

Rapport n°016189-01
Juillet 2025

Définition d'un modèle de statut et de positionnement du CAR-SPAW

Olivier Robinet- IGEDD (coordonnateur)
Sabine Saint-Germain - IGEDD

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	7
Introduction	8
1 Le CAR-SPAW, un OVNI institutionnel dont le statut et le positionnement reste à stabiliser.....	9
1.1 La convention de Carthagène, le protocole SPAW et le CAR	9
1.1.1 La seule convention contraignante en matière de protection de l'environnement de la Caraïbe :	9
1.1.2 Le protocole SPAW protège spécialement des zones et des espèces fragiles des Caraïbes	10
1.1.3 Le CAR est le « bras armé » du protocole SPAW	12
1.2 Le CAR-SPAW, une structure jeune mais à l'histoire mouvementée	12
1.2.1 Après sa création en 2000, le CAR-SPAW est hébergé provisoirement à la DIREN.....	12
1.2.2 L'institution laborieuse de l'association « Plan mer des Caraïbes » qui n'a vécu que de 2005 à 2009.....	13
1.2.3 L'hébergement au PNG, marqué par plusieurs périodes, se termine par une crise avec le CAR.....	14
1.2.4 Le transfert à la DEAL de la Guadeloupe à partir de 2019	17
1.3 Forces et faiblesses du positionnement actuel à la DEAL	17
1.3.1 Circuit des recettes et des paiements : une lourdeur et une opacité excessive	18
1.3.2 Gestion du personnel : la stabilité des effectifs n'est pas garantie	19
1.3.3 L'accès aux financements internationaux est plus compliqué sans être impossible	20
1.4 Appréciation des ministères concernés et des partenaires sur les missions du CAR-SPAW	20
1.4.1 Pour le secrétariat de la convention	20
1.4.2 Pour les ministères concernés (Ministère chargé de l'environnement/DEB et DAEI, MEAE, MOM).....	21
1.4.3 Pour les acteurs intervenant dans la région (Région Guadeloupe, OFB,	

AFD...)	21
1.4.4 En conclusion, le CAR-SPAW est un outil efficace et peu coûteux qui mérite d'être conforté au bénéfice des enjeux environnementaux et du rayonnement de la France dans la région	22
2 Analyse des statuts et positionnements alternatifs à l'hébergement à la DEAL	23
2.1 Le statut associatif soulève des questions de gouvernance	23
2.2 Un groupement d'intérêt public apparaît trop lourd pour une structure de la taille du CAR	24
2.3 La vocation d'un groupement européen de coopération territoriale ne coïncide pas avec celle du CAR-SPAW	26
2.4 Au sein d'un établissement public du ministère chargé de l'environnement	27
2.4.1 Le retour au PNG pose des problèmes d'acceptabilité	27
2.4.2 L'intégration à l'OFB apparaît comme la meilleure option à moyen terme sous certaines conditions	27
2.5 Au sein du groupe AFD	29
2.6 En conclusion sur les différentes options d'hébergement	29
3 Recommandations pour améliorer le fonctionnement et l'impact du CAR-SPAW à la DEAL ou à l'OFB	31
3.1 Politique de recrutement et de gestion RH	31
3.1.1 Sanctuariser les ETP, en particulier ceux des chargés de mission	31
3.1.2 Une sanctuarisation garantie par un portage interministériel des 3 ETP hors masse salariale :	32
3.1.3 Recruter des agents plus représentatifs de la région Caraïbe	33
3.2 Fluidifier et sécuriser le circuit des recettes et décaissements	34
3.3 Mettre en place une stratégie d'accès aux financements internationaux	36
4 Clarifier les attentes des ministères contributeurs au CAR-SPAW et en déduire un modèle de financement durable	37
4.1 Le CAR a besoin d'un cadrage des attentes des ministères contributeurs	37
4.1.1 Assumer les spécificités d'intervention du CAR-SPAW	37
4.1.2 Définir les attentes des ministères contributeurs présents ou futurs au CAR-SPAW en termes de retour pour la France	38
4.2 Mobiliser et valoriser davantage l'expertise locale dans une logique de réseau « team France »	39
4.3 Assurer un modèle soutenable sur le long terme pour le CAR-SPAW	40

Conclusion	41
Annexes	42
Annexe 1. Lettre de commande	43
Annexe 2. Accord entre la France et le PNUE concernant la mise en place en Guadeloupe d'un CAR pour le protocole SPAW	46
Annexe 3. Circuit des paiements internationaux (sources CAR-SPAW)	55
Annexe 4. Liste des personnes rencontrées	56
Annexe 5. Glossaire des sigles et acronymes	62

Résumé

Le CAR-SPAW est le centre d'appui régional (CAR), dédié aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées (protocole SPAW), de la convention de Carthagène signée en 1983 pour lancer le « Programme pour l'environnement des Caraïbes » du Programme des nations unies pour l'environnement (PNUE). Par une convention avec le PNUE, la France assure l'hébergement en Guadeloupe et finance le fonctionnement du CAR-SPAW qui travaille sous l'égide du secrétariat de la convention pour l'appui à la mise en œuvre du protocole SPAW. Il assure un appui scientifique et technique du secrétariat pour la coordination des différents programmes sur les aires marines protégées et la protection des espèces et des écosystèmes listés dans le protocole.

Par convention avec le PNUE, la France s'est engagée à financer trois postes d'encadrement, à héberger ce CAR en Guadeloupe, les autres postes étant financés sur projets européens ou internationaux, et de contribuer au budget de fonctionnement pour un montant annuel de 140 000€.

Positionné au sein de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) depuis 2019, après avoir été successivement au sein d'une association puis au parc national de Guadeloupe, il rencontre des difficultés liées à son positionnement dans une administration publique, concernant l'accès à certains fonds internationaux, le circuit des dépenses et la limitation des recrutements publics soumis à plafond d'emploi.

Après avoir retracé les principales étapes qui ont marqué le CAR-SPAW depuis sa création en 2000, et analysé les raisons des différents changements de positionnement, la mission a examiné les principales contraintes actuelles permettant de juger de la pertinence de son positionnement à la DEAL. Elle a étudié ensuite les alternatives à ce positionnement en mesurant à chaque fois le bénéfice par rapport aux difficultés susmentionnées.

Après avoir échangé avec les principaux interlocuteurs du CAR-SPAW, tant en France métropolitaine, dans les Antilles qu'au secrétariat de la convention, la mission fait le constat suivant :

S'il a pu être critiqué dans le passé, le CAR-SPAW est actuellement une structure dynamique qui effectue ses missions avec efficacité et dont le rôle essentiel pour la mise en œuvre du protocole est reconnu par les principaux acteurs.

Si les difficultés rencontrées par le CAR dans son positionnement à la DEAL sont réelles, elles n'apparaissent pas rédhibitoires et sont en passe d'être en partie résolues, grâce à une bonne coordination avec la DEAL et la DGALN.

L'examen de l'histoire mouvementée du CAR et des structures d'hébergement potentielles montrent qu'il n'existe pas de structure alternative qui permette d'apporter une réponse clairement positive sur l'ensemble des difficultés actuelles rencontrées. L'OFB constitue néanmoins celle qui présente les meilleurs atouts en termes de synergies d'action et de fonctionnement.

Face à ce constat la mission recommande le maintien dans l'immédiat du CAR au sein de la DEAL, compte tenu de son bilan très positif et fait des recommandations d'ordre organisationnelle afin de réduire certaines difficultés observées. Elle recommande également à la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) d'inclure, dans le cadre de son contrat d'objectif et de performance avec l'Office français de la biodiversité (OFB), l'objectif à moyen terme (2 ans) de son intégration au sein de l'Office selon des modalités de positionnement et organisationnelles permettant au CAR de conforter ses actions.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** [Ministère chargé de l'environnement/DEB/DEAL] Maintenir dans l'immédiat le CAR-SPAW au sein de la DEAL de Guadeloupe afin de ne pas fragiliser les actions engagées avec le secrétariat de la convention et les États parties. 30
- Recommandation 2.** [Ministère chargé de l'environnement/DEB] Inclure dans le contrat d'objectif et de performance 2026-2031 de l'OFB l'intégration à l'échéance de deux ans du CAR-SPAW au sein de l'établissement, selon des modalités permettant de respecter les engagements contractuels de la France vis-à-vis du PNUE en termes d'implantation et de moyens de fonctionnement et adapter la convention avec le PNUE en conséquence. 30
- Recommandation 3.** [Ministère chargé de l'environnement /SG et DGALN, MOM, MEAE] Sanctuariser, outre les trois emplois garantis par la convention avec le PNUE, les trois postes de chargés de mission thématiques partagés respectivement entre la DGALN, la DAEI et le MOM..... 33
- Recommandation 4.** [CAR-SPAW] Ouvrir les appels à candidature à l'international pour les recrutements des postes de chargés de mission thématiques, en privilégiant des agents plus représentatifs de la région Caraïbe. 34
- Recommandation 5.** [Ministère chargé de l'environnement/ DAF et DEAL et DRFIP de Guadeloupe] : Poursuivre les actions permettant d'accélérer les paiements internationaux et mettre en place un dispositif offrant au CAR-SPAW une visibilité sur l'état d'avancement des paiements internationaux 35
- Recommandation 6.** [Ministère chargé de l'environnement, MEAE, MOM] Elaborer une lettre de cadrage à destination du CAR-SPAW permettant, dans le respect de la convention entre la France et le PNUE et du plan stratégique 2023-2028, de donner des orientations sur les actions à mener y compris au profit de la France. 38
- Recommandation 7.** [Ministères chargés de l'environnement, des outre-mer et de la recherche, CAR-SPAW] Mobiliser davantage les opérateurs du ministère chargé de l'environnement, les universités des Antilles Guyane et les organismes de recherche compétents dans le domaine du protocole SPAW afin de participer aux groupes de travail et aux projets portés par le CAR-SPAW..... 39

Introduction

Le CAR-SPAW est un centre d'activités régional (CAR) de la convention de Carthagène, signée en 1983 sous l'égide de l'ONU pour lancer le « programme pour l'environnement des Caraïbes » (Programme des nations unies pour l'environnement - PNUE). Ce programme se décline en trois protocoles : l'un, sur les pollutions liées aux hydrocarbures, le second, sur les sources terrestres de pollution marine, et le troisième, sur les zones et la vie sauvage spécialement protégées dénommé par son acronyme anglais SPAW (*Specially Protected Areas and Wildlife*) signé en 1990 et entré en vigueur en 2000.

Créé en 2000 par une convention entre la France et le PNUE, le CAR-SPAW travaille sous l'égide du secrétariat de la convention (basé à Kingston, Jamaïque) pour l'appui à la mise en œuvre du protocole SPAW, à travers la coordination des différents programmes sur les aires marines protégées et la protection des espèces et des écosystèmes listés dans le protocole.

Par convention avec le PNUE, la France s'est engagée à héberger ce CAR en Guadeloupe, à financer trois postes d'encadrement - les autres postes étant financés sur projets européens ou internationaux - et à contribuer à son budget annuel à hauteur de 140 000€.

Depuis sa création en 2000, le CAR a pris diverses formes juridiques : association, hébergement au sein du Parc national de Guadeloupe (PNG) et, depuis 2019, au sein de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe.

Si ce positionnement au sein de la DEAL présente des avantages en permettant de s'appuyer sur les moyens logistiques de cette administration, il suscite également des difficultés :

- l'appartenance à l'État pourrait priver le CAR de l'accès à certains financements internationaux (Fonds pour l'environnement mondial, Fonds français pour l'environnement mondial, fondations) ;
- le CAR est tributaire des ajustements budgétaires, incluant les plafonds et schémas d'emplois imposés par le ministère chargé de l'environnement, au même titre que les autres services de l'État qui en dépendent, au risque du non-respect des engagements pris vis-à-vis du secrétariat de la convention ;
- le circuit des paiements internationaux au profit de bénéficiaires situés dans des pays hors de l'espace unique de paiement en euros (ou SEPA, *Single euro payment area*) , est d'une grande complexité ce qui entraîne des délais importants et une charge de travail conséquente pour le CAR et la DEAL.

Après avoir retracé les principales étapes qui ont marqué le CAR-SPAW depuis sa création en 2000, et analysé les raisons des différents changements de positionnement, la mission examinera les principales contraintes actuelles permettant de juger de la pertinence de son positionnement à la DEAL.

Elle étudiera dans un deuxième temps les alternatives à ce positionnement en mesurant à chaque fois le bénéfice par rapport aux difficultés susmentionnées. Elle fera également, au-delà du positionnement institutionnel du CAR-SPAW, des recommandations opérationnelles permettant de minimiser ces difficultés et de garantir le maximum d'impact dans l'exécution de ses missions.

1 Le CAR-SPAW, un OVNI institutionnel dont le statut et le positionnement reste à stabiliser

La principale difficulté du CAR-SPAW¹ est qu'il a une vocation internationale mais, qu'étant hébergé par la France, il s'est trouvé placé dans des entités juridiques de droit français qui, toutes, ont soulevé des difficultés d'ordre institutionnel, comptable, juridique. C'est cette histoire mouvementée qui sera maintenant rappelée.

1.1 La convention de Carthagène, le protocole SPAW et le CAR

1.1.1 La seule convention contraignante en matière de protection de l'environnement de la Caraïbe :

En 1974, PNUE a mis en place des programmes des mers régionales avec l'objectif de coordonner les activités destinées à la protection de l'environnement marin grâce à une approche régionale.

Dans les années suivantes, plusieurs conventions ont été adoptées et notamment la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, signée à Carthagène en Colombie le 24 mars 1983² et entrée en vigueur le 11 octobre 1986. Il est le seul instrument juridiquement contraignant en matière de protection de l'environnement dans la zone « Grande Caraïbe »³. Elle s'applique au « *milieu marin du golfe du Mexique, de la Mer des Caraïbes et des zones de l'Océan Atlantique qui lui sont adjacentes* » « *dans un rayon de 200 miles marins à partir des côtes atlantiques* » des États signataires. Elle concerne 37 territoires dont 25 États, du golfe du Mexique au plateau des Guyanes et des côtes colombiennes à la péninsule de Floride. La France est partie contractante au titre des territoires suivants : la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et la Guyane.

La convention de Carthagène ne s'applique pas aux eaux intérieures des Parties contractantes. Elle a pour objet la protection du milieu marin de la région des Caraïbes par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux, régionaux ou sous-régionaux entre elles.

Trois protocoles ont été adoptés :

- le protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures signé en 1983 ;
- le protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres signée en 1999 ;
- le protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées -en anglais *Specially Protected Areas and Wildlife* (SPAW)- signé en 1990 et entré en vigueur en 2000.

¹ CAR-SPAW est une dénomination mélangeant un sigle français (centre d'activités régional) et un sigle anglais (*Specially Protected Areas and Wildlife*).

² 25 États ont ratifié la convention : Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, États-Unis, République dominicaine, France, Grenade, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Pays-Bas, Royaume-Uni, Saint-Christophe-et-Niévès, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago et Venezuela. (Source : OFB)

³ Selon le site de l'OFB <https://www.milieu marin france.fr/>

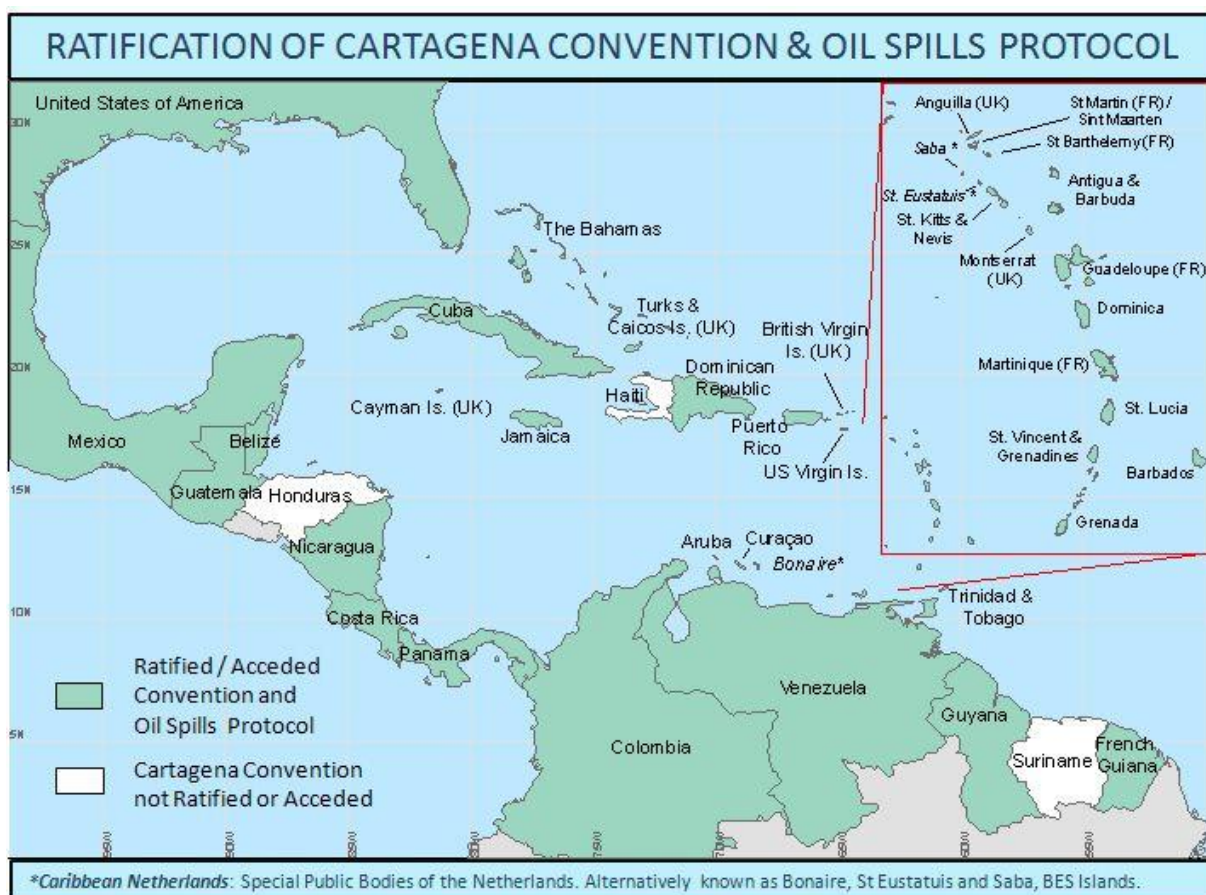


Figure 1 État ayant ratifié la convention de Carthagène (Source OFB/milieumarinfrance)

1.1.2 Le protocole SPAW protège spécialement des zones et des espèces fragiles des Caraïbes

Conformément à l'article 10 de la convention qui prévoit que les parties s'efforcent d'instaurer des zones spécialement protégées afin de sauvegarder les écosystèmes rares ou fragiles et les habitats d'espèces en régression, menacées ou en voie d'extinction, le protocole SPAW a été adopté à Kingston en Jamaïque le 18 janvier 1990. En 2024 il avait été ratifié par 19 États⁴.

⁴ Les 19 États qui ont ratifiés le protocole SPAW sont : Bahamas, Barbade, Belize, Colombie, Cuba, États-Unis, République dominicaine, France, Grenade, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Pays-Bas, Saint-Christophe-et-Niévès, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago et Venezuela.

