

# Sources de financement durables pour les aires protégées en Méditerranée

## RESUME

(Janvier 2006)



Fundación Biodiversidad



Avec la collaboration de:



## Sources de financement durables pour les aires protégées en Méditerranée

### RÉSUMÉ

Les aires protégées (AP) en Méditerranée contribuent, de manière significative, à maintenir l'économie de la région. Avec près de 300.000 km<sup>2</sup> de territoire (92%) et de zones marines côtières (8%), les aires protégées apportent des courants d'eau douce, des ressources importantes pour l'énergie hydroélectrique, le loisir et le tourisme, pour la pêche, la biodiversité et autres services de l'écosystème. Cependant, les évaluations ont démontré qu'il est nécessaire de réaliser un plus grand effort pour résoudre son état d'insuffisance chronique de fonds et d'imprévisibles aléas de financement.

Le V Congrès mondial des parcs de l'UICN et la Conférence de Murcie sur les aires protégées en Méditerranée (tous deux en 2003) identifiaient un vaste éventail d'alternatives pour la création de revenus, mettant en exergue la nécessité de développer des approches innovatrices de financement, telles que la reconversion des dettes, les fonds de dotation, le paiement issu des services de l'écosystème, l'amélioration des politiques de développement (par ex., en réformant les subventions) et le besoin de partager les coûts et les bénéfices à travers la gestion conjointe et la participation. L'adoption d'une approche commerciale vis-à-vis des aires protégées et le besoin de forger des alliances stratégiques avec d'autres organisations furent également soulignés. Ces recommandations furent adoptées par la Convention sur la diversité biologique (COP 7, 2004) dans son programme de travail lié aux aires protégées (Arrêt VII-28) et furent rappelées et détaillées lors de sa première réunion Ad hoc à Montecatini (Italie, juin 2005).

Dans ce document, le degré d'application de ces recommandations en Méditerranée fit l'objet d'une révision, en évaluant les lacunes et les nécessités de financement générales et les principales sources d'apports et en identifiant les actions de financement les plus importantes. L'éventail des sources de financement comprend les gouvernements régionaux et nationaux, les agences de développement bilatérales et multilatérales et certains contribuables privés provenant du marché.

La CDB informe que le financement actuel des aires protégées dans les pays en voie de développement de tout le monde atteint uniquement entre le 17 et le 29 % du total nécessaire. Il est à souligner l'absence d'un rapport de la situation dans la région de la Méditerranée. Pour construire les données il a fallu recourir à la littérature, à Internet, aux questions envoyées aux fonctionnaires des pays des aires protégées, aux agences de l'AOD (Assistance officielle de développement) et aux experts et institutions intéressées. Il existe une certaine information au sein des agences ou des donateurs, mais elle se trouve dispersée, elle n'est pas claire et elle ne fait pas l'objet d'une saisie systématique. Le grand nombre de pays, l'hétérogénéité des accords institutionnels et la diversité des catégories de conservation terrestres et marines compliquèrent encore plus la recherche. Les organisations multilatérales ou les agences de coopération bilatérale ont identifié la plupart des AOD en faveur de la biodiversité avec la lutte contre la pauvreté et la plupart des donateurs traitent l'environnement comme une question transversale au lieu d'un secteur donné. Les limites entre des noms tels que "Développement durable", "Environnement" ou "Biodiversité" sont peu précises dans les budgets de l'AOD. Il fallut chercher des informations sur le soutien aux aires protégées à travers une révision détaillée des longues listes des projets de l'AOD au sein du CAD de l'OCDE et dans les agences européennes de l'AOD.

Il fallut premièrement calculer les besoins financiers des aires protégées de la région, en utilisant les données sur les aires protégées de 2003 comme point de départ et en considérant les budgets actuels des aires protégées raisonnablement bien gérés dans les différents pays méditerranéens (sans inclure les élargissements futurs, comme Natura 2000). Les budgets varient énormément en fonction de la sous-région (principalement, entre les pays de l'UE et les pays non membres de l'UE) et en fonction des besoins de protection spécifiques de chaque aire (marine ou terrestre, catégorie de conservation et grandeur). Les vastes aires protégées inscrites dans les catégories V-VI, qui permettent normalement plusieurs usages et partagent quelques responsabilités de gestion, ont besoin de 15 à 50 €/ha terrestre et le double par hectare marine. Les catégories I-IV (strictement protégées et les parcs nationaux) ont besoin de 50 à 200 €/ha/année pour les zones terrestres et plus de 1.000 €/ha/année pour les petits parcs marins. Ces chiffres préliminaires suggèrent que les besoins financiers annuels des aires protégées dans la région de la Méditerranée doivent se situer 1.147 et 3.820 millions de dollars. Ensuite, pour évaluer la différence qui existe entre les besoins de financement et le soutien financier qui existe réellement, il fallut consulter les sources nationales, internationales et privées.

