé et T. Sembrès (2009), "Payments for Ecosystem Services: Responding to Challenges of Large-Scale Implementation", document de travail, IDDRI, Paris.

PNUE-CMSC (Centre mondial de surveillance de la conservation du PNUE) et UICN (2016), *Protected Planet Report 2016*, PNUE-CMSC et UICN, Cambridge (Royaume-Uni) et Gland (Suisse).

République de Côte d'Ivoire (2015a), *Plan d'aménagement et de gestion du Parc national de Taï 2014-2018*. Office ivoirien des parcs et réserves, Abidjan.

République de Côte d'Ivoire (2015b), *Parc national de Taï. Rapport annuel d'activités 2015*. Office ivoirien des parcs et réserves, Direction de zone sud-ouest, Soubré.

République de Côte d'Ivoire (2016). *Stratégie et plan d'action pour la diversité biologique nationale 2016-2020*. Ministère de l'Environnement, de la Salubrité urbaine et du Développement durable, Abidjan.

Republic of South Africa (2005), *South Africa's National Biodiversity Strategy and Action Plan*, CBD NBSAP Report, Pretoria, Department of Environmental Affairs and Tourism.

Republic of South Africa (2010), *National Protected Area Expansion Strategy for South Africa 2008*, Pretoria, Department of Environmental Affairs and Tourism.

Selinske, M. *et al*. (2015). "Understanding the Motivations, Satisfaction, and Retention of Landowners in Private Land Conservation Programs: Landowner Commitment to Conservation." *Conservation Letters*, vol. 8, n° 4, pp. 282-89. doi:10.1111/conl.12154.

Simonet, G. *et al*. (2015), "REDD+ projects in 2014: an overview based on a new database and typology", *Les Cahiers de la Chaire Économie du Climat, Information and debates Series*, n° 32.

Tiédoué, M.R. *et al*. (2015), *État de conservation du Parc national de Taï : Rapport de suivi écologique – phase 10* (novembre 2014-mai 2015), rapport OIPR/WCF, Soubré (Côte d'Ivoire).

Tubbs, N. *et al*. (2015), "Sierra Leone's Gola Rainforest National Park. REDD project improving livelihoods of 122 Forest Edge Communities", document présenté au XIV[e] Congrès forestier mondial, Durban (Afrique du Sud), 7-11 septembre 2015.

Varlet, F., G. Kouamé et H.A. Caspary (2013), *Étude de la production de cacao dans la zone riveraine du Parc national de Taï*. Étude pour le compte du Programme de développement économique en milieu rural (PRODEMIR), Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), Abidjan (Côte d'Ivoire).

Vatn, A. *et al*. (2014), *Payments for Nature Values. Market and Non-Market Instruments*, NORAD Report 5/2014, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.

Whitten, S., M. Van Bueren et D. Collins (2003), "An Overview of Market-based Instruments and Environmental Policy in Australia", document présenté au symposium AARES (The Australian Agricultural and Resource Economics Society) sous le titre "Market-Based Tools for Environmental Management", Canberra (Australie).

Williamson, E.O. (1991), "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Administrative Science Quarterly*, vol. 36, n° 2, juin, pp. 269-296, réédité dans O.E. Williamson et S.E. Masten (éd.) [1999], *The Economics of Transaction Costs. An Elgar Critical Writings Reader*, Cheltenham (Royaume-Uni) et Northampton (Massachusetts, États-Unis), pp. 101-128.

Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
AP	Aire protégée
APD	Aide publique au développement
AZE	*Alliance for Zero Extinction*
BDS	Intendance écologique (*Biodiversity Stewardship*) [Afrique du Sud]
BMZ	Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (Allemagne)
BSA	*Benefit Sharing Agreement* (accord de partage des avantages)
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CCBA	*Climate, commmunity and biodiversity allliance* (Alliance pour le climat, les communautés et la biodiversité)
CDB	Convention sur la diversité biologique
CLG	Société à responsabilité limitée par garantie (Sierra Leone)
CMSC	Centre mondial de surveillance de la conservation (PNUE)
CSSL	*Conservation Society of Sierra Leone* (Société sierra-léonaise de préservation)
FEC	*Forest Edge Communities* (communautés implantées en lisière de la forêt)
FFE	Fonds fiduciaire pour l'environnement
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FPRCI	Fondation pour les parcs et réserves de Côte d'Ivoire
FPRCI-CI	Fondation pour les parcs et réserves de Côte d'Ivoire en Côte d'Ivoire
FPRCI-UK	Fondation pour les parcs et réserves de Côte d'Ivoire au Royaume-Uni
GFCCP	Programme de concession de conservation de la forêt de Gola
GFR	Réserve forestière de Gola
GRASP	Partenariat pour la survie des grands singes
GRC LG	Société à responsabilité limitée par garantie pour la préservation de la forêt tropicale de Gola
GRNP	Parc national de la forêt tropicale de Gola
GTZ	Office allemand de la coopération technique
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
KfW	Établissement de crédit pour la reconstruction (Allemagne)
MAEDI	Ministère français des Affaires étrangères et du Développement international
MEC	Membre du conseil exécutif (Afrique du Sud)
NPAA	*National Protected Area Authority* (Autorité nationale des aires protégées) [Sierra Leone]
OIPR	Office ivoirien des parcs et réserves
ONG	Organisation non gouvernementale
PNT	Parc national de Taï
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
REDD	Réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (Nations unies)
REDD+	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts et sur le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'augmentation des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (Nations unies)
RSPB	*Royal Society for the Protection of Birds* (Société royale britannique de protection des oiseaux)
SANBI	*South African National Biodiversity Institute*
SIG	Système d'information géographique
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
VCS	*Verified Carbon Standard*