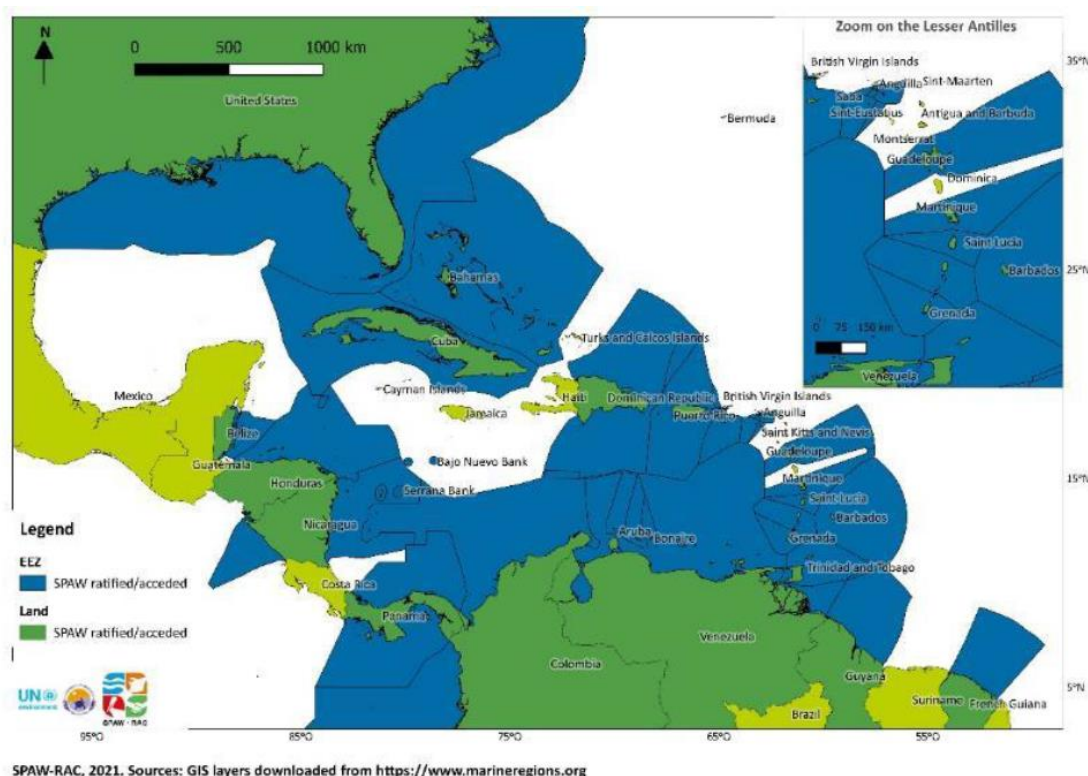


Figure 2 : Carte des pays ayant ratifié le protocole SPAW (Source OFB/milieumarinfrance)

Il comprend, en annexes 1 et 2, des listes d'espèces côtières et marines floristiques et faunistiques spécialement protégées et en annexe 3, une liste des espèces dont l'exploitation est réglementée⁵.

Pour l'essentiel, les Parties s'engagent à créer des zones protégées et notamment à y réglementer le déversement des produits polluants, le passage des navires, la pêche et la récolte d'espèces fragiles ainsi qu'à y imposer des études d'impact pour les activités industrielles. Un programme de coopération doit permettre d'établir la liste des zones protégées.

Chaque Partie doit identifier les espèces de faune et de flore fragiles et prendre les mesures nécessaires pour les protéger. Mais ensemble les Parties adoptent des mesures concertées pour protéger les espèces figurant d'ores et déjà aux annexes 1, 2 et 3. Des dérogations sont possibles dans certaines conditions. Elles doivent réaliser des études d'impact avant d'autoriser des projets susceptibles d'impacter des zones ou des espèces spécialement protégées en application du protocole SPAW.

Un comité consultatif scientifique et technique (STAC) est appelé à donner son avis notamment sur les listes des zones et des espèces protégées ou les études d'impact.

Les Parties sont invitées à intensifier leurs programmes de recherches scientifiques et techniques, à coopérer entre eux et à se prêter assistance mutuelle.

Au travers cette rapide présentation, il apparaît que le protocole SPAW nécessite une coopération et des concertations importantes entre les Parties et avec le secrétariat. Le CAR du protocole SPAW a été institué pour faciliter ces échanges entre les Parties.

⁵ <https://www.car-spaw-rac.org/IMG/pdf/spaw>

1.1.3 Le CAR est le « bras armé » du protocole SPAW

À côté du secrétariat de la convention de Carthagène et de ses protocoles, assuré par le PNUE⁶, les Parties font appel à des CAR pour coordonner et mettre en œuvre les actions de concertation et de coopération, indispensables à ce type d'accord.

L'annexe I des « *Lignes directrices pour l'établissement et le fonctionnement des centres et réseaux d'activités régionaux de la convention de Carthagène* » signées à Montego Bay en Jamaïque en 2006, explique que les CAR et les réseaux d'activités régionaux (RAR) ont été réclamés par 22 pays de la région Caraïbe dès 1981 et que l'adoption de lignes directrices a été inscrite dans le 1^{er} plan d'action du Programme pour l'environnement des Caraïbes (PEC).

Parmi les préconisations de ces lignes directrices sur la CAR, qui n'ont aucune force contraignante, on retiendra que:

- les CAR devraient être créés pour renforcer la capacité technique de l'unité de coordination du PNUE, contribuer à la mobilisation des ressources financières, promouvoir des activités en vue de mettre en œuvre la convention de Carthagène et ses protocoles ;
- le CAR doit être doté des ressources humaines suffisantes, devrait recourir à son propre personnel et éviter de sous-traiter ses activités, être doté d'une capacité institutionnelle et d'une autonomie financière ;
- le personnel doit maîtriser parfaitement l'anglais, le français et l'espagnol et avoir si possible une bonne connaissance du néerlandais ;
- un mémorandum d'entente est signé avec le gouvernement hôte précisant notamment les mécanismes de transfert de fond, le financement du personnel ;
- chaque CAR est chargé de préparer un plan stratégique couvrant une période de six ans. Il rappelle les missions, précise le contexte et donne des orientations stratégiques à chaque CAR.

S'agissant du CAR-SPAW un plan stratégique 2023-2028, vient d'être validé par la conférence des Parties.

1.2 Le CAR-SPAW, une structure jeune mais à l'histoire mouvementée

En 1992, la France a proposé d'accueillir le CAR pour le protocole SPAW en Guadeloupe. En décembre 1994, cette offre fut acceptée par la 7^e conférence intergouvernementale et la conférence des parties (COP).

Selon le rapport de l'Inspection générale de l'environnement de 2002⁷, il était initialement prévu de confier au parc national de la Guadeloupe (PNG) la charge de préfigurer puis d'héberger le CAR mais finalement, il a été convenu de transférer à la DIREN⁸ cette mission.

1.2.1 Après sa création en 2000, le CAR-SPAW est hébergé provisoirement à la DIREN

Après plusieurs années de discussions et de négociations sur un accord avec le PNUE, le CAR-

⁶ Article 15 de la convention de Carthagène

⁷ Rapport de l'Inspection générale de l'environnement : « Centre d'activités régional pour les espaces et les espèces spécialement protégés de la Caraïbe (CAR SPAW) », Yves Fournier, rapport remis au ministre le 23 avril 2002 (page 6)

⁸ Direction régionale de l'environnement devenue DREAL

SPAW a été officiellement créé en juin 2000.

L'accord entre la France et le PNUE (cf. annexe 2), signé le 7 juin 2000, antérieur aux lignes directrices précitées, précise les missions du CAR (pour l'essentiel des actions autour de la coopération scientifique et technique, le développement de projets avec les agences des Nations Unies, les organisations intergouvernementales, les ONG ou toute autre institution, permettre l'identification et la gestion des zones et espèces protégées et souligne que les activités qui « *ne sont pas liées à son rôle régional et qui lui sont attribuées par les autorités françaises* » doivent être financées par la France et qu'il convient de veiller à ce que de « *telles activités ne perturbent ni n'affectent le rôle régional du CAR et les activités qui s'y rapportent* ».

L'accord prévoit que la France finance le fonctionnement du CAR, notamment en fournissant des locaux au sein de la DIREN, avec l'appui technique du PNG et l'appui scientifique de l'université Antilles-Guyane. Il indique que le CAR doit être administré par un directeur nommé par le gouvernement français.

Son annexe est encore plus précise s'agissant du personnel puisqu'elle indique qu'il sera constitué par quatre personnes, le directeur et une documentaliste sur des postes budgétaires de la DIREN mis à disposition du CAR par voie de convention, un attaché scientifique à mi-temps sur un poste budgétaire du PNG mis à disposition du CAR et une secrétaire de direction devant être recrutée par la DIREN.

Il convient de souligner que l'accord avec le PNUE ne prévoit pas la forme juridique que prendra le CAR du protocole SPAW. Il indique seulement où sont ses locaux (DIREN), pour le compte de l'État qui finance les emplois et le fonctionnement du CAR.

Les promoteurs du CAR-SPAW ont voulu rapidement lui conférer la personnalité morale, notamment pour éviter toute gestion de fait⁹ même si une organisation et un fonctionnement rigoureux auraient permis de dissiper cette crainte.

Le premier directeur est nommé en janvier 2000, il bénéficie d'une documentaliste mise à disposition par la DIREN et d'un agent du PNG. Un agent supplémentaire est même affecté par l'administration centrale du ministère chargé de l'environnement au CAR-SPAW à la mi 2000.

A ses débuts donc, l'annexe à l'accord France/PNUE est respecté. Ce sera moins le cas par la suite.

1.2.2 L'institution laborieuse de l'association « Plan mer des Caraïbes » qui n'a vécu que de 2005 à 2009

Lors de ses visites en métropole dans les services centraux des ministères chargés de l'environnement, des outre-mer et des affaires étrangères, il est conseillé au premier directeur du CAR-SPAW de créer rapidement une association.

Cependant le cabinet de la ministre chargée de l'environnement, puis le préfet de la Guadeloupe s'opposent à ce montage et préfèrent que le CAR-SPAW prenne la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Qu'il s'agisse d'une association ou d'un GIP, un conseil d'administration devait être désigné et dans les deux cas, il était envisagé d'y faire participer les collectivités territoriales directement concernées (Région et Département de Guadeloupe). Or, ces dernières considèrent que le GIP est une structure trop lourde pour la petite équipe en cause.

A la fin de l'année 2001 et au début de l'année 2002, le directeur du CAR-SPAW se retrouve seul, des postes vacants à la suite de départs n'étant pas pourvus, ses relations avec la DIREN sont très tendues (grève du personnel de la DIREN), le dossier institutionnel est bloqué en partie en

⁹ La gestion de fait est définie à l'article L. 131-15 du code des juridictions financières.

raison des élections municipales de mars 2001 et le CAR-SPAW ne peut réaliser que quelques actions ponctuelles.

Fin 2002, le rapport de M. Yves FOURNIER, rédigé à la demande du directeur général de l'administration, des finances et des affaires internationales du ministère chargé de l'environnement qui souhaitait connaître l'état d'avancement du CAR, recommande de créer rapidement une association, comme le réclament tant les élus locaux que le PNG et de n'envisager un GIP qu'ultérieurement. Il recommande également de clarifier la question du demi-poste du PNG et de recruter rapidement la secrétaire.

L'association « Plan Mer des Caraïbes » fut finalement créée et déclarée le 22 décembre 2005. La mission n'a pas eu accès aux statuts déposés en préfecture mais, d'après les projets qu'elle a pu consulter, les membres de l'association étaient répartis en trois collèges :

- des représentants des ministères chargés de l'environnement, des affaires étrangères, de la mer, des outre-mer, de l'agriculture et de la pêche ;
- des représentants des conseils régionaux et conseils généraux de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ;
- au moins trois personnalités qualifiées en matière de protection et de gestion durable de la faune et de la flore sauvages ainsi que des milieux naturels de la zone des Caraïbes.

Un nouveau directeur du CAR-SPAW a été nommé et a pris la direction de l'association.

Les documents recueillis par la mission ne permettent pas de décrire précisément les difficultés et les activités de l'association « Plan Mer des Caraïbes ».

En tout état de cause, il est souligné lors d'une réunion interservices de septembre 2008 que le CAR-SPAW contribue à la bonne tenue de la 5^e COP du protocole SPAW et à la 11^{ème} conférence intergouvernementale de la convention de Carthagène en septembre 2008. Grâce en partie à son travail, deux textes importants y ont été adoptés (le plan mammifères marins et les lignes directrices de gestion des espèces et des zones protégées) ainsi que le plan d'action 2008-2009.

Il apparaît toutefois que, dès 2008, la dissolution de l'association et le transfert du CAR-SPAW au PNG sont envisagés compte tenu des risques que présentait le statut associatif au regard des règles de gestion et de la comptabilité publique. Par ailleurs, la gouvernance particulière s'est avérée peu opérationnelle. Par conséquent, le principe de l'hébergement du CAR-SPAW par le PNG est approuvé par les ministères chargés de l'environnement, des affaires étrangères et de l'outre-mer ainsi que par l'association « Plan Mer Caraïbe » le 21 avril 2008 et reçoit un avis favorable du conseil d'administration (CA) du PNG le 18 mai 2008.

L'association est dissoute le 30 juillet 2009.

1.2.3 L'hébergement au PNG, marqué par plusieurs périodes, se termine par une crise avec le CAR

La vie et les activités du CAR-SPAW de 2009 à 2019 semblent très dépendantes des relations entre sa direction et celle du Parc.

1.2.3.1 2009-2014 : « l'âge d'or » du CAR-SPAW au PNG

Par arrêté du 20 janvier 2009, le PNG se voit attribuer la mission d'assurer les fonctions support du CAR et une convention cadre est signée le 23 juin 2009 entre le Parc national et le ministère chargé de l'environnement, pour trois ans. Cette convention prévoit notamment que deux agents de catégorie A et un agent de catégorie B, seraient mis à disposition du PNG par le ministère chargé de l'environnement ou le ministère d'origine de l'agent et que d'autres personnels pourraient

être recrutés et financés au titre des projets qu'ils mettent en œuvre. La convention a été renouvelée par deux avenants de trois ans chacun mais la seconde de manière rétroactive.

Une commission administrative à caractère consultatif est créée auprès du CA du Parc national. Elle vise à associer au centre d'activités régional l'ensemble des collectivités territoriales et services de l'État concernés par la mise en œuvre du protocole SPAW, ainsi que des personnalités qualifiées.

La gestion financière du CAR est assurée par un « service à comptabilité distincte », au sein de la comptabilité du PNG. Le directeur du CAR est ordonnateur des dépenses, selon les règles de comptabilité publique applicables au PNG et conformément à l'accord France –PNUE ; il rend compte de son activité au conseil d'administration du PNG.

Jusqu'en 2014, le CAR-SPAW a tiré profit de son hébergement par le PNG. Son activité s'est développée et son dynamisme lui a permis de collecter de plus en plus de fonds, essentiellement publics, mais de natures très diverses.

Plusieurs personnes rencontrées s'accordent à dire que cette première période est marquée par une bonne entente entre les directions de deux structures.

1.2.3.2 Une dégradation des relations entre le CAR-SPAW et le PNG à partir de 2014

A partir des années 2014/2015, avec le changement de direction au PNG et au CAR, les relations entre les deux structures se dégradent. Il est reproché au PNG par le CAR de ne pas être assez souple dans la gestion des fonds. Mais, comme indiqué précédemment, la multiplication et la diversité de ceux-ci, parfois même leur ampleur (plus d'un million d'euros), ont de plus en plus monopolisé les services du secrétariat général de l'établissement public.

La directrice du CAR-SPAW de cette époque, a évoqué plusieurs difficultés à la DEB, notamment le non-renouvellement de la convention de 2012, l'absence de délégation de signature et de personnel officiellement affecté au CAR. Aucune réponse ne lui a apparemment été apportée.

La mise en place d'un logiciel pour que l'établissement se conforme aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique (GBPC) a accentué les difficultés et les tensions, ce qui a motivé le départ de la directrice du centre à l'été 2016. Elle sera remplacée en septembre 2016.

1.2.3.3 A partir de 2016, au lieu de les apaiser, deux rapports du CGEDD et les tentatives de réforme exacerbent les tensions

Le PNG a été audité en 2016 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD, devenu IGEDD) conformément au programme 2016 d'audit des établissements publics sous tutelle du ministère chargé de l'environnement.

Le rapport d'audit remis en janvier 2017 constatant que le CAR-SPAW engageait des fonds sans accord express du PNG et que des tensions existaient entre les dirigeants de ces deux instances, a recommandé de donner sans délai au directeur du PNG les moyens d'exercer ses responsabilités d'ordonnateurs des fonds publics, tout au long de la chaîne de la GBPC. Il notait également que le directeur du PNG n'exerçait qu'une autorité fonctionnelle sur les agents du CAR-SPAW.

Avant même la rédaction et la remise du rapport d'audit, une note confidentielle a été adressée, en juillet 2016, par la mission d'audit à la ministre chargée de l'environnement et à la secrétaire d'État chargée de la biodiversité les alertant sur des risques juridiques qui résulteraient des relations ambiguës entre le ministère, le PNG, le CAR-SPAW et les bailleurs de fonds. Cette note signalait notamment que le CAR-SPAW, sans personnalité juridique, engageait la responsabilité du PNG en acceptant des fonds privés dans le cadre de projets mais pourtant ne l'informait qu'en fin de processus, lorsque tous les documents étaient signés. Elle considérait que la délégation de

signature accordée par le directeur du PNG à la directrice du CAR-SPAW était illégale car le directeur n'en avait pas la compétence, ces agents n'étant pas sous son autorité hiérarchique. En outre, elle signalait que certaines conventions avaient été signées par le CAR-SPAW qui n'avait pas la légitimité pour le faire. Dans ces conditions, effectivement, ces engagements risquaient d'être considérés comme nuls et sans aucun effet. En conclusion, elle recommandait de poursuivre l'audit et d'étudier notamment une solution consistant à créer un service au sein du PNG dédié au CAR-SPAW.

Toujours avant la remise officielle du rapport d'audit, en novembre 2016, le DGALN a demandé au directeur du PNG de prendre des mesures immédiates pour être l'unique ordonnateur des recettes et dépenses du CAR et faire valider les délégations de signature par la tutelle (DEB). Il a également souhaité que celui-ci prépare l'intégration administrative complète du CAR-SPAW au sein de son établissement et qu'il en constitue un service à part entière. Ces évolutions devaient être effectives au premier trimestre 2017.

En janvier 2017, le DEB, alerté par les tensions existantes entre le CAR-SPAW et le PNG, a saisi le CGEDD afin de diligenter le plus rapidement possible une nouvelle mission afin de « *prévenir toute détérioration de la situation qui serait préjudiciable non seulement aux agents impliqués mais aussi à la bonne mise en œuvre des évolutions dans le fonctionnement des deux structures, consécutivement aux recommandations faites par l'audit* ».