Les informations sur les budgets nationaux pour les aires protégées ne sont pas habituellement disponibles. Raison pour laquelle furent obtenues uniquement des données incomplètes de dix pays. La plupart des pays qui ne sont pas membres de l'UE n'ont pas encore adopté un système national d'aires protégées ni une stratégie financière pour les aires protégées, néanmoins huit pays ont créé des fonds pour l'environnement, issus par le biais des impôts spécifiques du tourisme, avec des compensations EIA ou avec des ressources internationales, telles les reconversions des dettes et l'AOD. Cependant, ces Fonds priorisent le soutien au secteur du milieu industriel et urbain et uniquement en Égypte et en Jordanie, ils bénéficient partiellement les aires protégées.

Malgré leur soutien au développement rural à travers l'eau, les produits forestiers, la pêche et d'autres options, les aires protégées ne jouissent que rarement de subventions, mais elles se trouvent pourtant amplement menacées en raison des effets pervers des subventions de plusieurs secteurs économiques, y compris celui de la pêche, l'ingénierie forestière, l'agriculture, l'énergie et l'eau. Les évaluations du monde entier, de même que nos calculs sur la Méditerranée, reflètent que les aires protégées qui existent auraient besoin uniquement d'une petite fraction (2 à 5 pour cent) du montant que les gouvernements dépensent actuellement en subventions d'effets négatifs pour l'environnement. Seule l'UE assignera, pour la période 2007-2013, environ 53.000 millions d'euros par an en subventions pour les ressources naturelles, l'agriculture et la pêche. Environ 4% de ce chiffre parviendra aux espaces de Natura 2000 comme soutien des mesures agro-environnementales et au développement rural de l'intérieur et les alentours desdites zones, tandis qu'il est à espérer que 0,3% (171 millions d'euros) iront directement à la gestion des aires protégées à travers le programme LIFE+.

Tous les pays de la Méditerranée se sont engagés à la conservation des aires protégées à travers la Convention de Barcelone et la CDB, qui fait référence aussi à la coopération Nord-Sud. Mais dans la plupart des pays en voie de développement, les aires protégées ne sont pas une priorité nationale et son financement dépend en grande mesure de l'aide internationale. Cependant, l'assistance officielle de développement (AOD) avec des finalités de promotion de la biodiversité en Méditerranée ne représente que 6 à 9 millions d'euros par an. En comparaison avec d'autres régions, ces chiffres sont assez faibles. Tandis que la biodiversité représente le 2,7% de toute l'AOD dans le monde et montre une tendance légèrement à la baisse, cette proportion se réduit d'au moins 20 fois dans la zone du nord de l'Afrique et du Moyen-Orient.

L'annulation de la dette serait une éventuelle source de soutien de l'aide internationale, dont ont été déjà bénéficiaires 30 pays du monde entier. Les pays méditerranéens en voie de développement présentent généralement des montants considérables en termes de dette, de l'ordre du 50 au 90 % de leur produit national brut. Seuls trois d'entre eux ont participé dans des reconversions de dette, l'Égypte, la Jordanie et le Maroc, et l'Égypte est le seul qui dispose d'un programme de conversion des dettes en investissement écologiques, crée avec l'Italie pour un montant total de 150 millions de dollars dans la période 2001-2006.

L'UE et le Fond mondial pour l'environnement (FMMA) sont les principaux donateurs multilatéraux avec des finalités environnementales en Méditerranée. Le SMAP de l'UE assigna environ 10 % de son budget aux aires protégées (environ 1 million d'euros à l'an), tandis que le programme LIFE de l'UE apporta une moyenne de 18 millions d'euros à l'an aux aires protégées des pays méditerranéens membres de l'UE et 400.000 euros aux aires protégées des pays non membres de l'UE (seul le 5% du budget). Cependant, il est à espérer que le programme LIFE double ce montant dans la période 2007-2013. En outre, le programme INTERREG devrait réaliser une augmentation de ces fonds d'environ 600.000 euros par an pour des projets des aires protégées dans les frontières de l'UE. Par ailleurs, le FMMA a financé dans la période 1991-2005 un total de 112 millions de dollars consacrés à la biodiversité en Méditerranée. Les projets directement liés avec les aires protégées ont reçu une moyenne de 5,4 millions de dollars par an. En plus, le programme SAP-BIO du FMMA fut adopté par les parties qui ont souscrit la Convention de Barcelone, dans lequel il est prévu un investissement de 51 millions de dollars en aires protégées, qui doit être égalé par un investissement national, bien qu'il n'a pas encore été financé.