Tableaux

1. Partage des avantages avec les communautés locales 18
2. Contribution de l'approche BDS aux objectifs en matière d'AP au niveau provincial 26

Figures

1. Schéma de la gouvernance des mécanismes de financement innovants étudiés dans ce rapport 7
2. Le Parc national de la forêt tropicale de Gola (3 massifs) et les communautés riveraines 16
3. Schéma de la gouvernance du Parc national de la forêt tropicale de Gola, version 2.0 19
4. Schéma de gouvernance dans le cadre de la politique de gestion de la biodiversité et des mécanismes d'avantages fiscaux 25
5. Carte du PNT 30
6. Schéma de la gouvernance pour le financement et la gestion des AP en Côte d'Ivoire 32

INNOVER POUR PRÉSERVER LA BIODIVERSITÉ DANS LES AIRES PROTÉGÉES D'AFRIQUE : FINANCEMENTS ET INCITATIONS

Retours d'expérience de Côte d'Ivoire, de Sierra Leone et d'Afrique du Sud

Synthèse

En octobre 2010, les parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont adopté un Plan stratégique pour la diversité biologique et décidé d'un commun accord que d'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres devraient être conservées au moyen d'aires protégées efficacement gérées. Actuellement, le taux de couverture s'élève à 14,7 %. Même si cette tendance est positive, un montant supplémentaire de 9,2 à 85 milliards de dollars par an est nécessaire pour étendre et pérenniser les aires protégées, en particulier en Afrique. Dans ce contexte, les gouvernements et les praticiens ont à de multiples reprises appelé à étudier des mécanismes de financement nouveaux et novateurs, complémentaires de l'aide publique au développement, prévisibles et stables.

La présente étude a pour objet de mettre en évidence les avantages et les risques potentiels de mécanismes de financement innovants mis en œuvre en Afrique à travers l'analyse de trois études de cas : un fonds fiduciaire environnemental mis en place pour financer le réseau d'aires protégées de Côte d'Ivoire, un accord de concession de conservation (puis une société privée sans but lucratif liée à un projet REDD) dans la forêt tropicale de Gola, au Sierra Leone, enfin une approche reposant sur l'intendance écologique et sur des incitations fiscales élaborée en Afrique du Sud.

D'après cette étude, il s'agit d'innovations financières et institutionnelles essentielles et, lorsque l'action du secteur public et celle du secteur privé sont associées de manière efficace, un financement innovant peut non seulement contribuer à une gestion plus efficace à l'intérieur et autour des aires protégées mais également s'appliquer à grande échelle. À cet égard, trois constatations significatives se font jour : le financement privé ne remplace pas le soutien financier public mais le complète ; la coordination entre action privée et action publique tire avantage d'une approche contractuelle favorisant la conditionnalité ; cette approche contractuelle doit être sécurisée au niveau réglementaire.

Les mécanismes innovants demeurent toutefois complexes et le grand nombre des parties prenantes et des accords conditionnels entraîne des coûts de transaction élevés. En outre, du fait de l'imprévisibilité des marchés financiers, le financement privé risque de ne pas être assez fiable pour compléter le fragile soutien provenant des bailleurs de fonds et des financements publics nationaux.

© 2016 - Direction de la communication et de la presse

PARTENARIAT FRANCE-UICN NATURE ET DÉVELOPPEMENT

© MAEDI 2016
Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
Direction du développement durable
Graphisme : Iskouhi Mouradian
Impression : Service de reprographie du MAEDI - DIL - La Courneuve
Photographie de couverture : Éléphants sur la rive du lac Édouard, Parc national Queen Elizabeth (Ouganda). © Grégoire Dubois.