Le rapport, remis en avril 2017¹⁰ a notamment souligné que l'arrivée de la nouvelle directrice du CAR-SPAW en septembre 2016, n'était toujours pas officialisée un an plus tard, comme cela avait été le cas pour sa prédécesseuse et que ce retard la plaçait, comme le directeur du PNG, dans une « *situation de non-respect des textes* ». Par ailleurs, le contexte de sa prise de poste ne lui a pas été bien expliqué ce qui n'a pas facilité ses relations avec le directeur du PNG chargé de mettre en œuvre les réformes recommandées par l'audit. Celui-ci a eu pour effet de raviver les incompréhensions et les tensions entre le PNG et le CAR-SPAW et d'accroître l'inquiétude des agents sur leur avenir.

Si l'intégration complète du CAR-SPAW au sein du PNG que préconisait le rapport d'audit a paru possible aux rapporteurs, ils ont mis en garde sur la nécessité de permettre au centre de poursuivre la mise en œuvre des engagements de la France et son rôle d'interface entre les États de la Caraïbe et le PNUE. Ils préconisaient pour cela, notamment que le directeur du CAR-SPAW devienne le directeur délégué du PNG, qu'il participe au comité de direction de celui-ci et qu'il bénéficie d'une délégation de signature. Mais ils reconnaissaient que tout dépendait de la détermination des deux dirigeants à s'entendre et à coopérer.

Si quelques mesures ont été mises en œuvre, l'état de concorde entre les deux entités n'a pas été trouvé. Loin de là. Tous les responsables de l'époque évoquent un climat social explosif, des agents en souffrance, se traduisant par une quasi cessation des activités du centre.

A la demande du DGALN, une opération de repositionnement a alors été conduite par le DEAL¹¹ durant l'année 2018. Ce dernier a accepté de reprendre en urgence le CAR-SPAW à deux conditions :

- en sus des trois ETP avec masse salariale qui correspondent à l'engagement de l'État, la création de trois ETP hors plafonds, sans masse salariale, pour des postes techniques financés sur projets et le recrutement de deux volontaires du service civique ;
- la création de deux fonds de concours¹² afin que la DEAL puisse être attributaire de fonds

¹⁰ Rébeillé-Borgella E. et Boisseau T. 2017. Evaluation des rapports entre le parc national de Guadeloupe et le CAR-SPAW. Rapport CGEDD.

¹¹ La mission n'a pas trouvé de trace de décision, de note ou d'instruction traduisant ce « rapatriement sanitaire ».

¹² En application de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, les fonds de concours sont constitués par des fonds à caractère non fiscal versés pour concourir à des dépenses d'intérêt

internationaux.

Par note du 1^{er} août 2018, le directeur des affaires financières du ministère chargé de l'environnement a demandé à la direction du budget du ministère chargé des comptes publics la création de deux fonds de concours sur les programmes 217 et 113 permettant de rattacher des crédits respectivement à des dépenses de personnel relevant du titre 2 (T2) et à des dépenses relevant d'autres titres de la nomenclature budgétaire (HT2).

1.2.4 Le transfert à la DEAL de la Guadeloupe à partir de 2019

Le 1^{er} janvier 2019, le CAR-SPAW rejoint la DEAL. Mais dès le 8 août 2018 l'arrêté d'organisation de celle-ci avait été modifié avec effet au 1^{er} septembre suivant. Il prévoyait que *« Le centre d'activités régional pour les espèces et les espaces spécialement protégés de la Caraïbe est rattaché à la DEAL qui assure l'autorité hiérarchique sur les agents qui y sont affectés et la responsabilité d'ordonnateur secondaire délégué pour les crédits gérés »*.

Des recrutements sont réalisés et peu à peu, le climat s'apaise au CAR-SPAW et au Parc. A partir de 2020, le CAR SPAW commence à redevenir crédible auprès du secrétariat de la convention de Carthagène.

D'après la directrice du CAR SPAW en poste à la date de la mission : *« Aujourd'hui, le travail du CAR-SPAW est unanimement salué par les différents partenaires, y compris les représentants de la société civile. La ligne de partage entre le secrétariat et le CAR est claire, ce dernier s'appuyant largement sur nos capacités de réalisation pour ses propres missions. Le rattachement du CAR-SPAW au sein de la DEAL de Guadeloupe a permis de mettre en place une souplesse de gestion budgétaire et une mutualisation des coûts »*. Cependant, cette intégration présente également quelques inconvénients qui seront évoqués dans les chapitres suivant.

A la lumière de sa courte mais néanmoins mouvementée histoire, on peut constater que les changements de statuts et de positionnements se sont faits dans des contextes de crise, ce qui nécessitent d'analyser ce qui relève de causes structurelles de causes plus conjoncturelles.

1.3 Forces et faiblesses du positionnement actuel à la DEAL

Parmi les forces du positionnement à la DEAL, il faut citer la proximité de collègues travaillant sur des sujets proches (notamment avec le service nature) qui crée des synergies possibles, un appui du DEAL sur les questions financières et de ressources humaines (RH), un hébergement confortable et des facilités logistiques non facturées.

En revanche, l'absence de personnalité juridique et d'autonomie financière comme le préconisent les lignes directrices sur les CAR peut apparaître comme un handicap mais qui n'est pas rédhibitoire (au moins un autre CAR parmi les 4 de la convention de Carthagène n'a également pas d'autonomie juridique). Cette absence ne semble pas être un problème pour le secrétariat et les Parties, une organisation garantissant une certaine autonomie et de la souplesse permettant de dépasser ces exigences.

public et par les produits de legs et donations attribués à l'État. Dans ce dispositif, la partie versante est une personne morale ou physique distincte de l'État : collectivité publique étrangère, collectivité territoriale, établissement public, organisme ou particulier. « L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ». Pour s'assurer du respect de ce principe un compte rendu doit être établi annuellement par l'ordonnateur intéressé et adressé à la partie versante. Conformément au III de l'article 15 de la LOLF les crédits de fonds de concours sont reportés de droit sur le même programme ou à défaut sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. En 2023, les montants des fonds de concours et d'attributions de produits rattachés à la mission « écologie, développement et mobilité durable » s'est élevé à 3,5 Md €, le MTE étant le 1^{er} ministère attributaire de ces fonds. (source : Annexe au projet de loi de finances pour 2025, [États récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits](#))

1.3.1 Circuit des recettes et des paiements : une lourdeur et une opacité excessive

Outre l'absence de réelle autonomie financière déjà évoquée, d'autres contraintes affectent actuellement le CAR dans son fonctionnement :

1.3.1.1 Sur les recettes : difficultés de suivi

Le budget primitif annuel du CAR-SPAW s'élève à 140 000€ par an financés en intégralité par le ministère chargé de l'environnement (100 000€ provenant de la DEB et 40 000€ de la DAEI). Il permet de financer le fonctionnement du CAR et son programme de petites subventions de projets. Ce dernier est ajusté chaque année en fonction des reliquats présents sur le fonds de concours hors T2 et des prévisions de dépenses.

Mais le CAR-SPAW perçoit aussi des financements internationaux ou nationaux. Ils sont reçus par la Banque de France qui les reverse au département comptable ministériel (DCM) du ministère chargé de l'environnement avec des descriptions très succinctes. Après interrogation des différents services susceptibles d'en être bénéficiaires, ce département les attribue à l'un ou l'autre des deux fonds de concours.

En 2024, le fond de concours hors T2 dédié au CAR-SPAW (n° 1-3-00549) avait reçu plus de 800 000€. Ces financements provenaient en 2024 notamment du PNUE pour environ 460 000€ et de la Commission européenne pour le projet CAMAC¹³ via l'OFB pour environ 340 000 €. Leurs rattachements à ce fond de concours nécessitent des justificatifs, en général des conventions passées avec le CAR-SPAW.

Une des difficultés signalées par le CAR-SPAW résulte de l'absence d'outils de suivi spécifique de ces fonds de concours, si bien que le centre ne sait jamais précisément quels sont les montants sur les fonds de concours sur lesquels il peut compter. Il fait donc un suivi manuel.

S'agissant des emplois financés par des projets, l'État français avance les crédits puis se rembourse après paiement en puisant dans le fonds de concours T2 lui-même alimenté par le fonds de concours hors T2 sur lequel sont versés les financements des projets que met en œuvre le CAR.

1.3.1.2 Sur les dépenses : des circuits complexes, longs, incertains et opaques

Les dépenses du CAR-SPAW correspondent à son fonctionnement, au paiement des prestations liées à l'organisation des différentes réunions, formations, animations de réseaux, recrutement d'experts, ainsi que les bénéficiaires du programme de petites subventions de projets.

Au total, 50 à 70 paiements internationaux sont effectués par an dans tous les pays de la région pour un montant moyen de 330k€.

Une bonne part des paiements internationaux sont réalisés hors zone SEPA/SWIFT¹⁴, dans des pays dans lesquels l'IBAN n'est pas reconnu (notamment les États-Unis). Ces paiements de type « O »¹⁵ ne peuvent être réalisés via Chorus. C'est également le cas lorsqu'une banque intermédiaire intervient. Ils sont alors faits manuellement. Néanmoins, le centre de services partagés interministériel (CSPI) demande toujours de passer par chorus formulaire. Il fait des contrôles notamment sur l'exécution du service, puis le dossier est transféré à la DRFIP qui elle-même vérifie l'existence d'une convention de subvention avant de transmettre la demande de

¹³ CAMAC : *Caribbean Marine Megafauna and Anthropogenic Activities*

¹⁴ SEPA : *Single Euro payment area* . SWIFT : *Society for worldwide interbank finance*

¹⁵ Selon la nomenclature du Ministère de l'action et des comptes publics

paiement à la Banque de France (voir annexe 3 schéma du circuit financier selon le CAR-SPAW).

La division des tâches pour le circuit de la dépense qui passe successivement par le CSPI, la DRFIP, la Banque de France, éventuellement une banque intermédiaire, avant de parvenir au bénéficiaire, avec une communication non optimale entre chaque structure entraîne des délais de paiement très importants (de l'ordre de deux mois en moyenne) et un investissement significatif de la part des chargés de mission et de la gestionnaire du CAR-SPAW afin de « pister » chaque dossier à chaque étape et de comprendre les raisons des blocages éventuels, les refus du CSPI n'étant pas toujours explicites.

Par ailleurs, la Banque de France est très exigeante, d'autant plus que le paiement concerne un État figurant sur la liste des pays particulièrement surveillés pour le blanchissement d'argent. Elle peut refuser un paiement par exemple pour une erreur de devises, un dépassement de délais ou une erreur sur la dénomination de la banque.

Le silence de la Banque de France signifie son accord. Mais comme elle n'est pas tenue par un délai particulier, les services sont dans l'incertitude.

L'assistante de direction internationale du CAR prend régulièrement contact avec le CSPI comme avec la Banque de France pour connaître l'état d'avancement des paiements ainsi qu'avec les prestataires pour savoir s'ils ont été payés.

Multiplication de saisines, de pièces, erreurs fréquentes puisque la saisine est manuelle pour les paiements en « O », retard de paiement (le maximum a été d'un an), incertitude sur la réalisation des paiements etc. rendent le processus long et chronophage.

Une réunion entre la DRFIP, le CSPI et le CAR SPAW en septembre 2023 a permis d'améliorer les process, des progrès ont été réalisés de l'avis du CAR-SPAW et du DEAL (les délais de paiement moyen sont passés de 67 jours en 2023 à 26 jours en 2024, et aucun paiement n'a nécessité plus de deux mois), mais les incertitudes demeurent.

1.3.2 Gestion du personnel : la stabilité des effectifs n'est pas garantie

En 2024, le CAR SPAW, qui émerge aux effectifs en ETP de la DEAL, a subi un gel des recrutements au même titre que cette dernière ; cela a affecté la réalisation des actions aux dépens des engagements pris auprès de la convention. Pour le DEAL, rencontré par la mission, c'est le point le plus crucial à améliorer dans l'hébergement du CAR-SPAW par cette direction.

En 2024, tous les recrutements de non fonctionnaires ont été bloqués. Ainsi, les postes des deux volontaires de service civique (VSC) ont été supprimés, l'embauche d'une chargée de mission biodiversité a été décalé et celui d'une chargée de mission écosystème a été suspendu. Dans la mesure où le CAR-SPAW recrute essentiellement par voie contractuelle, les contraintes RH du Ministère chargé de l'environnement, qui portent surtout sur cette catégorie de personnel, « *font peser un poids plus que proportionnel par rapport aux autres services de la DEAL* »¹⁶.

Le poste de chargé de mission écosystème devant être pourvu pour faire face aux engagements pris sur la rédaction du rapport du GCRMN¹⁷ et vis-à-vis du groupe de travail sur les sargasses, la directrice du CAR-SPAW a modifié temporairement l'affectation de fonds pour pouvoir recruter une chargée de mission, d'abord en tant que vacataire, puis en tant que contractuelle.

¹⁶ Note conjointe DEAL et directrice du CAR-SPAW du 8 août 2024

¹⁷ GCRMN, est le réseau mondial de suivi des récifs coralliens. Le CAR-SPAW assure la coordination, pour la région Caraïbe, de la rédaction du rapport décennal. Il anime par ailleurs le groupe de travail Sargasse, réactivé à la demande de la France lors de la dernière COP, pour la mise à jour du plan d'action régional attendu fin 2025.

1.3.3 L'accès aux financements internationaux est plus compliqué sans être impossible

L'hébergement dans une structure assimilée à l'État français peut constituer un obstacle au versement de certains fonds provenant notamment de certaines fondations états-uniennes, dont les statuts interdisent le versement à des gouvernements. Ce n'est cependant pas le cas pour toutes les fondations.

Par ailleurs, si le CAR-SPAW ne peut être bénéficiaire du Fonds pour l'environnement mondial (FEM et en anglais GEF), qui ne peuvent être que des agences onusiennes (PNUD, PNUE...) ou la Banque mondiale, il peut être chargé de l'exécution de composantes de projets portés par ces dernières (ce qui est en l'occurrence déjà le cas) et ainsi, indirectement, percevoir les subsides correspondants en provenance du FEM. L'hébergement du CAR au sein d'une structure gouvernementale n'apparaît donc pas discriminant à cet égard (cf. §4).

En conclusion, le maintien du CAR-SPAW au sein de la DEAL présente de nombreux avantages et pourrait être envisagé, au moins dans un premier temps, à condition que certaines difficultés soient aplanies (cf. §3).

1.4 Appréciation des ministères concernés et des partenaires sur les missions du CAR-SPAW

Même si cela ne figure pas explicitement dans la lettre de commande, la mission s'est attachée à interroger les principales parties prenantes concernées (ministères chargés de l'environnement, des outre-mer et des affaires étrangères, signataires de la lettre de commande, le secrétariat du protocole SPAW, ainsi que les principaux acteurs présents en Guadeloupe (Région, OFB et AFD)) sur le rôle que jouait le CAR et si cela correspondait à leurs attentes. En effet, l'appréciation sur le rôle que joue le CAR actuellement et qui pourrait être le sien à l'avenir a également une influence sur le positionnement institutionnel de celui-ci et sur son futur programme d'activité.

1.4.1 Pour le secrétariat de la convention

Située à Kingston en Jamaïque, l'Unité de coordination régionale (UCR) du programme pour l'environnement de la Caraïbe (CEP) assure au nom du PNUE, le secrétariat de la convention de Carthagène. Cette unité est de taille réduite avec très peu de moyens en propre, aussi elle considère que le rôle du CAR-SPAW est essentiel pour le fonctionnement de la convention et la mise en œuvre du protocole. Il joue à la fois un rôle technique et scientifique de coordination et de facilitation des différents groupes thématiques en veillant à la fois à l'organisation et au contenu des réunions. Le protocole SPAW ayant établi une liste d'espèces et d'aires marines protégées labellisées, leur inscription sur cette liste et les demandes de dérogations font l'objet d'une instruction par le CAR avant examen lors des groupes de travail, des STAC et des COP¹⁸.

Le CAR joue également un rôle politique d'appui de haut niveau au secrétariat pour la préparation des documents lors des réunions (STAC et COP), voire de représentation du secrétariat, à l'occasion de réunions de la CDB ou de l'UNOC.

Depuis six ans, le CAR est autofinancé, sans recours aux contributions des États membres, ce qui est très apprécié de ces derniers. Au contraire, ils sont bénéficiaires de certains projets instruits par le CAR-SPAW et du programme de micro-projets ainsi que des formations organisées par le CAR qui contribuent au renforcement des capacités des petits États insulaires caribéens parties à la convention.

¹⁸ STAC : Comité de conseil scientifique et technique, COP : Conférence des parties de la convention

En résumé, le CAR joue un rôle déterminant pour la mise en œuvre de la convention et les reproches de certains États membres à son encontre appartiennent désormais au passé.

1.4.2 Pour les ministères concernés (Ministère chargé de l'environnement/DEB et DAEI, MEAE, MOM)

Le ministère chargé de l'environnement qui finance le fonctionnement et les emplois statutaires du CAR-SPAW assure de facto la tutelle principale de celui-ci à travers la DEB et la DAEI. Le ministère chargé des affaires étrangères intervient davantage pour définir les grands enjeux internationaux mais ne participe pas au quotidien dans les discussions d'une convention considérée comme « technique » et donc relevant du ministère chargé de l'environnement.

La mission Europe et international au sein de la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) a la charge du suivi des conventions de Carthagène et de Barcelone et, à ce titre, constitue l'interlocuteur principal du CAR-SPAW (même si avec le départ non remplacé du chargé de mission dédié les liens ne sont plus aussi fréquents). Le rôle du CAR est essentiel au bon fonctionnement de la convention, à travers son appui au secrétariat et le soutien pour la participation des États parties à travers le montage de projets. Si les relations du CAR-SPAW avec le secrétariat ont été compliquées dans le passé, ce n'est plus le cas actuellement. Par ailleurs, le CAR s'est fortement impliqué pour intégrer le programme « Sargasse » -qui est une priorité de la France et de la Guadeloupe- dans le protocole SPAW. Il est depuis identifié comme chef de file sur ce programme. La DEB souhaiterait toutefois que le CAR porte davantage une vision stratégique pour le futur de la convention de Carthagène, à l'instar de ce que fait le Plan bleu¹⁹ pour la convention de Barcelone.

La direction des actions européennes et internationales (DAEI), rattachée au secrétariat général du ministère chargé de l'environnement, qui contribue également financièrement au fonctionnement du CAR, porte une appréciation très positive sur le fonctionnement actuel du CAR. Elle estime qu'il joue un rôle essentiel pour porter la vision de la France sur protection de la nature dans la grande région Caraïbe, caractérisée par de nombreux États insulaires en développement tentés de privilégier une approche court-termiste de l'exploitation des ressources marines. Au-delà de ce rôle général le CAR apporte un appui décisif au secrétariat de la convention et à la délégation française pour les COP.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) qui finance la contribution à la convention de Carthagène, considère également que le rôle du CAR est très utile au rayonnement de la France et à la valorisation de son savoir-faire à travers ses départements dans la sous-région. Par ailleurs, le CAR est identifié comme référent sur le sujet sargasse pour la préparation des éléments de langage lors d'entretiens bilatéraux avec les représentants des États de la région. C'est également la position de l'ambassadeur pour la région Caraïbe rencontré par la mission.