Nous calculons que les **donations régionales moyennes visant les aires protégées s'élèvent entre 14 et 17 millions de dollars par an**. Ceci supposerait une AOD de 1,5 dollar par an et par hectare, le même montant qui est alloué dans le monde entier aux mêmes finalités. Étant donné que les besoins essentiels de financement des aires protégées des pays non membres de l'UE se trouvent entre 400 et 1.400 millions de dollars par an, la contribution internationale s'élève uniquement entre le 1,1 et le 4,0 % du total nécessaire. Néanmoins, vu que les assignations nationales se trouvent entre 10 et 40 millions de dollars par an, les contributions des donateurs demeurent significatives (entre 30 et 50 % des budgets des aires protégées dans les pays non membres de l'UE). En additionnant les contributions nationales et internationales, les fonds disponibles actuellement pour les aires protégées dans les pays méditerranéens non membres de l'UE s'élèvent entre 25 et 55 millions de dollars par an, **une assignation annuelle d'entre 2,2 et 5,3 dollars par hectare et année**.

En résumé, le financement du secteur public demeure toujours largement insuffisant pour couvrir les besoins essentiels des aires protégées en Méditerranée. Il est nécessaire de développer des portefeuilles diversifiés et de nouvelles sources de financement liées au marché, compte tenu qu'il est impossible qu'une source de financement unique puisse couvrir tous les coûts.

Le tourisme et le loisir offrent des bénéfices à très grande valeur positive pour les aires protégées. Des revenus considérables peuvent être ainsi créés pour les aires protégées à travers des mesures directes (taxes d'entrée, autorisations pour des activités de loisir, impôts indirects sur le logement dans les hôtels, le passage par aéroports, etc.). Cependant, seuls 8 pays de la région méditerranéenne profitent de manière significative les potentialités liées au tourisme. Et dans de nombreux cas, les revenus générés par les aires protégées sont transférés aux comptes centraux de l'État et ne sont pas restitués dans le système des aires protégées. En Égypte, les revenus des aires protégées (environ 3,5 millions de dollars par an) représentent approximativement le double du budget annuel national des aires protégées, mais uniquement 3 à 5 % de ce

montant revient au système des aires protégées, vu que le Fond de l'environnement octroie la priorité à d'autres besoins environnementaux du pays. En Croatie les taxes d'entrée des aires protégées supposent également le double du budget annuel. Ce chiffre atteint 26 % en Slovénie. Normalement, les aires protégées instaurent un système de prix d'entrées très bon marché ou tout simplement aucun tarif n'est établi.

Un potentiel significatif peut ainsi être obtenu dans les aires protégées maritimes côtières grâce à la demande croissante d'activités de plongée, compte tenu du fait que les plongeurs paient jusqu'à 120 € par jour les aires marines protégées de la Méditerranée. Certains parcs nationaux maritimes se financent totalement grâce aux prix d'entrée.

Cependant, le problème réel concernant le manque de financement est issu du fait de sous-estimer les aires protégées. Les aires protégées produisent beaucoup de biens et de services à haute valeur économique. Des services qui ne sont pas identifiés, qui ne sont pas mis en valeur et qui ne sont pas par ailleurs compris dans toute son ampleur, ce qui provoque un manque de motivation quant à leur conservation. Les aires protégées génèrent non seulement des revenus du tourisme, mais en plus elles fournissent de l'eau propre qui coule vers les champs agricoles et les villes situées en aval, elles offrent aussi une prévention contre les désastres naturels, des populations de biodiversité, des poissons à valeur commerciale, etc. Compte tenu de tout cela, y compris les emplois, les revenus, le patrimoine culturel et d'autres valeurs, les services desservis par les aires protégées réalisent une contribution fondamentale en faveur de la réduction de la pauvreté et l'obtention des Objectifs de Développement du Millénaire. C'est dans le contexte de la Méditerranée que se construit cette approche si significative. Les meilleures opportunités doivent surgir de la production d'eau et d'énergie hydroélectrique, de même que du secteur du tourisme et du loisir. Une étude récente indique que la valeur économique totale moyenne des forêts dans 18 pays méditerranéens s'élève approximativement à 133 €/ha par an. En considérant uniquement les services forestiers, ceux-ci fournissent à notre région un bénéfice économique beaucoup plus élevé que l'investissement qui est réalisé pour les protéger.