Le ministère des outre-mer (MOM), est concerné par le CAR, principalement à travers le Plan Sargasse dont il assure la coordination, et, apprécie l'appui du CAR-SPAW pour inciter les autres Parties au protocole à collaborer sur ce sujet.

1.4.3 Pour les acteurs intervenant dans la région (Région Guadeloupe, OFB, AFD...)

La région Guadeloupe entretient des relations partenariales très dynamiques avec le CAR-SPAW depuis l'arrivée de l'actuelle directrice, ce dernier étant bénéficiaire du programme Interreg sur les sargasses (*SargCoop 2* auquel participe, outre le CAR-SPAW, le CNRS, le GIP Sargasse, l'Ademe

¹⁹ Le Plan bleu est un des CAR de la convention de Barcelone, hébergé par la France

et la République Dominicaine). Le CAR est plus spécifiquement en charge du volet n°4 « impact sur la biodiversité » du projet. Il a permis à la région d'être mieux identifiée auprès du PNUE sur le sujet sargasse. La région, à travers l'agence régionale de la biodiversité, travaille sur le regroupement, au sein d'un pôle environnemental à Petit Bourg, de l'OFB, du conservatoire botanique et d'une antenne du PNG. A ce titre, elle ne verrait que des avantages à ce que le CAR-SPAW vienne rejoindre ce pôle compte tenu des nombreuses synergies entre ces différentes structures travaillant sur la biodiversité.

L'Office français de la biodiversité (OFB) considère également que le CAR-SPAW joue un rôle très important, notamment par ses petites subventions, pour la participation de nombreux micro-Etats insulaires à la convention et, partant, à la protection de nombreuses espèces et habitats prioritaires au niveau régional. L'OFB gère le sanctuaire AGOA pour les cétacés et le parc naturel marin de Martinique. Par ces deux aires protégées et le reste de son équipe, l'OFB apporte son expertise au sein des groupes de travail thématiques du protocole SPAW et au sein du STAC. Un rattachement du CAR-SPAW à l'OFB aurait ainsi beaucoup de sens compte tenu de son engagement sur la biodiversité marine.

L'Agence française de développement (AFD) finance des projets auprès des Etats de la sous-région à travers sa direction régionale zone Atlantique. Etablissement public soumis à la loi bancaire, l'AFD a des difficultés à toucher certains Etats de la Caraïbe. A cet égard, elle apprécie tout particulièrement le travail du CAR-SPAW, notamment son programme de petites subventions, qui permet le renforcement de capacités des petites Etats insulaires, leur permettant d'accéder par la suite à des financements de l'AFD plus structurants. Compte tenu de cette complémentarité et du savoir-faire de l'AFD en matière de paiements internationaux, un hébergement du CAR-SPAW au sein de l'AFD pourrait faire sens mais nécessiterait au préalable de remplir certaines conditions statutaires et financières non réunies à ce jour (cf.§2).

Par ailleurs, des contacts sont établis récemment avec *l'université des Antilles* (laboratoire de biologie des écosystèmes aquatiques), sur des projets d'impact des sargasses sur la biodiversité avec des perspectives d'extensions sur les tortues marines ou les récifs coralliens. Ces collaborations apparaissent prometteuses mais restent toutefois à conforter.

1.4.4 En conclusion, le CAR-SPAW est un outil efficace et peu coûteux qui mérite d'être conforté au bénéfice des enjeux environnementaux et du rayonnement de la France dans la région

Malgré les difficultés auxquelles doit faire face le CAR-SPAW, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission portent une appréciation très positive sur le rôle qu'il joue, aussi bien en appui à la convention et à ses instances, que dans l'appui technique et l'animation des groupes thématiques, même s'il pourrait y avoir encore davantage de synergies avec les acteurs locaux du secteur. Les ministères concernés s'accordent à considérer que le retour sur investissement pour la France en termes de rayonnement est très positif compte tenu des moyens alloués par l'État au CAR-SPAW (salaires et budget de fonctionnement).

Ce constat impose à la mission de n'envisager de changement de statut/positionnement que s'il existe une plus-value réelle et tangible, et cela d'autant plus que l'agenda international est très riche et nécessite une mobilisation importante du CAR dans les prochains mois.

Par ailleurs, le renoncement par la France à son engagement à héberger le CAR SPAW, non seulement, affaiblirait le fonctionnement du SPAW, mais aussi, représenterait la perte d'un outil d'influence pour la France dans la région Caraïbe et même pourrait détériorer son image au moment même où une opportunité de la renforcer se présente à elle. Cette hypothèse paraissant donc trop préjudiciable aux intérêts de la France et de l'environnement, elle ne sera pas examinée par la suite dans le rapport.

2 Analyse des statuts et positionnements alternatifs à l'hébergement à la DEAL

Parmi les positionnements alternatifs, la mission a examiné les options suivantes : association, GIP, groupement européen de coopération scientifique, au sein d'établissements publics sous tutelle du ministère chargé de l'environnement (PNG, OFB) et au sein du groupe AFD, en analysant à chaque fois les avantages et inconvénients, comparés à la situation actuelle décrite dans le § 1. Elle considère que la création d'un établissement public propre est hors de portée pour une structure de la taille du CAR-SPAW et n'a donc pas étudié cette éventualité.

2.1 Le statut associatif soulève des questions de gouvernance

En préalable, rappelons que le CAR-SPAW a pris une forme associative de 2005 à 2009, dénommée le « Plan mer des Caraïbes ».

Le statut associatif présente de nombreux avantages :

- il permet de répondre aux recommandations des Lignes directrices de 2006 sur la capacité institutionnelle et l'autonomie financière ;
- il devrait faciliter le recrutement des agents (soumis au droit privé, sauf s'il s'agit de mises à disposition de fonctionnaires ou de contractuels de droit public, (voir § 3.1) et la maîtrise de leur emploi ;
- il facilite les circuits financiers, tant en recettes qu'en dépenses, le CAR-SPAW devenant son propre maître, même s'il convient de maintenir l'exigence de contractualisation tant avec les donateurs au sens large (collectivités publiques comprises) qu'avec les prestataires ou bénéficiaires de son soutien ;
- il devrait rassurer les donateurs, surtout étrangers et internationaux, sur la destination de leurs fonds et sur l'indépendance du CAR-SPAW par rapport à l'État français.

Ce statut présente toutefois des inconvénients.

La difficulté principale qu'est susceptible de connaître le CAR-SPAW s'il est organisé sous forme associative, comme l'a d'ailleurs rencontrée l'association « Plan bleu », est relative à sa gouvernance et à sa relation avec la COP de la convention de Carthagène. En effet, une association, créée sous le régime de la loi de 1901, doit avoir des membres (au moins deux), personnes physiques et/ou morales, françaises ou étrangères, et des organes dirigeants qui sont responsables de sa gestion (président, vice-président, secrétaire, trésorier) et doivent en rendre compte à l'assemblée générale des membres.

Il conviendrait de trouver un équilibre institutionnel et géographique tant parmi les adhérents qu'au sein des organes dirigeants. Les statuts devraient aussi chercher à garantir la pérennité de cet équilibre. Tant la rédaction des statuts que la désignation des premiers membres et dirigeants nécessiteront par conséquent du temps et de la diplomatie.

Par ailleurs, le CAR est par définition soumis aux orientations données par la COP. Il est donc possible qu'il y ait une discordance sur certains points entre la COP et la gouvernance de l'association.

Pour limiter au maximum ce risque de divergences ou de tensions, il faudrait prendre un grand soin à la rédaction des statuts notamment pour fixer l'objet de l'association ainsi que pour déterminer qui peut devenir membre²⁰, et membre du bureau et/ou du conseil d'administration.

²⁰ L'article 5 des statuts de l'association Plan Bleu précise que « La liste des membres de l'Association est établie chaque année par le Bureau (...). L'adhésion de nouveaux membres est décidée par le bureau (...) »

En revanche, le risque de gestion de fait qui a, semble-t-il, beaucoup préoccupé à l'époque de l'association « Plan Mer des Caraïbes » devrait pouvoir être facilement réduit et contrôlé. En effet, depuis, sont intervenus des textes qui engagent les personnes publiques qui subventionnent les associations à passer des conventions avec elles, qui prévoient l'établissement de rapports par des commissaires aux comptes lorsque les subventions dépassent une certaine somme fixée par décret²¹, qui encadrent les mises à disposition pendant 18 mois de fonctionnaires à titre expérimental de 2022 à 2027 en particulier auprès d'associations d'intérêt général concourant à la défense de l'environnement naturel²².

L'association « Plan bleu » : un modèle à suivre ?

L'association est le CAR du plan d'action pour la méditerranée (PAM) de la convention de Barcelone, hébergé par la France depuis 1977, le PAM en comptant au total six.

Des missions différentes : elle produit des études et des scénarios pour l'avenir pour sensibiliser les acteurs et les décideurs méditerranéens. Elle suit la mise en œuvre de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable. En 2023, elle avait organisé ou participé à plus de 30 événements et publié 11 rapports ou études, sans compter ses participations à de nombreuses autres publications

Des effectifs plus de sept fois plus importants : 45 personnes composaient son équipe au 31 décembre 2023 dont 11 experts.

Une association reconnue d'intérêt général par le ministère chargé de l'environnement en 2017 dont les adhésions sont contrôlées. En effet, en application de ses statuts, la liste des membres est établie chaque année par le bureau (18 membres en 2023). Bureau de 6 à 8 membres élus pour une année par l'AG.

Une difficulté potentielle : si le PAM définit le mandat et le programme d'action du CAR, sa gestion relève du bureau du conseil d'administration et de son président, qui peuvent avoir des visions différentes que doit gérer son directeur sur les priorités pour sa mise en œuvre.

En conclusion, si le modèle associatif offre plus de souplesse pour le recrutement des agents et les questions financières et présente, vis-à-vis des États parties et du secrétariat de la convention, *a priori*, plus de garanties d'indépendance, il soulève une nouvelle question, délicate à régler : celle de sa gouvernance. Comment choisir les membres et le bureau de l'association pour qu'ils soient à la fois représentatifs des territoires ultra-marins de la France et de l'ensemble de la région Caraïbe ? Comment concilier dans la durée, la volonté de cette gouvernance et celle de la COP du protocole SPAW ? Par ailleurs, il paraît difficile de faire revenir le CAR-SPAW dans un statut, qui fut difficile à mettre en place et qui a été abandonné sous le coup de nombreuses critiques.

2.2 Un groupement d'intérêt public apparaît trop lourd pour une structure de la taille du CAR

Le groupement d'intérêt public (GIP) est une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie administrative et financière, associant, soit des personnes publiques, soit des personnes publiques et des personnes morales de droit privé, pour une durée déterminée ou non²³. Des personnes morales étrangères de droit public ou de droit privé peuvent être membres du GIP. Il est régi par

²¹ L'article D. 612-5 du code du commerce fixe actuellement cette somme à 153 000 euros.

²² Décret n° 2022-1682 du 27 décembre 2022 relatif à l'expérimentation de la mise à disposition de fonctionnaires dans le cadre d'un mécénat de compétences et article 238 bis 1 a) du code général des impôts.

²³ Voir les articles 98 et suivants de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, modifiée, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

une convention constitutive qui fixe notamment les droits statutaires et des contributions des membres ainsi que les conditions d'adhésion des nouveaux membres en respectant certaines règles. Ainsi, notamment, les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public doivent détenir ensemble plus de la moitié des voix si elles ne détiennent pas plus de la moitié du capital. La convention constitutive doit être approuvée par un arrêté du ministre du budget et du ou des ministres dont relèvent les activités du groupement lorsqu'elles excèdent l'échelon régional et par le préfet dans les autres cas après avis du DRFIP.

Le personnel est constitué par des personnels mis à disposition par les membres ou des fonctionnaires placés en position de détachement ou de disponibilité. Mais le GIP peut aussi recruter ses propres agents.

Les GIP assurant à titre principal la gestion d'une activité de service public administratif sont soumis à une comptabilité publique. Dès lors, un comptable public à temps plein doit être nommé, sauf exceptions, par un arrêté du ministre chargé du budget.

Il peut être soumis au contrôle économique et financier de l'État, si l'État ou un organisme qu'il contrôle en est membre. Un commissaire du gouvernement peut également être désigné si l'État est membre du GIP.

Deux avantages du GIP sont communs à ceux du statut associatif :

- Il permet de répondre aux recommandations des Lignes directrices sur les CAR de 2006 sur la capacité institutionnelle et l'autonomie financière.
- Il devrait rassurer les donateurs, surtout étrangers et internationaux, sur la destination de leurs fonds et sur l'indépendance du CAR-SPAW par rapport à l'État français.

En outre, à la différence de l'association, les membres sont plus engagés vis-à-vis du fonctionnement du GIP. En effet, la convention constitutive fixe les contributions de chaque membre qu'elle soit financière ou sous forme de mise à disposition de personnels, d'équipements ou de locaux.

Les inconvénients du GIP sont la conséquence de cette organisation : la rédaction de la convention constitutive est plus délicate. Elle doit être précédée d'une étude préalable d'opportunité et de longues discussions avec tous les membres éventuels du GIP. Il a été indiqué à la mission que 18 mois avaient été nécessaires pour créer le GIP Sargasses.

Par ailleurs, le recrutement d'agents propres au GIP, dont l'activité est celle d'un service public administratif, est particulièrement encadré. Il n'est possible que si le recours au personnel des membres ne permet pas d'assurer une fonction permanente requérant des qualifications spécialisées ou pour assurer le remplacement d'un agent temporairement absent ou en cas d'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. Le poste vacant doit faire l'objet d'une publication d'un appel à candidature pendant au moins un an au sein des ministères dont relève l'activité du GIP et localement. A ce sujet, le directeur du GIP Sargasses a souligné les difficultés et les lenteurs qu'il avait rencontrées pour recruter des agents compétents.

En outre, des règles comptables strictes s'appliquant au GIP, le circuit des financements présentera nécessairement pour le CAR une certaine lourdeur, au moins identique à celle existant actuellement.

En conclusion, si le GIP est plus souple que l'établissement public, il reste une structure administrative entourée de règles rigoureuses permettant de garantir le bon usage des fonds publics mais apparaissant comme des contraintes trop lourdes pour la petite structure que représente le CAR-SPAW.

2.3 La vocation d'un groupement européen de coopération territoriale ne coïncide pas avec celle du CAR-SPAW

Les groupements européens de coopération territoriale (GECT) ont été créés en 2006 par un règlement de l'Union européenne (UE)²⁴ pour faciliter la coopération transfrontière, transnationale et interrégionale entre les États membres, leurs collectivités régionales ou locales et/ou des entreprises publiques et ainsi renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union et éliminer les entraves au marché intérieur. Ils permettent à ces partenaires de mettre en œuvre des projets communs, d'échanger des compétences et d'améliorer la coordination en matière d'aménagement du territoire.

Le GECT peut être constitué de membres situés sur le territoire d'au moins deux États membres et d'un ou plusieurs pays tiers voisins de l'un de ces États membres, y compris ses régions ultrapériphériques. Il peut même être composé de membres issus d'un seul État membre et d'un ou plusieurs pays tiers voisins, y compris ses régions ultrapériphériques lorsque le « *GECT entre dans le champ d'application de sa coopération territoriale dans le cadre de la coopération transfrontalière ou transnationale ou de ses relations bilatérales avec les pays tiers voisins* ». Mais un GECT ne peut pas être créé uniquement entre entités issues d'un seul État membre et d'un ou plusieurs pays ou territoires d'outre-mer (PTOM) liés à ce même État membre²⁵.

Les objectifs et les activités du GECT sont définis dans le cadre d'une convention contraignante. Ses statuts précisent notamment les modalités de fonctionnement de ses organes, ses procédures décisionnelles, les procédures concernant la gestion et le recrutement de son personnel, les modalités de contribution de ses membres.

Un GECT acquiert la personnalité juridique le jour de l'enregistrement ou de la publication de la convention et de ses statuts dans l'État membre dans lequel il a son siège.

L'intérêt d'un GECT est qu'il constitue une personne morale, entourée de nombreux contrôles à sa création et tout au long de sa vie. Il présenterait ainsi solidité juridique et stabilité. Il pourrait donner au CAR-SPAW une plus grande visibilité dans la région.

Il pourrait avoir un accès privilégié aux fonds européens et notamment aux financements Interreg²⁶.

Le principal obstacle à la création d'un GECT tient à sa vocation première : un GECT n'est pas fait pour mettre en œuvre une convention internationale mais pour renforcer la cohésion au sein de l'UE. Or, l'UE n'est pas partie à la convention de Carthagène ni au protocole SPAW et seuls deux États membres l'ont ratifié : la France et les Pays-Bas. Il y aurait donc une tension permanente entre les objectifs du GECT et ceux du CAR-SPAW.

Cette tension se répercuterait nécessairement entre la gouvernance du GECT et la COP du SPAW. Par ailleurs, la mise en place du GECT implique des démarches administratives et juridiques complexes qui prendront beaucoup de temps. Ensuite, il n'est pas certain qu'il puisse recevoir des soutiens d'ONG ou de fondations étrangères.

En conclusion, cette solution paraît devoir être écartée.

²⁴ Règlement (CE) n° 1082/2006 du 5 juillet 2006, modifié, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)

²⁵ Article 3bis du règlement n° 1082/2006

²⁶ Interreg est un programme européen de coopération territoriale entre les régions européennes dans différents domaines

2.4 Au sein d'un établissement public du ministère chargé de l'environnement

2.4.1 Le retour au PNG pose des problèmes d'acceptabilité

Comme cela a été évoqué dans le § 1.2.3, le parc national de Guadeloupe, établissement public à caractère administratif (EPA), qui gère un territoire à la fois terrestre et maritime protégé, a hébergé le CAR-SPAW entre 2009 et 2019, avant son transfert à la DEAL en urgence compte tenu du caractère très conflictuel des relations entre l'équipe du parc national et ceux du CAR-SPAW. La mission du CGEDD, spécifiquement dédiée au CAR-SPAW réalisée en 2017 afin de faire des recommandations pour régulariser son positionnement n'excluait pas le maintien au sein du PNG mais préconisait notamment son intégration formelle dans l'organigramme du parc, la participation de sa directrice à son comité de direction et une délégation de signature du directeur du parc auprès de cette dernière, pour toutes les activités concernant le CAR-SPAW (cf. §1.2.3).

En effet, le positionnement au sein du PNG avait été envisagé dès la création du CAR en raison des synergies évidentes entre les deux structures. Par ailleurs, d'après les personnes interrogées par la mission, l'hébergement du CAR-SPAW au sein du PNG n'a pas posé de problèmes majeurs durant les cinq premières années de cohabitation car les deux directeurs partageaient la même vision sur les synergies entre leurs deux structures. Le transfert à la DEAL, apparaît in fine plus motivé pour gérer un conflit de personnes que pour des raisons structurelles d'incompatibilité entre les deux structures.

En effet, parmi les avantages identifiés d'un positionnement au sein d'un parc national, outre la visibilité d'un tel label, connu mondialement, et qui est au cœur de la cible du protocole SPAW, figure l'identité juridique et l'autonomie financière, qui permet de percevoir des ressources externes sans être identifié comme une structure gouvernementale. Par ailleurs, le circuit des dépenses est simplifié par rapport à la DEAL (sans passage par le CSPI) même si en tant qu'EPA, il est soumis aux mêmes règles de comptabilité publique.

Parmi les inconvénients, Il reste que, comme pour la DEAL, les parcs nationaux sont soumis à plafond d'emploi même si les recrutements de contractuels dans le cadre de projets à durée déterminée peuvent être sortis, dans certaines circonstances, du plafond d'emploi pour les établissements publics opérateurs de l'État²⁷.

En conclusion, le positionnement au sein du Parc national de Guadeloupe apparaît comme une solution envisageable dans le principe pour les raisons évoquées, sous réserve que soient dissociés les effectifs du CAR de ceux du parc lors des arbitrages budgétaires (voir §3).

Toutefois un retour au sein de l'établissement public se heurte à une forte opposition d'une partie du personnel et des membres du conseil d'administration du Parc qui gardent en mémoire le climat social très dégradé qui prévalait à l'époque²⁸ qui ne rend pas cette option crédible à court terme.

2.4.2 L'intégration à l'OFB apparaît comme la meilleure option à moyen terme sous certaines conditions.

L'Office français de la biodiversité, est un EPA créé en 2020 de la fusion de l'Agence française pour

²⁷ Circulaire du 11 juin 2010 de la direction du budget sur les modalités de fixation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'États

²⁸ La mission n'a pu rencontrer des agents du Parc qui étaient présents à l'époque, les personnes sollicitées ayant motivé leur refus par le caractère encore très sensible du sujet.

la biodiversité avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Fort de plus de 2 800 agents, il est présent dans les trois départements français Antilles-Guyane, et intervient dans les domaines du protocole SPAW à travers les missions de police de l'environnement, de connaissance et d'expertise, d'appui aux politiques publiques, et de gestion d'espaces protégés (sanctuaire AGOA et parc naturel marin de Martinique). Par ailleurs une convention de rattachement lie les 11 parcs nationaux français à l'OFB.

Les avantages d'une telle option sont nombreux.

Largement ouvert à l'international en particulier dans ses interventions outre-mer, l'OFB apparaît comme une structure particulièrement légitime compte tenu de son champ d'activité pour héberger le CAR-SPAW. La collaboration et la complémentarité entre les deux structures est évidente comme l'illustre les exemples suivants :

- c'est le CAR-SPAW qui a été à l'origine de la création du sanctuaire AGOA sur les cétacés qui a ensuite été transférée à l'OFB en raison de son savoir-faire en matière de gestion d'aires protégées. Toutefois, ce sanctuaire qui a vocation à inclure l'ensemble des petites Antilles est resté à ce jour cantonné aux territoires français. Au sein de l'OFB, le CAR pourrait favoriser cette intégration comme partie intégrante du programme de travail du protocole SPAW.
- le programme BestLIFE 2030 de subvention pour la biodiversité dans les territoires d'outre-mer de l'Union Européenne a été porté initialement par le CAR avant d'être repris par l'OFB avec la poursuite d'une collaboration active du CAR-SPAW.
- d'autres projets sur financements européens (Life, Interreg), dont l'OFB est déjà gestionnaire bénéficient au CAR-SPAW. Là encore, le rapprochement entre les deux structures permettrait de développer davantage les synergies entre la vocation internationale du CAR et son réseau d'une part et les capacités opérationnelles, de gestion de projet et d'expertise de l'OFB, d'autre part au service des objectifs de la convention.

En matière de gestion, le statut d'établissement public de l'OFB lui confère les mêmes avantages que le PNG en ce qui concerne le circuit des paiements et l'autonomie de gestion comptable comparé à la DEAL.

Par ailleurs, si l'OFB est soumis à un plafond d'emploi, il a la possibilité de recruter des emplois hors plafond, pour les recrutements à durée déterminée sur projets, ce qui est le cas des trois chargés de mission thématiques du CAR.

Enfin, l'OFB n'étant pas assimilé *stricto-sensu* à l'État français, l'accès à des financements internationaux et de fondations privées s'en trouvera facilité par rapport à un positionnement à la DEAL.

Une difficulté est toutefois liée à l'organisation actuelle de l'OFB : contrairement à l'hexagone où existe des directions régionales, il n'existe qu'une seule direction inter-régionale pour tous les outre-mer, qui comprend ensuite des délégués territoriaux dans chacun des territoires sans compétence hiérarchique sur l'ensemble des agents. Un rattachement du CAR-SPAW à l'OFB ne peut impliquer un repositionnement au siège métropolitain de l'OFB, ce qui nuirait à son image de structure caribéenne et doit préserver, conformément à la convention signée avec le PNE, son implantation régionale en Guadeloupe ou a minima dans un territoire français des Antilles.

Des échanges avec la direction générale de l'OFB font état de projets de réorganisation de l'office dont certains envisagent la création de directions régionales en outre-mer qui pourraient apporter une réponse à cet inconvénient. Dans le cas contraire, un rattachement au siège mais avec une implantation caribéenne doit être recherchée selon des modalités restant à définir.

Par ailleurs, les circuits financiers et comptables de l'OFB sont centralisés au siège, ce qui

nécessitera dans l'hypothèse d'un rattachement du CAR-SPAW, une bonne coordination entre des services distants pour ne pas nuire à la fluidité dans l'exécution des dépenses (voir §3).

Sous réserve d'évolutions favorables concernant ces deux points, l'intégration du CAR-SPAW apparaît comme la solution la plus favorable à moyen terme.

2.5 Au sein du groupe AFD

La mission a également étudié l'hypothèse d'un rattachement du CAR-SPAW au sein du groupe Agence française de développement (AFD). Dédiée à l'aide publique au développement durable à international mais également dans l'outre-mer français, notamment sur les enjeux liés au changement climatique, à la biodiversité et aux aires protégées, l'Agence a en effet une proximité thématique avec le champ d'intervention du CAR-SPAW. L'Agence gère pour le compte de l'Union européenne, mais aussi d'autres pays, de nombreux projets et à ce titre constituerait un atout pour bénéficier de financements internationaux. Par ailleurs, en tant que banque de développement, elle possède un savoir-faire indéniable en matière de circuits financiers, y compris auprès de pays hors des systèmes SEPA/SWIFT. Enfin, comme évoqué précédemment, les interventions du CAR-SPAW auprès des petits états insulaires de la région sont très complémentaires des interventions du l'AFD et pourraient créer des synergies dans l'hypothèse d'un rattachement.

Toutefois, plusieurs obstacles à ce rattachement ont été identifiés :

- établissement soumis à la loi bancaire, l'AFD est astreint aux mêmes règles concernant l'honorabilité des clients, ce qui oblige à des contrôles importants ;
- cela nécessiterait un cadre institutionnel, et donc que le CAR-SPAW acquière une personnalité morale (association, GIP ...) pour être finalisé, ce qui rajoute une complexité supplémentaire²⁹ ;
- l'hébergement et les prestations réalisées pour le compte du CAR (notamment en matière de paiements) devraient être facturés ce qui aurait un impact certain sur ses capacités d'intervention, et cela d'autant plus que l'AFD est formatée pour gérer des projets d'un montant très supérieur.

Au sein du groupe AFD, *Expertise France* (EF), agence de mobilisation de l'expertise française, mais aussi de gestion de projets de taille plus modeste, et qui a la possibilité de recruter des fonctionnaires, apparaît comme mieux adaptée à la situation du CAR. Toutefois EF est soumise aux mêmes règles prudentielles que l'AFD concernant les pays où elle peut intervenir et applique des frais de gestions à préciser en fonction du montant et de la complexité des procédures de transferts financiers. Par ailleurs, elle n'a actuellement pas de mandat pour intervenir dans l'outre-mer français.

2.6 En conclusion sur les différentes options d'hébergement

Après avoir examiné les différents scénarios, il apparaît qu'aucun d'eux n'est exempt de l'ensemble des contraintes évoquées dans le cadre de l'hébergement à la DEAL.

Si le statut d'association, permet une plus grande souplesse a priori pour les recrutements et le circuit des dépenses, ce statut se heurte à des difficultés en termes de gouvernance : une association incluant dans son conseil d'administration toutes les collectivités territoriales de la région impliquées serait peu opérationnelle comme cela a été le cas pour le « Plan mer Caraïbes » et, à l'opposé, une association à la gouvernance restreinte avec uniquement l'État et ses

²⁹ Cet argument est toutefois à relativiser car le FFEM, qui est hébergé par l'AFD, sous tutelle du MEAE et des ministères économiques et financiers n'a également pas de personnalité morale.

établissements publics ferait courir le risque d'une gestion de fait.

Le constat est le même pour un GIP qui a davantage vocation à intervenir pour le compte de ses membres plutôt qu'au profit d'une organisation internationale. En outre, le soutien à une organisation internationale n'entre pas dans le mandat des collectivités concernées.

A moyen terme (environ deux ans), un positionnement à l'OFB apparaît la meilleure alternative à l'hébergement au sein de la DEAL, sous réserve d'une organisation tenant compte des spécificités et des obligations contractuelles de la France notamment en matière de positionnement dans un département français des Antilles et de modalités de fonctionnement au service du secrétariat et des États parties à la convention de Carthagène. Des dispositions en ce sens devraient être incluses dans le contrat d'objectif et de performance en cours de préparation. La convention entre la France et le PNUE devra être adaptée pour tenir compte de ce changement.

Recommandation 1. [Ministère chargé de l'environnement/DEB/DEAL] Maintenir dans l'immédiat le CAR-SPAW au sein de la DEAL de Guadeloupe afin de ne pas fragiliser les actions engagées avec le secrétariat de la convention et les États parties.

Recommandation 2. [Ministère chargé de l'environnement/DEB] Inclure dans le contrat d'objectif et de performance 2026-2031 de l'OFB l'intégration à l'échéance de deux ans du CAR-SPAW au sein de l'établissement, selon des modalités permettant de respecter les engagements contractuels de la France vis-à-vis du PNUE en termes d'implantation et de moyens de fonctionnement et adapter la convention avec le PNUE en conséquence.

3 Recommandations pour améliorer le fonctionnement et l'impact du CAR-SPAW à la DEAL ou à l'OFB

Qu'il demeure à la DEAL de Guadeloupe ou qu'il intègre à terme l'OFB, le CAR-SPAW pourrait davantage se consacrer à ses missions si certains sujets étaient mieux traités.

3.1 Politique de recrutement et de gestion RH

3.1.1 Sanctuariser les ETP, en particulier ceux des chargés de mission

Actuellement, le personnel du CAR-SPAW se compose :

- d'une part : d'une directrice, de son adjointe, responsable de programme, et d'une assistante internationale ; ces emplois représentent l'engagement qu'a pris l'État français vis-à-vis du PNUE en 2000 (cf. §1.2.1)³⁰ ; la directrice est fonctionnaire, son adjointe bénéficie d'un contrat à durée indéterminée (CDI) et l'assistante est employée en contrat à durée déterminée (CDD) ; elles sont rémunérées par le ministère chargé de l'environnement ;
- d'autre part : de trois chargées de programme chargées respectivement des écosystèmes, des espèces et des espaces ; ces emplois sont occupés par deux fonctionnaires détachées sur contrat et une vacataire qui devrait obtenir un CDD. A ces emplois, s'ajoutaient jusqu'en 2024 deux volontaires du service civique (VSC) ; tous ces emplois sont rémunérés par les projets tels que les Interreg.

Si la première catégorie d'emplois n'a jamais été mise en cause, la seconde est source d'inquiétude. En effet, il a été considéré que tous ces postes étaient soumis au plafond d'emplois de la DEAL et *in fine* aux restrictions qu'il devait subir.

C'est ainsi qu'en 2024, les deux emplois de VSC ont été supprimés, le recrutement de la chargée de mission biodiversité a été décalé et celui de la chargée de mission écosystème a été suspendu.

Or, en premier lieu, le CAR-SPAW est une petite équipe d'agents très qualifiés³¹, qui doivent être assurés de stabilité et d'une certaine longévité (au moins trois ans) pour disposer du temps nécessaire pour nouer des relations de confiance avec de nombreux experts et agents des administrations dans l'ensemble de la Caraïbe. Les mêmes exigences sont requises pour que le CAR-SPAW soit en capacité de faire face à des vacances temporaires d'agents.

En outre, la mission considère que le format actuel du CAR, avec trois postes mis à disposition par la France -qui, rappelons-le, font l'objet d'un engagement formel de l'État français auprès du PNUE- complété par trois postes de chargés de mission sectoriels, constitue un minimum absolu pour assurer ses missions. Recrutés en CDD dans le cadre de projets sur financements extérieurs³², ces trois agents complémentaires n'ont pas vocation à rester à la fin de leur contrat **mais leurs postes doivent être pérennisés.**

En second lieu, les règles actuelles en matière de plafond d'emplois ministériel sont rigoureuses.

³⁰ A noter néanmoins que l'annexe à l'accord de 2000 prévoyait 3,5 ETP, le ½ ETP étant constitué par une attaché scientifique pris en charge par le PNG. Le type d'emploi prévu n'est pas parfaitement respecté mais cela paraît moins problématique.

³¹ Ces chargés de programme doivent en effet avoir de très solides connaissances en matière de biodiversité, parler nécessairement anglais, voire l'espagnol, connaître les Caraïbes et être aguerris aux discussions bilatérales ou internationales, de manière autonome.

³² Les nouvelles règles établies par la Commission européenne excluent les salaires des fonctionnaires des cofinancements éligibles aux projets Interreg.

Sont soumis à ce plafond, les titulaires, les agents recrutés par CDI comme par CDD, les agents détachés au ministère chargé de l'environnement, les agents en position normale d'activité, les volontaires du service civique de plus de 25 ans payés par le ministère....

N'en sont exclus que les mises à disposition entrantes (puisque c'est l'administration d'origine qui paye), les apprentis, les vacataires, les volontaires du service civique âgés de 16 à 25 ans qui sont indemnisés par l'Agence du service civique. Pour éviter d'émarger dans le plafond d'emplois du ministère chargé de l'environnement et *in fine* de la DEAL, il conviendrait de privilégier, lorsque c'est possible, ces dernières positions.

Mais à l'exception de la mise à disposition, ces positions ne correspondent pas à des emplois durables. De plus la mise à disposition entrante est difficile à obtenir, en raison du « sacrifice » que cela représente pour l'administration qui emploie et rémunère l'agent tout en étant privé pendant un certain temps. Cette solution ne peut donc être qu'accessoire.

Il paraît donc indispensable de sanctuariser les trois ETP de chargés de mission.

Pour ce faire, la mission propose un partage interministériel de ces ETP hors masse salariale.

3.1.2 Une sanctuarisation garantit par un portage interministériel des 3 ETP hors masse salariale :

3.1.2.1 Plusieurs ministères concernés qui pourraient contribuer au fardeau

Jusqu'à présent seul le ministère chargé de l'environnement et en son sein seule la DGALN contribuent en termes d'ETP au fonctionnement du CAR-SPAW. Cette exclusivité ne paraît pas conforme aux bénéfices qu'en retirent d'autres services et d'autres ministères. Bien entendu cette charge nouvelle pour les services concernés devrait se traduire par une implication plus forte dans le pilotage du CAR-SPAW (cf. §4.1.2)

La DAEI : Comme indiqué au §1.4.2 le CAR-SPAW concourt à faire connaître et à promouvoir la vision de la France en matière de biodiversité dans la région des Caraïbes, notamment via son programme des petits projets et la DAEI s'en félicite. Cette direction participe déjà au fonctionnement du CAR (40.000 euros annuels). Il apparaîtrait logique que cette direction, et donc le SG, contribue également à un ou un demi-emploi, hors masse salariale, destinés notamment à la mise en œuvre des petits projets. Cette contribution permettrait de renforcer l'appartenance des chargés de mission du CAR-SPAW au réseau des agents du ministère chargé de l'environnement à l'international qui sont mis à disposition des organisations internationales ou dans les services économiques des ambassades notamment dans la région. Ces relais peuvent être très utiles pour nouer des contacts de proximité et assurer un suivi des actions avec les interlocuteurs du CAR dans les pays concernés³³.

Le MEAE ne contribue pas directement au fonctionnement du CAR-SPAW mais plus généralement à la convention de Carthagène. Il est néanmoins très intéressé par la présence active du CAR-SPAW, seul CAR de la convention hébergé en France. Il interroge régulièrement le CAR, en particulier via l'ambassadeur régional pour la région Caraïbe, pour mieux comprendre les acteurs locaux et pour porter nos priorités (par exemple les sargasses) au sein des COP. Dans ces conditions, il serait assez cohérent que ce ministère contribue également au CAR-SPAW sous forme d'une mise à disposition de personnel et garantisse également une fraction des trois ETP. Cette dernière solution semble toutefois difficile à obtenir au regard du caractère technique du CAR et de sa localisation dans un département d'outre-mer.

³³ Le réseau des agents du MTE à l'international comprend notamment des agents en poste en ambassade en Colombie et au Mexique, qui couvrent les pays de la région peuvent être des relais utiles.

Le MOM est directement intéressé par le protocole SPAW et le CAR, qui concerne l'ensemble des territoires français de la région Caraïbe et Guyane. Le MOM est notamment en charge de la coordination du Plan national Sargasse, et à ce titre pilote le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) qui centralise les crédits des différents ministères relatifs à ce sujet. Le CAR-SPAW a œuvré pour que cette thématique soit intégrée dans le programme d'action du protocole SPAW et est un acteur majeur de sa mise en œuvre. Au regard des services rendus, sur un sujet à coopération régionale obligatoire, une contribution du MOM au fonctionnement du CAR-SPAW sous forme d'ETP apparaît souhaitable.

3.1.2.2 Le partage proposé par la mission au terme de cette analyse :

Le ministère chargé de l'environnement, principalement intéressé, inclurait dans son plafond d'emplois, **deux ETP**.

Ces deux ETP seraient portés, selon une répartition à arbitrer au sein du ministère, à la fois par la DGALN et par la DAEI. Il s'agirait pour le DGALN d'indiquer dans son schéma d'emplois qu'outre les trois ETP garantis par l'État français, **un ETP** doit être, également sauvegardé³⁴ à ce niveau ; cette sanctuarisation, pourrait conduire à faire porter sur d'autres services de la DGALN, et pas seulement la DEB, d'éventuelles réductions d'ETPT.

Pour ce qui concerne **l'emploi** de la DAEI à sanctuariser, il devrait être inscrit, hors programme, dans la réserve de protection du Secrétaire général.

Le MOM compte tenu de sa forte implication dans le champ du CAR-SPAW notamment au sujet des sargasses, contribuerait au CAR en incluant dans son plafond d'emplois un ETP de chargé de mission.

Compte tenu de la participation financière du **MEAE** à la convention de Carthagène dans son ensemble et au caractère principalement « outre-mer » des emplois, la mission ne propose pas de le faire contribuer en termes d'ETP. En revanche, une participation financière versée directement au CAR-SPAW pourrait être envisagée.

Cette répartition une fois actée par les ministères concernés devrait être notifiée au préfet de Guadeloupe.

Recommandation 3. [Ministère chargé de l'environnement /SG et DGALN, MOM, MEAE] Sanctuariser, outre les trois emplois garantis par la convention avec le PNUE, les trois postes de chargés de mission thématiques partagés respectivement entre la DGALN, la DAEI et le MOM.