Il n'existe aucune raison pour que le secteur public doive supporter toute la responsabilité du financement ou de la gestion des aires protégées, ses installations et ses services. Le coût de la gestion des aires protégées pourrait faire l'objet d'accords de collaboration. La Méditerranée reçoit 200 millions de touristes tous les ans, la plupart sur la ligne côtière, et les aires protégées sont des produits touristiques à valeur croissante. Le niveau de la contribution du tourisme à la conservation des aires protégées dépendrait de la capacité des gestionnaires des aires protégées pour établir des relations profitables dans ce secteur. Il existe certains indicateurs qui reflètent un soutien croissant à l'égard des aires protégées méditerranéennes de la part des membres pionniers du secteur touristique; par exemple, TUI et six membres de l'Initiative des Tours Opérateurs ont déjà développé des programmes écologiques en Méditerranée, en contribuant avec des projets locaux de conservation.

D'autres entreprises privées peuvent faire donation de surfaces ou payer des taxes pour l'usage d'actifs naturels dans les aires protégées, et non seulement comme des contributions altruistes exceptionnelles, mais aussi comme une partie de sa responsabilité sociale corporative, structurées sous forme d'accord à long terme pour parrainer les aires protégées. Ceci est clairement visible en Slovénie, où un parc naturel reçoit un soutien substantiel d'une entreprise du secteur des communications. D'autres pays obligent les entreprises d'énergie, des télécommunications et des services à payer le droit d'usage pour construire et maintenir les structures situées à l'intérieur des aires protégées. En Méditerranée se trouvent les premiers exemples de cette situation en Tunisie et en Espagne. Il est probable que ces initiatives s'institutionnalisent au lieu de se limiter à être des cas exceptionnels. L'UE a approuvé récemment une Directive sur la

responsabilité environnementale que les États membres devraient appliquer avant le 30 avril 2007.

La participation et les accords de collaboration évitent aussi de futurs conflits et par conséquent des pertes non prévues de temps et d'argent. Il existe de nombreux cas dans la région méditerranéenne qui montrent des exemples dans le domaine du partage des coûts, y compris des situations dans lesquelles les entités privées et les ONGs ont assumé de manière volontaire certaines responsabilités de gestion. Il existe normalement un éventail de cas qui vont depuis la gestion gouvernementale, normalement dans les parcs nationaux, jusqu'à la gestion complètement en mains des parties intéressées, normalement réalisées dans de petites réserves ou sur des terres privées. En ce sens, il est à remarquer des cas intéressants d'Administration de terres et des Fondations de la Mer en Albanie, la France, l'Italie et l'Espagne. Il existe d'autres initiatives en Italie et en Espagne qui certifient et standardisent les labels agricoles de qualité et de services touristiques dans l'entourage des aires protégées, en aidant à élaborer le soutien visant les aires protégées, y compris s'il y a absence de financement direct.

Dans n'importe quel cas, **les gestionnaires des aires protégées ont besoin d'acquérir de nouvelles compétences** pour développer des plans commerciaux afin que les aires protégées attirent des fonds et pour établir des associations avec les parties intéressées. Malheureusement, la formation sur le financement des aires protégées continue à ne pas être incluse dans les cours débouchant sur un diplôme de troisième cycle et de spécialité disponibles dans les pays méditerranéens.

En résumé, voici les conclusions obtenues :

- ? Le manque de financement des aires protégées dans les pays méditerranéens non membres de l'UE s'élève de 319 à 1318 millions de dollars par an. **L'investissement nécessaire ne couvre qu'entre le 3 et le 15 % des besoins**, une situation mondiale qui est encore beaucoup plus grave pour les pays en voie de développement (17 à 29 %).
- ? Les pays doivent réviser leurs politiques de subventions, vu que les aires protégées devraient subvenir à leurs besoins avec environ 5% des subventions actuelles nuisibles pour l'environnement. Des efforts particuliers sont à réaliser pour améliorer progressivement les compensations de l'impact environnemental pour bénéficier les aires protégées, comme certains cas le démontrent largement en Tunisie et en Espagne, et de nouveaux impôts peuvent surgir visant le tourisme, comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays de la Méditerranée. Cependant, les Fonds d'environnement qui collectent ses revenus dans notre région soutiennent le **secteur du milieu industriel et urbain, ce qui constitue actuellement la priorité environnementale** dans les pays non membres de l'UE.
- ? Dans la plupart des pays, les aires protégées ne sont pas une priorité nationale et leur financement dépend en grande mesure de l'aide internationale. Néanmoins, et malgré que la région est l'un « hot spot » en terme de biodiversité, les agences de l'AOD n'ont pas identifié la Méditerranée comme une priorité pour la biodiversité (et les aires protégées). Tandis que la biodiversité représente 2,7 % de toute l'AOD dans le monde, cette partie est 20 fois inférieure au nord de l'Afrique et du Moyen-Orient.