3.1.3 Recruter des agents plus représentatifs de la région Caraïbe

Tout le personnel du CAR-SPAW est actuellement de nationalité française pour la plupart d'origine métropolitaine.

Or, le CAR-SPAW devant travailler avec l'ensemble des pays de la Caraïbe, il serait opportun qu'une partie de ses agents, en soit originaire, ou à défaut en ait une bonne expérience. Cela permettrait en outre de montrer que si la France héberge le CAR-SPAW, elle n'a pas la main sur l'ensemble de son personnel et que le centre est tourné vers la région Caraïbe plus que vers elle.

³⁴ cette solution pourrait se prévaloir du précédent des emplois des directions interdépartementales des routes (DIR), préservés au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM).

Cela faciliterait également le respect de la recommandation des lignes directrices sur les CAR de la convention selon laquelle le personnel doit maîtriser parfaitement l'anglais, le français et l'espagnol et avoir si possible une bonne connaissance du néerlandais.

Cette ouverture des recrutements devrait avant tout concerner les trois emplois de chargé de programmes rémunérés sur projets.

Recommandation 4. [CAR-SPAW] Ouvrir les appels à candidature à l'international pour les recrutements des postes de chargés de mission thématiques, en privilégiant des agents plus représentatifs de la région Caraïbe.

3.2 Fluidifier et sécuriser le circuit des recettes et décaissements

Si l'État français finance les deux postes d'encadrement et le poste de l'assistante internationale ainsi que le budget annuel de fonctionnement du CAR-SPAW à hauteur de 140 000 euros, ce dernier ne pourrait pas accomplir ses missions et soutenir le programme des petits projets sans financements extérieurs complémentaires. Ces financements permettent aussi de payer les chargés de mission thématiques et les VSC (supprimés en 2024).

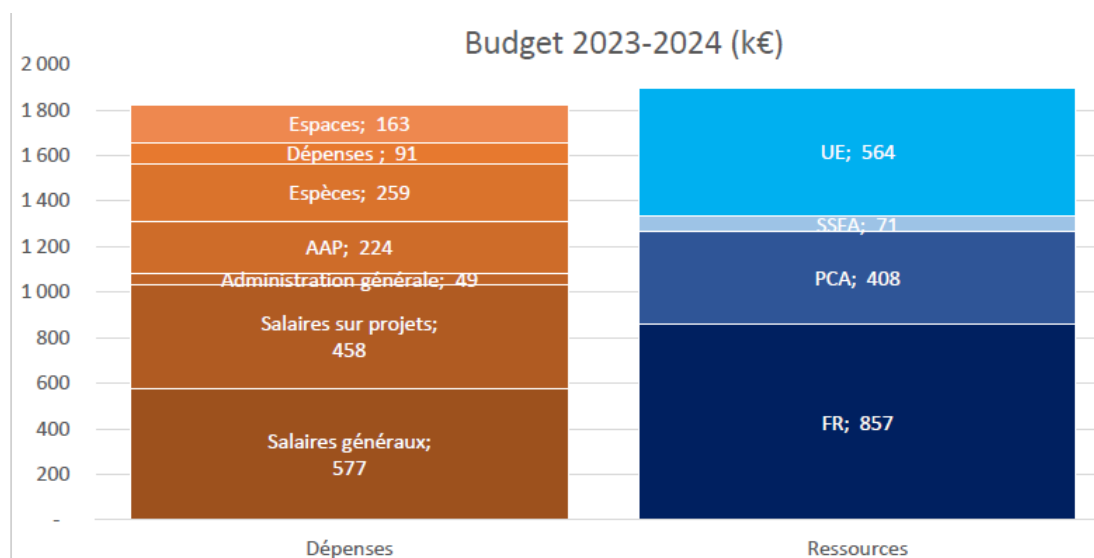


Figure 3 : Dépenses et recettes du CAR-SPAW 2023-2024 (source : Rapport d'activité du CAR-SPAW 2023-2024)

Concernant les recettes, elles étaient constituées en 2023-2024 de fonds Interreg (Sargcoop2 et CAMAC2) pour 30%, d'accords de coopération avec le secrétariat de la convention (PCA) pour 21% et de contrats de petits financements avec le siège du PNUE (SSFA) pour 4%.

Ces ressources transitent par les deux fonds de concours destinés au CAR-SPAW. Certaines d'entre elles parvenant au CAR avec beaucoup de retard, l'État français avance les crédits nécessaires aux projets correspondants et se rembourse via ces mêmes fonds de concours.

Comme cela a été exposé au 1.3.1, il serait souhaitable de permettre au CAR-SPAW de mieux suivre l'arrivée et l'orientation des fonds de concours par les services centraux du ministère chargé de l'environnement. Il suffirait sans doute à cet égard que les gestionnaires des deux fonds de concours (T2 et Hors T2) dédiés au CAR-SPAW partagent un outil de suivi avec les agents du

centre.

Mais c'est surtout *le circuit des dépenses « internationales »*, celles qui concernent les différentes interventions du CAR-SPAW, notamment dans le cadre du programme des petits projets, qui est le plus problématique.

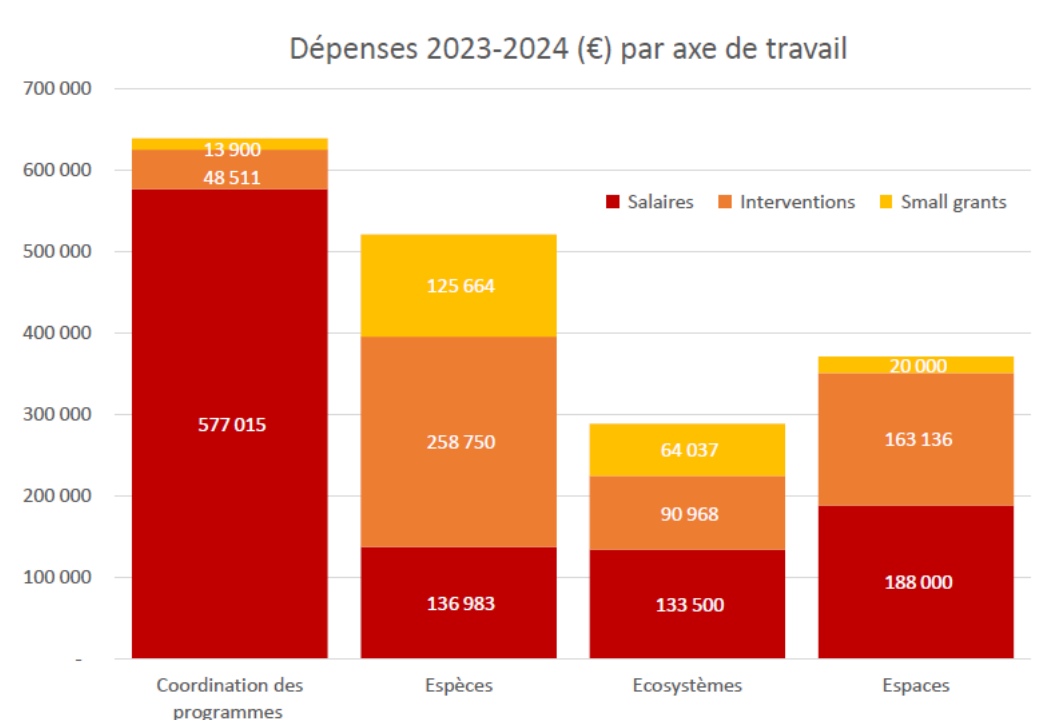


Figure 4 Dépenses par axes de travail 2023-2024 (Source : Rapport d'activité du CAR-SPAW 2023-2024)

Des mesures ont été prises à la suite d'une réunion avec la DRFIP et les délais des paiements internationaux se sont nettement raccourcis. Il convient de poursuivre et de consolider ces actions en les complétant par des mesures qui permettraient au personnel du CAR-SPAW de savoir, sans avoir à le demander systématiquement au CSPI et à la DRFIP ainsi qu'à la Banque de France, à quel stade se situe la demande de paiement et les motifs des éventuels blocages.

De tels dispositifs permettraient d'améliorer l'image du CAR SPAW, non seulement, à l'égard du secrétariat de la convention de Carthagène et des États parties, mais aussi, vis-à-vis de ses prestataires.

Recommandation 5. [Ministère chargé de l'environnement/ DAF et DEAL et DRFIP de Guadeloupe] : Poursuivre les actions permettant d'accélérer les paiements internationaux et mettre en place un dispositif offrant au CAR-SPAW une visibilité sur l'état d'avancement des paiements internationaux

3.3 Mettre en place une stratégie d'accès aux financements internationaux

Parmi les contraintes d'un hébergement au sein de la DEAL figure celle d'une impossibilité d'accès à divers financements internationaux, européens ou provenant de fondations privées.

Comme évoqué précédemment, les membres du GEF contactés par la mission confirment qu'il n'y a pas de règles qui empêcheraient à une institution hébergée dans une administration française de jouer le rôle d'agence d'exécution d'un projet du GEF. Toutefois :

- le GEF ne peut pas financer les salaires, des employés gouvernementaux (*Guidelines on the Project and Program Cycle Policy*). Il ne serait donc en particulier pas possible au CAR-SPAW de recruter du personnel qui aurait le statut d'employé de l'Etat français avec un financement GEF ;
- l'agence d'exécution (le CAR) doit remplir les conditions posées par l'agence de mise en œuvre (*le PNUE par exemple*). Le contrat financier est *in fine* entre l'agence d'exécution et l'agence de mise en œuvre, cette dernière ayant la responsabilité fiduciaire vis-à-vis du GEF.

De même, désormais, pour les projets Européens Interreg, la Commission ne rembourse plus les salaires des fonctionnaires, ce qui peut introduire une contrainte, car ce véhicule est actuellement le principal financeur des projets menés par le CAR-SPAW.

La conséquence est que les chargés de mission thématiques payés sur projets devraient être recrutés préférentiellement comme contractuels, voire pour des profils particuliers, en détachement, afin de ne pas les faire apparaître comme des employés de l'État.

Pour ce qui concerne l'accès à des financements privés, le CAR peut passer par des intermédiaires associatifs qui sous-traitent certaines actions auprès de celui-ci (comme c'est déjà le cas pour certains projets mis en œuvre par le CAR).

Une autre action recommandée par la mission serait de créer pour le CAR-SPAW une adresse de messagerie électronique en propre, dissociée de celle de la DEAL (ou de l'OFB) afin de ne pas faire apparaître le suffixe « .gouv.fr » et faire ainsi reconnaître le caractère non gouvernemental du statut du CAR dédié au secrétariat de la convention et à ses États parties.

4 Clarifier les attentes des ministères contributeurs au CAR-SPAW et en déduire un modèle de financement durable

4.1 Le CAR a besoin d'un cadrage des attentes des ministères contributeurs

4.1.1 Assumer les spécificités d'intervention du CAR-SPAW

Le protocole SPAW, avec ses annexes concernant la labellisation des aires marines et les espèces protégées constitue une spécificité car c'est le seul instrument international juridiquement contraignant en matière environnementale de la grande région Caraïbe³⁵. Dans certains États insulaires, la protection au titre du protocole SPAW est même la seule réglementation existante pour la protection des espèces marines. Concernant des habitats et espèces marines migratrices ou à large dispersion, les actions de protection menées dans chaque État partie à la convention ont une influence positive sur ceux des autres États de la région. Toutefois, s'agissant pour beaucoup d'entre eux de petits États insulaires en développement, aux moyens financiers et humains limités, la ratification au protocole SPAW ne garantit pas une participation active aux instances, aux groupes de travail et une mise en œuvre effective du programme de travail du protocole validé lors des COP.

Dès lors le secrétariat et le CAR sont confrontés à un dilemme : le protocole n'aura de réel impact que s'il fonctionne comme un véritable réseau, avec l'ensemble des partenaires (administrations concernées des États parties, aires marines protégées labellisées, fondations et ONG...) pleinement actifs, ce qui n'est pas le cas actuellement. Face à ce constat, et les moyens très limités du secrétariat, le réseau ne fonctionne que grâce à l'implication active du CAR-SPAW, non seulement pour la préparation des documents pour les réunions des instances (STAC et COP), mais contribue également pour l'organisation y compris logistique et l'animation des réunions des groupes de travail thématiques (aires marines protégées, écosystèmes, espèces). Le soutien du CAR va même jusqu'au financement des déplacements aux réunions des experts et délégués les moins bien dotés pour le compte du secrétariat. Ces activités, qui ne sont pas prévues explicitement dans la convention entre la France et le PNUE, ni dans les lignes directrices élaborées par ce dernier concernant les CAR, sont pourtant indispensables au fonctionnement de la convention qui n'a de sens et n'aura d'impact que si elle est inclusive de l'ensemble de ses parties.

Par ailleurs, le CAR représente le secrétariat de la convention lors de réunions internationales auxquelles il ne peut participer comme ce fut le cas en 2024, année pour la COP de la convention sur la diversité biologique (CDB) à Cali ou en 2025 pour le Sommet sur les océans (UNOC) à Nice. Ces interventions constituent des opportunités pour le CAR d'accroître son réseau, de faire connaître les actions du SPAW auprès de partenaires de la région et de plaider pour leur participation plus active à sa mise en œuvre.

L'examen des derniers budgets du CAR-SPAW fait apparaître qu'une bonne part de l'activité est consacrée à la gestion de projets, que ce soient des projets européens Interreg, des projets du GEF, mis en œuvre via le PNUE, et qui permettent de financer les emplois des trois chargés de mission thématiques qui, entre autres, animent les réseaux thématiques et rédigent les rapports sur le sujet.

Par ailleurs le programme de micro-projets développé sur fonds propres du CAR-SPAW depuis 2020, pour un montant annuel moyen de 120K€ pour une quinzaine de projets, au profit d'ONG,

³⁵ Toutes proportions gardées, le protocole SPAW peut être comparé dans sa philosophie et son mode d'intervention, au réseau écologique européen Natura 2000, pour ce qui concerne les espèces et les milieux marins

de fondations et parfois de gouvernements de la région, est plébiscité par les États membres et les bénéficiaires finaux pour son caractère très inclusif. Si l'impact en termes de notoriété et de reconnaissance pour le CAR est très positif au regard de l'enveloppe mobilisée relativement modeste, cela se traduit néanmoins par une charge de travail importante pour le CAR.

Cette activité d'aide au développement et de renforcement des capacités des États parties constitue une spécificité du CAR-SPAW comparé à d'autres CAR. A titre d'exemple, le Plan Bleu, hébergé par la France fonctionne comme un observatoire, un centre de données et de prospective sur l'environnement et le développement durable en Méditerranée au service du secrétariat des États membres de la convention et du public, sans action d'aide au développement équivalente.

Les échanges de la mission avec l'équipe du CAR et divers interlocuteurs font apparaître, au-delà des appréciations positives portées sur son fonctionnement, un manque de directives claires de la part des ministères qui contribuent ou devraient contribuer, au titre de la France, au fonctionnement du CAR (ministère chargé de l'environnement, MEAE et MOM), sur la place que doivent occuper les actions non explicitement prévues par la convention avec le PNUE, voire des relations que le CAR doit entretenir avec les diverses institutions et organismes français concernés par le protocole.

L'appui au secrétariat pour la préparation des instances, son travail de compilation des données, ses contacts avec les agences nationales et les institutions scientifiques des États parties ne font pas débat. En revanche, la part consacrée à l'assistance technique et à la recherche de financements, mais aussi la mobilisation du réseau français scientifique et technique en appui à la mise en œuvre du protocole méritent d'être clarifiés par les ministères précités.

4.1.2 Définir les attentes des ministères contributeurs présents ou futurs au CAR-SPAW en termes de retour pour la France

Au-delà des actions menées par le CAR au profit du secrétariat et des États Parties de la convention, dans le cadre défini notamment par le plan stratégique 2023-2028 (cf 1.1.3), le retour que la France attend de cet investissement reste largement un impensé.

Comme évoqué au 4.2, les critiques initiales de certains États membres sur le CAR perçu comme le bras armé de la France ont abouti à un certain cloisonnement de la part des équipes. Au-delà du bénéfice général, en termes d'image et de son « *soft power* », de la gestion par la France du CAR-SPAW, les prestations qu'elle attend devraient être clairement définies et assumées.

Parmi celles-ci, la rédaction de notes de synthèse, et d'aide à la définition de la position de la France lors des COP ou des STAC apparaît comme un minimum. Cela permettrait d'assumer une présence plus effective de la représentation française et de développer des alliances avec d'autres États membres au bénéfice de la convention.

Le CAR-SPAW pourrait être sollicité pour d'autres prestations d'expertise ou d'animation, en dehors du cadre de la convention par les ministères contributeurs, dans la mesure où elles sont compatibles avec ses missions principales. De telles activités ne sont nullement exclues par nos engagements internationaux, l'article 2 de la convention avec le PNUE prévoyant par exemple qu'elles doivent seulement être définies et financées par le Gouvernement français et ne doivent pas perturber le bon fonctionnement de la convention.

Recommandation 6. [Ministère chargé de l'environnement, MEAE, MOM] Elaborer une lettre de cadrage à destination du CAR-SPAW permettant, dans le respect de la convention entre la France et le PNUE et du plan stratégique 2023-2028, de donner des orientations sur les actions à mener y compris au profit de la France.

4.2 Mobiliser et valoriser davantage l'expertise locale dans une logique de réseau « team France »

Il semble que le CAR, en réaction aux critiques initiales de certaines parties à la convention sur le fait qu'il travaillait pour le compte de la France, a établi dans le passé un cloisonnement assez étanche avec les acteurs français. En effet, malgré la présence de nombreux organismes et institutions français intervenant dans le domaine du SPAW dans la région, les relations et implications de ces derniers dans les actions et les réseaux du CAR-SPAW restent limitées. Même lorsqu'il était hébergé par le PNG qui, pourtant, avait été identifié dès la création du CAR comme pourvoyeur d'expertise technique, cela n'a pas été le cas. Cette absence de synergies et d'implication de l'établissement public dans les actions du SPAW, a contribué à dégrader les relations entre les deux structures et alimenté le reproche par le PNG de l'absence de bénéfices réciproques de cette association.

La mission recommande de clarifier cette relation car le choix de l'hébergement en Guadeloupe proposé par la France relevait d'une analyse sur les opportunités et synergies possibles avec les acteurs locaux, permettant de contribuer à la mise en œuvre du programme d'action du protocole tout en contribuant à développer des relations entre les départements français des Antilles-Guyane avec les États de la région et contribuant ainsi au rayonnement de la France.

Encore une fois, ces deux missions pour le CAR-SPAW ne sont en rien incompatibles entre elles. Au contraire, elles présentent des bénéfices réciproques comme cela a été confirmé par le secrétariat de la convention, qui se déclare avant tout exigeant sur l'autonomie financière du CAR et la bonne exécution de ses missions d'appui au profit du secrétariat et des États membres mais n'exclut pas la mobilisation de l'expertise locale et d'autres actions exécutées au profit de l'État accueillant le CAR.

A ce titre, les ministères contribuant au CAR et en particulier le ministère chargé de l'environnement/ DEB devrait plus clairement donner des directives pour arbitrer dans ce sens les actions du CAR.

Au-delà, d'autres acteurs devraient être mobilisés pour apporter leur expertise dans les instances de la convention et participer à divers programmes de coopération dans le cadre du protocole SPAW :

- les universités des Antilles et de Guyane sont des acteurs importants, notamment sur les espèces et les milieux prioritaires du protocole (récifs coralliens, mangroves, herbiers etc.). Les représentants rencontrés par la mission ont manifesté leur souhait d'être davantage associés aux programmes d'action du protocole SPAW, au-delà des interventions ponctuelles, dans une logique de véritable partenariat ;
- des organismes de recherche-développement (IRD, IFREMER, CIRAD etc.) devraient également être approchés pour mettre à contribution leurs expertises au profit de certaines thématiques intéressant le protocole (sargasses, valorisation des espèces exotiques envahissantes, etc.).

Recommandation 7. [Ministères chargés de l'environnement, des outre-mer et de la recherche, CAR-SPAW] Mobiliser davantage les opérateurs du ministère chargé de l'environnement, les universités des Antilles Guyane et les organismes de recherche compétents dans le domaine du protocole SPAW afin de participer aux groupes de travail et aux projets portés par le CAR-SPAW.

4.3 Assurer un modèle soutenable sur le long terme pour le CAR-SPAW

La mission a pu mesurer tout l'avantage d'une structure légère (six agents et deux VSC en 2024), peu coûteuse en budget pour l'État, pour un impact jugé actuellement comme très positif par la plupart des acteurs rencontrés. Il convient donc d'assurer la soutenabilité sur le long terme de cette organisation, qu'elle soit positionnée à la DEAL et à terme à l'OFB.

Le financement sur projets des trois chargés de mission thématique induit inévitablement une incertitude quant à leur pérennité sur le long terme, et nécessite de la part du CAR une stratégie de soutenabilité de long terme. Les récents financements de projets Interreg SARGCOP 2, CAMAC2 ou encore le futur projet sur financements FFEM via l'association Nature experts montrent que des opportunités existent dans les trois champs (espèces, écosystèmes et aires protégées) couverts par le protocole SPAW, ce que confirment plusieurs acteurs rencontrés par la mission. Par ailleurs, comme évoqué auparavant, l'appartenance à une structure gouvernementale n'apparaît en rien comme un obstacle pour être en charge de l'exécution de projets financés par le GEF ou le FFEM, comme c'est déjà le cas actuellement.

La principale hypothèque concernant la soutenabilité de long terme du CAR-SPAW, dans l'hypothèse de son maintien dans une structure publique (DEAL actuellement puis à l'OFB), apparaît *in fine*, la pérennité des six postes budgétaires indispensables à son fonctionnement, qui devrait être mieux garantie. La contribution sous forme de mise à disposition ou d'imputation sur leur plafond d'emploi des ministères concernés (MOM) ou de participation financière (MEAE) et le placement à l'OFB permettra de mieux répartir la charge du fonctionnement et partant d'améliorer sa soutenabilité.

Conclusion

Après avoir échangé avec les principaux interlocuteurs du CAR-SPAW, tant en France métropolitaine, dans les Antilles et au secrétariat de la convention, et examiné diverses options pour le positionnement futur du centre, la mission dresse le constat suivant :

- s'il a pu être critiqué dans le passé, le CAR-SPAW est actuellement une structure dynamique qui effectue ses missions avec efficacité et dont le rôle essentiel pour la mise en œuvre du protocole est reconnu par les principaux acteurs ;
- l'examen de l'histoire mouvementée du CAR et des structures d'hébergement potentielles montrent qu'il n'existe pas de structure alternative qui permette d'apporter une réponse clairement positive sur l'ensemble des difficultés actuelles rencontrées mais nécessitent une bonne coordination entre les directions de la structure d'accueil et du CAR et un soutien ministériel actif afin de les surmonter. A contrario, l'analyse des épisodes de crise qu'a traversé le CAR depuis sa création, montre que, la cause principale en est le défaut de coordination entre ces trois acteurs essentiels pour les surmonter qui a fait défaut, bien plus que son positionnement institutionnel.
- si les difficultés qu'a rencontrées le CAR dans son positionnement à la DEAL, sont réelles, elles n'apparaissent pas rédhibitoires et sont en passe d'être en partie résolues, grâce à une bonne coordination avec la DEAL et la DGALN.

Face à ce constat, la mission recommande le maintien dans l'immédiat du CAR au sein de la DEAL, compte tenu de son bilan très positif et fait des recommandations d'ordre organisationnel afin de réduire certaines difficultés observées. Elle recommande également à la DEB d'inclure dans le contrat d'objectif et de performance en préparation avec l'OFB, l'intégration du CAR au sein de l'Office comme objectif à moyen terme (2 ans).

Au-delà de la question du positionnement, la mission recommande de sécuriser sur le long terme les moyens de fonctionnement du CAR-SPAW (dotation de fonctionnement et ETP) afin de préserver cet outil essentiel de coopération au bénéfice de la biodiversité dans une des zones parmi les plus riches et les plus menacées de la planète, mais aussi au bénéfice du rayonnement de la France et de ses territoires dans la région caribéenne.

Olivier Robinet



Inspecteur général

Sabine Saint-Germain



Inspectrice générale

Annexes

Annexe 1. Lettre de commande



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le directeur de cabinet du Ministère des Outre-mer
Le directeur de cabinet du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
Le directeur de cabinet du Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

Réf : MTEB/2025-02/6212

24 MARS 2025

Paris, le

Monsieur Paul DELDUC
Chef du service
Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Tour Séquoïa
1 place Capeaux
92800 PUTEAUX

Objet : Définition d'un modèle de statut et de positionnement du CARSPAW

Monsieur le Chef du service,

Le CAR-SPAW est un centre d'appui régional du Secrétariat de la Convention de Carthagène, signée en 1983 sous l'égide de l'ONU pour lancer le Programme pour l'Environnement des Caraïbes (PNUE / CEP). Ce programme se décline en 3 protocoles :

- Le protocole relatif aux déversements d'hydrocarbures signé en 1986;
- Le protocole relatif aux sources terrestres de pollution marine signé en 1999;
- Le protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées signé en 1990 et entré en vigueur en 2000.

Créé en 2000 par une convention entre la France et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), le CAR-SPAW travaille sous l'égide du Secrétariat de la Convention (basé en Jamaïque), pour mettre en œuvre le troisième de ces protocoles : le protocole SPAW relatif à la protection de la biodiversité marine et côtière dans la grande région Caraïbe, depuis le Golfe du Mexique jusqu'à la mer des Caraïbes.

Les missions du CAR-SPAW s'articulent autour de 5 axes :

- Coordination des différents programmes dans lesquels il intervient;
- Aires marines protégées;
- Lignes directrices de gestion des espèces et des espaces;
- Protection des espèces;
- Protection des écosystèmes (herbiers, mangroves, coraux, etc.).

La feuille de route du CAR-SPAW est définie tous les 2 ans par la conférence des parties (COP) de la convention sur proposition du comité scientifique et technique (STAC) et détermine les domaines dans lesquels le CAR-SPAW doit prioriser ses missions.

Le CAR-SPAW a pris diverses formes juridiques. Il est désormais rattaché à la direction de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL 971), depuis 1^{er} janvier 2019.

Dans cette configuration, la France finance trois postes d'encadrement et de support au titre de sa contribution à la Convention selon un accord passé en 2000 avec le PNUE. Les autres postes, essentiellement des agents de formation scientifique de haut niveau, sont financés et/ou remboursés par des projets européens ou internationaux. Pour ce faire, deux fonds de concours nationaux (T2 et HT2) ont été créés. Ces fonds de concours permettent le versement des crédits par les différents partenaires nationaux et internationaux et le remboursement des avances de l'Etat.

Le budget primitif annuel du CAR-SPAW provient du programme 113 à hauteur de 140 000€/an dont une partie est abondée par la DAEI (40 000€). Il est géré directement par la DEAL. Ce budget permet de financer le fonctionnement du CAR et d'une partie des petits appels à projets mis en œuvre par le CAR, le reste étant pris sur le fonds de concours hors T2.

Jusqu'en 2021, les relations avec le Secrétariat de la Convention et certains points focaux (US et NL) étaient difficiles et de nombreux points de blocages existaient. Aujourd'hui, le travail du CAR-SPAW est unanimement salué par les différents partenaires, y compris les représentants de la société civile. La ligne de partage entre le Secrétariat de la Convention et le CAR est claire, ce dernier s'appuyant largement sur les capacités de réalisation du CAR-SPAW pour ses propres missions.

Toutefois, si l'intégration du CAR-SPAW au sein de la DEAL de Guadeloupe a permis dans un premier temps une gestion budgétaire souple et une mutualisation des coûts, aujourd'hui elle présente de nombreux inconvénients.

- L'appartenance à un service de l'Etat ne permet pas d'accéder aux fonds internationaux tels que le GEF (Global Environment Fund), le FFEM, les fonds américains, dans la mesure où le CAR-SPAW est ainsi considéré comme intégré totalement à l'Etat français ;
- Sans personnalité juridique et financière propre, le CAR-SPAW ne peut ni contractualiser avec d'autres organisations internationales ni intégrer des fonds internationaux ;
- Le rattachement à la DEAL fait apparaître le CAR-SPAW comme une entité étatique française, ce qui semble préjudiciable lors des négociations internationales notamment avec le Point Focal américain de la Convention de Carthagène qui a souvent remis en cause la neutralité du CAR-SPAW ;
- Le CAR-SPAW est tributaire des ajustements budgétaires et en ressources humaines dictés par le ministère de tutelle de la DEAL, au même titre que n'importe quel service de la DEAL, sans réelle adéquation avec les besoins et les missions attribuées ;
- Le retour au CAR-SPAW des paiements de prestations, services ou projets financés hors Union européenne est globalement défaillant malgré la saisine de la DRFIP qui ne maîtrise pas complètement les circuits financiers internationaux.

Face à ce constat, nous sollicitons l'IGEDD pour une mission « flash » qui aura pour objectif de faire part de ses recommandations pour un modèle durable et sécurisé sur le plan statutaire, organisationnel et financier de l'entité CAR-SPAW, pour lui permettre de mener à bien ses missions de manière optimale.

La mission devra dans un premier temps réaliser un diagnostic afin d'évaluer et caractériser les principaux freins actuels à la pleine réalisation des missions du CAR-SPAW. Elle évaluera la pertinence de son positionnement au sein de la DEAL, et plus globalement au sein de services ou opérateurs de l'Etat. Elle devra étudier les limites du statut actuel du CAR-SPAW face aux enjeux internationaux et aux relations non étatiques. Une compréhension du modèle économique actuel et de ses limites est également attendue, et notamment les modes de mobilisation des fonds de concours. Une démarche comparative avec les organismes gérés par la convention de Barcelone permettra de nous éclairer sur d'autres modalités de fonctionnement envisageables ; vous pourrez en particulier analyser le fonctionnement du CAR/RAC (CAR plan bleu).

La mission nous transmettra ses recommandations en termes de positionnement stratégique et opérationnel du CARSPAW. La mission devra également nous éclairer sur le statut le plus pertinent adéquat pour garantir les partenariats internationaux et afin de mobiliser pleinement les offres de financement notamment internationaux. Elle pourra notamment exploiter les enseignements du marché d'assistance passé en parallèle par le CAR-SPAW pour l'aider à définir un statut adapté à ses missions internationales.

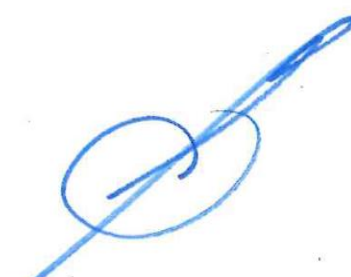
Pour conduire cette mission, vous pourrez en particulier vous appuyer sur les services centraux et déconcentrés des ministères chargés de l'écologie notamment la DGALN, des outremer et des affaires étrangères. Vous pourrez aussi solliciter tout acteur local pertinent (services déconcentrés et opérateurs de l'Etat, ONG, experts internationaux, centres d'appui d'autres conventions).

Nous vous remercions de bien vouloir nous faire parvenir votre rapport le plus rapidement possible afin qu'il puisse être pris en compte dans le cadre des travaux de préfiguration entrepris par le CAR-SPAW prévus pour le premier trimestre 2025.

Nous vous prions de bien vouloir agréer, Monsieur le Chef du service, l'expression de notre considération distinguée.


Christophe MIRMAND
Directeur de cabinet
Ministère des
Outre-mer


Aurélien LECHEVALLIER
Directeur de cabinet
Ministère de l'Europe
et des Affaires étrangères


Quentin GUERINEAU
Directeur de cabinet
Ministère de la transition
écologique, de la biodiversité
de la forêt, de la mer et
de la pêche

Annexe 2. Accord entre la France et le PNUE concernant la mise en place en Guadeloupe d'un CAR pour le protocole SPAW

**Accord entre
Le Gouvernement de la République Française
Et
Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, au nom des
parties à la
Convention de Carthagène**

**Concernant la mise en place dans le département français de la Guadeloupe
d'un centre d'activités régional
pour les zones et la vie sauvage spécialement protégées en région Caraïbes**

Le Gouvernement de la République française et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, au nom des parties à la convention de Carthagène (1983) :

Considérant la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, signée le 24 mars 1983 à Carthagène (Colombie), et entrée en vigueur le 11 octobre 1986, et son protocole sur les zones et la vie sauvage spécialement protégées (protocole SPAW).

Soulignant la nécessité d'organiser la coopération au niveau régional pour mettre en œuvre les activités du Plan d'Action pour le Programme sur l'Environnement en région Caraïbes (CEP).

Reconnaissant l'intérêt, pour tous les Etats de la Caraïbe, de bénéficier de l'expérience française dans le domaine de la protection de la nature, et, en particulier, de celle des Directions Régionales de l'Environnement de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, du Parc National de la Guadeloupe et de l'Université Antilles-Guyane.

Rappelant à cet égard la décision n°1 de la 6^{ème} conférence intergouvernementale et la 3^{ème} conférence des parties à la convention de Carthagène, renforçant la recommandation °3 de la 10^{ème} conférence des parties à la convention, qui s'est tenue à Kingston (Jamaïque) en 1992.

En conformité avec la décision de la 7^{ème} conférence intergouvernementale et la conférence des parties qui s'est déroulée à Kingston en décembre 1994, qui a adopté les termes de référence de la mise en place dans le département de la Guadeloupe (Antilles Françaises) d'un Centre d'Activités Régional pour les zones et la vie sauvage spécialement protégées dans la région des Caraïbes.

Le Gouvernement de la République française et le PNUE, agissant conformément aux responsabilités qui lui ont été confiées par les parties à la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (ci-après désignée par la convention de Carthagène), se sont accordés sur ce qui suit :

Article 1

Définitions

Pour ce qui est de cet accord:

(1) « Zones protégées » et « espèces protégées » désignent celles qui ont été définies à l'article 1 du protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées (SPAW).

(2) « Centre d'Activités Régional » (CAR) désigne une entité soumise aux lois et à la réglementation de la République française dans le département français de la Guadeloupe, conformément aux décisions afférentes des parties à la convention de Carthagène, et chargée, selon les termes et les conditions établis dans cet accord, d'activités régionales en accord avec les termes de référence définis par les parties à la convention de Carthagène.

(3) « Unité de Coordination Régionale (UCR) » désigne l'Unité de Coordination Régionale du programme pour l'environnement de la Caraïbe du PNUE (CEP), créée en Jamaïque le 10 novembre 1984 pour appliquer le Plan d'Action de la Caraïbe, et qui assure au nom du PNUE le secrétariat pour les parties à la convention de Carthagène.

(4) « Réseau d'activités régionales » désigne le réseau d'institutions régionales et nationales désignées par les Etats participant au plan d'action pour le CEP.

(5) « Réseau de zones protégées » désigne le réseau résultant des termes de l'article 7, paragraphe 2 du protocole SPAW.

(6) « Fonds fiduciaire » désigne le fonds spécialement créé et géré par le PNUE pour financer les activités du CEP et approvisionné par les parties à la convention de Carthagène, en conformité avec la décision n°1 de la 7ème conférence intergouvernementale et la 4ème réunion des parties (12-14 décembre 1994) et la recommandation n°4 de la 11ème conférence du Comité de Suivi (7-9 décembre 1994).

Article 2

Fonctionnement/Attributions

1. Le CAR est destiné à un rôle régional, défini et financé conformément aux décisions des parties à la convention de Carthagène. En accomplissant sa mission régionale, le Centre devra effectuer les tâches qui lui sont assignées par les parties contractantes.

2. Conformément aux termes de référence du CAR, définis par les parties à la convention de Carthagène, et sous l'égide de l'UCR, le Centre devra, en particulier, assumer les fonctions suivantes :

a. rassembler les informations pertinentes, ce faisant contribuer à la mise en oeuvre du protocole SPAW, et les communiquer, sur demande, via l'UCR, aux membres du réseau d'activités régionales, en passant par l'autorité nationale désignée à cet effet.

b. rassembler, inventorier et transmettre les informations scientifiques et techniques pertinentes, de même que les expériences utiles aux membres du réseau d'activités régionales.

c. collecter des informations sur les technologies et les savoir-faire de pointe dans le domaine de la gestion de la vie sauvage et des zones protégées en région Caraïbe et les transférer aux membres du réseau d'activités régionales sur demande.

d. développer les activités de formation et d'information telles que les cours, séminaires, ateliers et stages pour les membres du réseau d'activités régionales.

e. fournir une assistance scientifique et technique aux membres du réseau d'activités régionales sur leur demande.

f. coopérer avec les agences des Nations Unies, avec les organisations intergouvernementales, gouvernementales ou non-gouvernementales compétentes et, si nécessaire, avec toute autre institution pour développer des projets communs ou mettre en oeuvre les activités liées au protocole et au programme régional sur les zones et la vie sauvage spécialement protégées.

g. établir et maintenir un échange régulier avec tous les membres du réseau d'activités régionales liés au protocole et au programme régional sur les zones et la vie sauvage spécialement protégées.

h. contribuer à une participation équilibrée de tous les membres du réseau dans le développement de la coopération régionale et dans la poursuite des objectifs du protocole et du programme sur les zones et la vie sauvage spécialement protégées.

i. encourager l'harmonisation des approches et des méthodes utilisées au sein du réseau et des différents programmes du plan d'action pour le CEP.

j. organiser toutes rencontres, tous symposiums et toutes missions sur le terrain utiles à la réalisation de ces objectifs. Les réunions et conférences internationales organisées par le CAR et financées par des fonds administrés par le PNUE sont ouvertes aux représentants désignés par les autorités compétentes des parties à la convention de Carthagène.

k. faire le bilan et, en consultation avec l'UCR, prendre toute autre initiative adéquate pour atteindre les objectifs du protocole et du programme régional sur les zones et la vie sauvage spécialement protégées.

l. développer les lignes directrices et les critères pour l'identification, la sélection, l'établissement, la gestion et la protection des zones et espèces désignées par les parties au protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées.

m. définir et contrôler les mesures prises pour gérer ces zones et ces espèces.

n. inventorier, préserver, réimplanter et gérer les espèces de plantes et d'animaux menacées ou en danger, de même que les zones désignées par les parties au protocole.

o. établir, faciliter et contrôler le réseau des zones protégées prévues à l'article 7, paragraphe 1 du protocole SPAW.

p. former, diffuser les informations, accroître la sensibilité du public, en particulier celle des populations directement concernées par la gestion de ces zones et espèces sauvages spécialement protégées.

q. mobiliser des moyens humains, financiers et matériels en vue de répondre, sur le lieu adéquat, aux demandes des membres du réseau d'activités régionales, de même, dans la mesure du possible, fournir de l'équipement pour améliorer la gestion des zones et espèces protégées.