- ? Les contributions de l'AOD aux aires protégées (même si elles désignent entre 1,1 et 4,0 % de ses besoins) continuent à jouer un rôle considérable comme consolidation des fonds nationaux puisque ces donations doivent être égalées par les sources nationales avec des montants entre 20 et 60 %. Les fonds du FMMA ont été spécialement importants pour aider à couvrir les coûts ordinaires de la gestion des aires protégées, une ligne budgétaire que les agences de l'AOD évitent habituellement. Mais il a été annoncé que ceci pourrait changer à l'avenir. C'est pourquoi les agences bilatérales devraient également considérer le cofinancement de projets du FMMA, de même qu'encourager davantage la conversion des dettes en investissement écologique dans les pays méditerranéens les plus endettés. Les environmentalistes devraient aussi analyser l'interaction avec les ministères de planification et de finance.
- ? La contribution la plus significative des agences de l'AOD aux aires protégées est celle de se centrer sur le développement durable à l'intérieur et autour des aires, conformément aux Objectifs du Millénaire pour la réduction de la pauvreté. À l'avenir, les projets des aires protégées dans les pays en voie de développement doivent mieux communiquer la relation entre les aires protégées, la conservation et la lutte contre la pauvreté, en mettant en exergue les services de l'écosystème desservis aux pauvres du milieu rural, telle la desserte d'eau, d'énergie, la pêche et les produits forestiers, de même que les opportunités générées en terme d'emploi local et à travers l'innovation en alternatives économiques durables. Les aires protégées peuvent aussi attirer l'attention des agences de l'AOD en remarquant leur soutien direct aux Objectifs de Développement du Millénaire à travers l'obtention des indicateurs de l'objectif 7 sur les forêts et la couverture des aires protégées.
- ? Bien que les donateurs continueront à maintenir un rôle essentiel dans le financement des aires protégées, l'une des priorités les plus importantes est de garantir que les gouvernements respecteront les engagements de financement fondamental de ces aires qu'ils ont déjà acquis, moyennant l'application de programmes, de stratégies, d'accords et des Conventions internationales.
- ? Qu'elle que soit son origine, nationale ou internationale, les ressources du **secteur public pour financer les aires protégées continueront à être largement insuffisants à court terme** et il sera nécessaire que les gestionnaires et les autorités des aires protégées développent un plus grand éventail de mécanismes lié avec le marché, tel que les taxes d'entrée aux aires protégées, les concessions, les taxes d'extraction de ressources et, surtout, le paiement des services de l'écosystème.
- ? Ces outils commencent à apparaître actuellement dans le bassin méditerranéen. Peu de pays ont institutionnalisé ces approches, qui demeurent encore aujourd'hui de rares exceptions vis-à-vis de la dépendance conventionnelle des budgets des gouvernements nationaux et des donateurs étrangers. Les mesures les plus prometteuses dans notre région sont (a) les taxes d'entrée (notamment dans les zones de plongée), qui peuvent couvrir la plupart des coûts ordinaires des aires protégées dans certains pays ; et, plus important encore, (b) le paiement des services de l'écosystème, spécialement la desserte d'eau aux centrales hydroélectriques, aux villes et pour l'agriculture, en suivant l'expérience d'autres systèmes nombreux d'aires protégées dans le monde.
- ? Il convient également de considérer les associations avec les secteurs économiques et sociaux et une série de possibilités pour attirer des contributions

des entreprises privées. Ces mesures peuvent être développées dans les zones strictement protégées (Catégories IV) avec le secteur touristique et dans les zones d'usage multiples (Catégories V-VI) avec les secteurs économiques, social et des citoyens.

- ? Finalement, les gestionnaires des aires protégées ont besoin d'acquies de nouvelles compétences pour développer des plans commerciaux afin que les aires protégées collectent des fonds et puissent aussi établir des associations avec les parties intéressées.