3 Les activités du CAR qui ne sont pas liées à son rôle régional et qui lui sont attribuées par les autorités françaises compétentes doivent être définies et financées par le Gouvernement de la République française. Tous les efforts doivent être faits pour veiller à ce que de telles activités ne perturbent ni n'affectent le rôle régional du CAR et les engagements qui s'y rapportent

Article 3 **Dispositions d'ordre administratif et financier**

1 Les activités du CAR qui sont liées à son rôle régional seront menées sous la conduite et la supervision de l'UCR.

2. Les tâches concrètes dévolues au CAR dans le cadre de ses missions régionales, de même que les obligations légales et financières du centre, doivent être spécifiées dans des projets écrits, signés par le Centre et le PNUE agissant pour le compte des parties à la convention de Carthagène.

3 Le Gouvernement de la République française se charge de financer le fonctionnement du centre comme convenu dans l'annexe de cet accord. Le Gouvernement français, en particulier, se charge d'assurer la disponibilité de locaux adaptés nécessaires au travail du centre, ce qui inclut le mobilier des locaux, les facilités de télécommunication et la maintenance des locaux, et doit par ailleurs fournir une contribution sous forme de contrepartie financière pour le fonctionnement général du Centre.

4. Conformément aux décisions des parties à la convention de Carthagène sur cette question, les activités régionales du centre seront principalement financées par le biais du fonds fiduciaire de la Caraïbe.

5 Le gouvernement de la République française et le PNUE agissant au nom des parties à la convention de Carthagène, individuellement ou conjointement, devront rechercher des ressources complémentaires pour le Centre en dehors du fonds fiduciaire.

6 Les ressources financières fournies au CAR par les parties à la convention de Carthagène au travers du fonds fiduciaire de la Caraïbe lui seront attribuées pour la mise en oeuvre de ses activités régionales, en conformité avec les projets écrits signés par le centre et le PNUE agissant au nom des parties contractantes.

Article 4 **Emplacement du CAR**

Afin d'accomplir sa mission et en conformité avec les termes de référence du Centre d'Activités Régionales, le Centre sera situé sur le territoire de la République française, dans le département de la Guadeloupe. Il sera situé à la Direction Régionale de l'Environnement de la Guadeloupe, et bénéficiera de l'appui technique du Parc National de la Guadeloupe, et de l'appui scientifique de l'Université Antilles-Guyane.

ARTICLE 5

Dispositions relatives au personnel

- 1 – Le CAR sera administré en accord avec les dispositions de cet accord
- 2 – Le CAR sera doté d'un directeur, nommé par le Gouvernement de la République française, et du personnel, nommé en accord avec les dispositions de cet article, nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Le Gouvernement français mettra à la disponibilité du centre, dans la mesure du possible, le personnel essentiel à l'exercice de ses fonctions.
- 3 – Le Directeur représentera le Centre et, dans le respect des dispositions du présent accord, aura la responsabilité globale du fonctionnement et de l'administration du centre.
- 4 – Le personnel mis à la disposition du CAR par le Gouvernement de la République française et dont les postes sont financés par le Gouvernement sera nommé par le Directeur.
- 5 – Le personnel recruté internationalement et localement, dont les postes seront financés grâce aux fonds fournis par les parties à la Convention de Carthagène, sera nommé par le Directeur après consultation de l'UCR. Le personnel recruté internationalement sera nommé parmi les candidats ayant répondu aux annonces de vacance d'emplois mises en circulation, par le biais de l'UCR, auprès des parties à la convention de Carthagène.
- 6 – Les consultants et autres experts auprès du CAR, dont les postes seront financés par les fonds fournis par les parties à la convention de Carthagène, seront sélectionnés après consultation de l'UCR.
- 7 – Le CAR sera responsable des formalités concernant les visas d'entrée, les permis de résidence et les permis de travail de son personnel international.

ARTICLE 6

Immunités et privilèges

- 1 – Les représentants des parties à la convention de Carthagène qui participent à des réunions organisées par le CAR ou avec son assistance au sein de la République française, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant leur voyage aller et retour, bénéficient des privilèges et immunités fournis par l'article IV de la Convention de 1946 sur les Privilèges et Immunités des Nations Unies.
- 2 – Le personnel des Nations Unies et ses experts en mission assistant le CAR ou voyageant vers la France dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en relation avec les activités du Centre, bénéficient des privilèges et immunités, des dispenses et facilités énumérés aux articles V, VI et VII de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

3. Les propriétés, fonds et biens détenus et administrés par le PNUE, incluant ceux détenus et administrés au nom des parties à la convention de Carthagène, sans considération du lieu où elles se trouvent et de la personne qui les détient, bénéficient des privilèges, immunités, dispenses et facilités énumérés à l'article II de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies.

4. Les propriétés, fonds et biens transférés au CAR conformément aux projets écrits bénéficient des immunités et dispenses auxquelles se réfère le paragraphe 3 de cet article.

Article 7 **Règlement des conflits**

1. Le Gouvernement de la République française et le PNUE coopéreront à la mise en oeuvre de cet accord et s'efforceront de résoudre tout conflit relatif à sa mise en oeuvre et à son application par la négociation ou tout autre mode de règlement amiable, en conformité avec les objectifs de la Convention de Carthagène.

2. Tout conflit entre le Gouvernement de la République française et le PNUE qui n'est pas résolu par la négociation ou un autre mode de règlement amiable sera soumis à arbitrage sur demande de l'une ou l'autre des parties. Chaque partie nommera un arbitre, et les deux arbitres ainsi nommés en nommeront un troisième, qui sera le Président. Si dans les 30 jours suivant la demande d'arbitrage l'une des parties n'a pas nommé d'arbitre, ou si dans les 15 jours suivant la nomination des deux arbitres le troisième arbitre n'a pas été nommé, chaque partie peut demander au Président de la Cour Internationale de Justice de nommer un arbitre. La procédure de l'arbitrage sera fixée par les arbitres, et le coût des arbitrages sera supporté par les parties comme établi par les arbitres. La sentence arbitrale devra comporter un exposé des motifs sur lesquels elle se fonde et doit être acceptée par les parties comme le jugement final du conflit.

Article 8 **Amendement et résiliation**

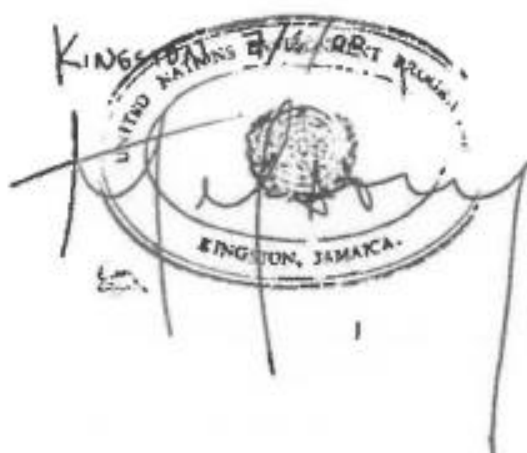
1. Le présent accord peut être amendé par un accord écrit entre les parties.

2. En cas de résiliation de l'accord, les parties prendront les mesures nécessaires pour permettre une cessation ordonnée des activités régionales du CAR. Les conflits relatifs à la mise en oeuvre et à l'application du présent accord, nés entre les parties avant que l'accord ait pris fin, continueront à être réglés conformément aux stipulations de l'article 7 du présent accord.

Article 9 **Entrée en vigueur**

Cet accord entrera en vigueur après sa signature par le PNUE au nom des parties à la Convention de Carthagène, et après sa signature et sa ratification par le Gouvernement de la République française.

Fait le..... à..... en trois originaux en Français, Anglais et Espagnol, les trois textes faisant pareillement foi.



Bus, le 02 MAI 2000

Signature of the French representative, with the text "Ministre de l'Environnement" and "Ministre de l'Énergie" visible below it.

Annexe I

Contribution du Gouvernement français

Le Centre d'Activités Régional Antilles-Guyane (CAR) sera situé à la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) de la Guadeloupe. Il bénéficiera de l'appui technique du Parc National de la Guadeloupe (PNG) et de l'appui scientifique de l'Université des Antilles et de la Guyane (UAG).

Le CAR s'appuiera sur les moyens matériels et humains ci-après:

1. Locaux, mobilier et matériel d'équipement.

Le Centre d'Activités Régional Antilles-Guyane sera situé dans les locaux mis à disposition par la Direction Régionale de l'Environnement de la Guadeloupe à Basse-Terre (F-97 100) moyennant un loyer calculé au prorata de la surface occupée.

Ces locaux seront meublés et équipés en matériel informatique et télématique sur les crédits de fonctionnement attribués au CAR. Ils seront notamment pourvus de téléphones, de télécopieurs et de photocopieurs.

Les centres de documentation, les laboratoires scientifiques, les salles de réunion ou de conférences, les structures d'accueil de scientifiques ou d'étudiants et plus généralement l'équipement du Parc National de la Guadeloupe et de l'Université Antilles-Guyane pourront être utilisés par le CAR selon ses besoins.

2. Personnel

Le personnel du CAR sera composé de quatre agents: un Directeur, un Attaché scientifique, une Documentaliste et une Secrétaire de direction.

a. Personnel mis à disposition par la Direction Régionale de l'Environnement de la Guadeloupe

Les postes de Directeur et de Documentaliste sont des postes budgétaires de la DIREN. Ce personnel travaille pour le compte du CAR par voie de convention.

b. Personnel mis à disposition par le Parc National de la Guadeloupe

Le Parc National de la Guadeloupe prend en charge le poste budgétaire de l'Attaché scientifique.

L'Attaché scientifique travaille à mi-temps pour le compte du CAR.

c. Personnel à recruter

Une Secrétaire de direction devra être recrutée.

d. Personnel d'appui

Selon les besoins du CAR, les enseignants-chercheurs de l'Université des Antilles et de la Guyane pourront être sollicités.

Annexe II

Gestion financière

Le Directeur.

- effectuera les démarches nécessaires pour assurer l'équilibre comptable;
- autorisera les dépenses par des factures pro forma et/ou des factures dans la limite des ressources disponibles;
- s'assurera que les fonds sont déboursés conformément au budget approuvé;
- se chargera de négocier avec la Banque de France un accord sur le transfert des devises.

Le PNUF.

- prendra les mesures appropriées pour répondre aux points soulevés dans les rapports successifs, en particulier les rapports sur les questions administratives et financières émanant du Directeur.

LEGENDE

- Début ou fin
- Décision
- Processus
- Données à saisir
- Traitement spécifique
- Document

1

Demande de paiement international de type "Q"

Le tiers est-il ?

OUI

NON

Demande de création du tiers

Modification du tiers

Demande bancaire "nouveau"

Tiers créé

Vérification du RIB

Banque intermédiaire

Code BIC / SWIFT / BIC ?

Absence de BIC (pas de banque) et l'absence de la banque est enregistrée dans le fichier de la banque

Table RIB / SWIFT / BIC

Carte RIB / SWIFT / BIC

Concordance RIB / SWIFT / BIC

Absence de concordance RIB / SWIFT / BIC

Tiers validé ?

NON

OUI

Procédure de paiement "Q"

2

Demande de virement

Motif du virement

Classe, explique sans abréviations en anglais et pays NCN (maximum 30 caractères)

Texte d'envoi - 35 caractères. Mention obligatoire: TORAZE. Terminer par Facture ou Invoice N° et besoin

Référence - 35 caractères: Numéro de facture ou convention

Texte ligne de poste - 50 caractères

RIB bancaire SWIFT

Facture en euros ?

NON

Paiement en dollars

OUI

Paiement en euros

Obligatoire pour tous les virements en euros

Procédure de paiement "Q"

Code RIB

Code bancaire SWIFT : 8 chiffres

Modificateur RIB : chiffres = espaces = 10 de compte

Canada : Code compensation

Code bancaire : 10 chiffres

Code : 10 chiffres

N° de compte : 10 chiffres

Code : 10 chiffres

N° de compte : 10 chiffres

Annexe 4. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MAHFOUDHI	Najib	ministère chargé de l'environnement/DEB	Conseiller outre-mer	3/04
VERMOT	Jean	ministère chargé de l'environnement/SG/DRH	Adjoint à la haute fonctionnaire à l'égalité et lutte contre les discriminations	9/04
LAUNOIS	Lionel	ministère chargé de l'environnement/DEB /MEI	Chef de la mission internationale	7/04
ROSSIN	Lucile	CAR-SPAW	Directrice	4/04
MENEZ	Véronique	Cabinet du ministère chargé de l'environnement	Conseillère technique biodiversité	10/04
NORMAND	Gabriel	Cabinet ministère chargé de l'environnement	Conseiller diplomatique	10/04
DEGRON	Robin	Plan Bleu	Directeur	10/04

FAGOT	Marc	ministère chargé de l'environnement/DAE I/ S/dir de l'action internationale	Adjoint au sous-directeur	11/04
RIVALLAIN	Mathieu	ministère chargé de l'environnement/DAE I/ S/dir de l'action internationale	Adjoint au sous-directeur	11/04
ELKAIM	David	ministère chargé de l'environnement/DAE I/ bureau biodiversité et éco système	Chargé de mission	11/04
MOZAS	Morgan	ministère chargé de l'environnement/DAE I/ bureau biodiversité et éco système	Adjoint au chef de bureau	11/04
COLLIGNON	Marine	MEAE/SDEC	Adjointe de la sous-directrice	23/04
LARRICQ	Gabrielle	MEAE/SDEC	Chargée de mission point focal convention de Carthagène	23/04
KREMER	Olivier	DEAL de Guadeloupe	Directeur	28/04
CONDRUYT	Géraldine	CAR-SPAW	Directrice adjointe	28/04
LABBOUZ	Lucie	CAR SPAW	Chargée de mission	28/04

JOUITTEAU	Julie	CAR SPAW	Chargée de mission	28/04
TAGLIAFERO	Amélie	CAR SPAW	Chargée de mission	29/04
PETIT	Auriane	CAR SPAW	Chargée de mission	29/04
BARTHELAT	Fabien	OFB	Délégué territorial pour les Antilles	28/04
OZIER-LAFONTAINE	Harry	Parc national de Guadeloupe	Directeur	28/04
VEREPLA	Leslie	Parc national de Guadeloupe	Adjointe au directeur	28/04
HEC	Laurie	OFB/ Sanctuaire AGOA	Directrice	29/04
SIFFIER	Christophe	DRFIP	Responsable de division	29/04
CARPENE	Karine	DRFIP	Responsable fiscalité	29/04
DRAGIN	Marius	DIRM Guadeloupe	Chargé de mission planification stratégique	30/04
DROMARD	Charlotte	Université des Antilles	Maître de conférence	30/04
BARFLEUR	Lydia	Région Guadeloupe	Directrice de la coopération	2/05

FIOU	Nathalie	Préfecture de Guadeloupe	Directrice des finances	2/05
GUSTAVE DIT DUFLO	Sylvie	Région Guadeloupe	Présidente du CA de l'OFB et de l'ARB Guadeloupe Vice-présidente de la Région	5/05
SOUAN	Hélène	Département des Bouches du Rhône	Directrice adjointe « environnement », ancienne directrice du CAR-SPAW	13/05
KAMARA	Boubakar	ministère chargé de l'environnement/CB CM/DCM/CGF		14/05
VOYER	Frederick	GIP Sargasses	Directeur	15/05
DELDUC	Paul	ministère chargé de l'environnement/IGE DD	Chef de l'inspection Ancien DGALN	15/05
CALABRESE	Antoine	MEAE/NUOI/EG	Rédacteur- Attractivité de la France pour les Organisation internationale	15/05
CORBIN	Christopher	PNUE/convention de Carthagène/ SPAW	Coordonnateur du programme SPAW	16/05
PERERA VALDERRAMA	Susana	PNUE/convention de Carthagène/ SPAW	Chargée de programme	19/05
DUBERNET	Marc	AFD/ Région Océan Atlantique	Directeur régional	19/05

DUFRESNE	Clara	AFD/ Région Océan Atlantique	Conseillère du directeur régional	19/05
GODEY	Karine	ministère chargé de l'environnement/DE B/CASP Bud	Cheffe de mission	20/05
BEAUTIER	Patricia	ministère chargé de l'environnement/DE B/CASP Bud	Chargée de mission	20/05
ABON	Loïc	ministère chargé de l'environnement/DE AL Guadeloupe	Contrôleur de gestion	23/05
BOYER	Jean-François	ministère chargé de l'environnement/ DREAL Corse	Directeur, ancien DEAL de Guadeloupe	23/05
MENTRE	Arnaud	MEAE	Ambassadeur chargé de coopération régionale la zone Atlantique	26 /05
SCHNEIDER	Margaux	DGOM/SDPISA	Cheffe du bureau des affaires européennes et internationales	13/06
DISCOURS	Matthieu	AFD	Directeur du département trois Océans	17/06
BOUZIGES-ESCHMANN	Stéphanie	AFD/FFEM	Directrice	17/06
GUILLET-REVOL	Philippe	AFD	Responsable pays/Guadeloupe	17/06

BARNERIAS	Cyrille	OFB	Directeur international	19/06
CUSMANO	Yohann	Expertise France	Directeur adjoint des opérations	26/06
TAPONI	Alice	Expertise France	Coordinatrice de projets	26/06
BEYSSIER	Jean-Edmond	ministère chargé de l'environnement/DR H	Sous-directeur de la performance et de la synthèse	25/06
SAPIJANSKA	Jurgis	Global Environment Facility (GEF)	Coordonnateur biodiversité	27/06

Annexe 5. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AFB	Agence française pour la biodiversité
AFD	Agence française de développement
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Centre d'appui régional
CDB	convention sur la diversité biologique
CDD/CDI	Contrat à durée déterminée/ indéterminée
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
COP	Conférence des parties
CSPI	Centre de service partagé interministériel
DAEI	Direction des actions européennes et internationales
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
EF	Expertise France
EPA	Etablissement public à caractère administratif
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
GBPC	Gestion budgétaire et comptable publique
GCRMN	<i>Global coral reef monitoring network</i>
GECT	Groupeement européen de coopération territoriale
GEF	Fonds pour l'environnement mondial (<i>Global environment facility</i>)
GIP	Groupeement d'intérêt public
IBAN	<i>International bank account number</i>
MEAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MTE	Ministère de la transition écologique
OFB	Office français de la biodiversité
PEC	Programme pour l'environnement des Caraïbes
PNG	Parc national de Guadeloupe
PNUE	Programme des nations unies pour l'environnement
SEPA	<i>Single euro payments area</i>
SPAW	Protocole relatif aux zones et la vie sauvage spécialement protégées (<i>Specially Protected Areas and Wildlife</i>)
STAC	Comité consultatif scientifique et technique (<i>scientific and technical advisory commity</i>)
SWIFT	<i>Society for worldwide interbank finance</i>
UCR	Unité de coordination régionale de la convention de Carthagène
VSC	Volontaire du service civique



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »