



Etude de faisabilité pour renforcer les acteurs de la biodiversité à Mayotte et favoriser l'installation de nouveaux

Anne-Gaëlle Verdier, WWF France

Avertissement

Le travail présenté dans ce document a été réalisé par Anne-Gaëlle VERDIER, responsable des programmes Outre-mer du WWF France. Pour autant, le contenu de ce document n'engage que son auteur. En particulier, l'AFD ne peut être tenue responsable des résultats présentés ici. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Introduction

Depuis la prise de conscience de la forte dégradation de diversité biologique mondiale, la communauté et les instances internationales s'accordent sur l'urgence de l'intervention pour maintenir ce capital naturel. L'activité humaine est devenue le principal facteur de l'érosion intensive et accélérée de la biodiversité mondiale (extinction d'espèces et perte de diversité intra-espèces, disparition des habitats et dégradation des écosystèmes, etc.), entraînant alors d'importantes conséquences écologiques (cf. le rôle majeur joué par la biodiversité dans l'adaptation aux aléas naturels), économiques et sociales (modes de production qui s'essouffent, problèmes de sécurité alimentaire et de nutrition des populations, etc.).

Les enjeux de préservation de la biodiversité sont particulièrement importants dans les départements et collectivités d'outre-mer qui concentrent plus de 80% de la biodiversité française. Parmi les 34 « points chauds » de la biodiversité, cinq sont situés en Outre-mer dont Mayotte, qui dispose de richesses naturelles exceptionnelles, tant sur les milieux terrestre (importance de la flore patrimoniale, extrême diversité de la malacofaune, fort taux d'endémisme des insectes et des oiseaux, etc.) que marin, avec un complexe récifolagunaire de 1500 km² qui est le plus important de la région.

Comme la majorité des territoires d'Outre-mer, le patrimoine naturel de Mayotte est particulièrement vulnérable en raison de son insularité. Cette caractéristique, pourtant à l'origine de la présence de nombreuses espèces endémiques, confère au territoire une sensibilité très forte à tous types de menaces (pollutions, dégradation et destruction des habitats, espèces exotiques envahissantes, impacts du changement climatique, etc.). Ceci constitue l'un des défis majeurs de l'île, qui subit de surcroît de fortes pressions démographiques et dont une large part des habitants dépend des ressources naturelles pour sa survie.

Malgré ce contexte, l'Agence Française de Développement (AFD) dresse le constat que peu d'acteurs agissent en faveur de la préservation de la biodiversité mahoraise, avec des capacités d'intervention relativement faibles et des politiques publiques insuffisantes pour enrayer les phénomènes de dégradation de la biodiversité.

Suite à sa récente départementalisation le 31 mars 2011, Mayotte a accédé à un nouveau statut impliquant un alignement de son système juridique et réglementaire vers le droit commun. L'île compte désormais parmi les Régions Ultrapériphériques (RUP) européennes et bénéficie des fonds structurels européens depuis le 01 janvier 2014. Dans le cadre de la mise en place progressive de la départementalisation, Mayotte dispose d'une occasion unique de répondre à ses enjeux spécifiques, en proposant un modèle de projet de territoire visant à la planification d'un développement durable de l'île. On comprend alors qu'un tissu d'acteurs bien structuré, pouvant répondre aux exigences normatives et réglementaires que requiert ce nouveau statut et capable d'absorber les fonds de mise en œuvre de cette transition, est nécessaire.

Dans ce contexte, l'étude confiée par l'AFD au WWF France a pour objectifs d'évaluer les conditions du renforcement des acteurs non gouvernementaux agissant en faveur de la biodiversité à Mayotte, que ce soit par l'appui aux organisations existantes que par l'intervention de nouvelles.

Elle se caractérise par (i) la production d'un état des lieux synthétique des acteurs non gouvernementaux agissant en faveur de la biodiversité à Mayotte, (ii) un panorama des actions qu'ils mènent, de leurs moyens et des impacts de leurs actions sur la biodiversité mahoraise, (iii) les perspectives de renforcement de la prise en charge de la biodiversité par ces mêmes acteurs ou d'autres (implantation locale de nouveaux acteurs, émergence de nouveaux projets, mobilisation de financements complémentaires, etc.).

L'étude se décompose en cinq parties :

- Un rappel des enjeux de biodiversité présents à Mayotte
- un état des lieux synthétique des actions menées par les organisations non gouvernementales et publiques qui agissent en faveur de la biodiversité à Mayotte. Ce travail, qui s'appuie sur une série d'entretiens individuels réalisés avec les acteurs mahorais pré-identifiés du 24 au 26 février 2014, est complété par les points de vue d'acteurs métropolitains ou réunionnais, questionnés sur leur intérêt d'investissement à Mayotte et/ou sur le renforcement éventuel de leur intervention sur ce territoire. Concernant les acteurs interrogés qui n'envisagent pas de s'investir sur Mayotte, les freins et obstacles à leur implantation sur ce territoire ont été identifiés.
- une analyse AFOM (Atouts/Forces/Opportunités/Menaces) de la capacité globale de ces acteurs, mahorais et métropolitains/réunionnais, à répondre aux enjeux de biodiversité et de planification d'un développement durable de Mayotte.
- une cartographie des acteurs précités (présents et potentiels), dont les objectifs sont de mesurer et mettre en relation le niveau d'influence et/ou d'impact sur la biodiversité mahoraise de chacun d'entre eux, avec leurs besoins de financements et de renforcement de capacités. Au-delà de la capacité d'influence des acteurs et de leurs besoins de développement, cette cartographie permet d'identifier les interactions et effets de synergies possibles entre les dits-acteurs.
- Des recommandations précisant (i) le type de nouveaux acteurs qui pourraient intervenir sur le territoire, étayés d'exemples d'organisations potentielles, (ii) les propositions de mécanismes d'appui à mettre en place et/ou stratégies à développer, (iii) les sources et modalités de financement envisageables pour accompagner la mise en œuvre de ces mécanismes.

1. Rappel des enjeux de biodiversité à Mayotte

1.1. Brève présentation du territoire

Mayotte est une île volcanique située à l'extrême nord du Canal du Mozambique, entre la côte de l'Afrique de l'Est, l'Union des Comores et Madagascar. Elle est la plus vieille île de l'archipel des Comores, ce qui la dote d'une biodiversité remarquable.

La principale originalité de Mayotte vient de son vaste lagon d'une superficie de 1100 km², auquel s'ajoute au Nord le banc de l'Iris d'une superficie d'environ 500 km². Ses structures récifo-lagonaires présentent des caractéristiques environnementales uniques par comparaison aux formations récifales de l'Océan Indien, donnant lieu alors à une surface lagonaire quatre fois supérieure à celle des terres émergées.

Sur le milieu terrestre, l'importance du couvert végétal à Mayotte donne aux visiteurs une impression « d'île verte ». Pourtant, l'essentiel des forêts sont dégradées, en raison d'une occupation humaine et d'une déforestation de l'île très ancienne (dès la fin du VIII^{ème} siècle puis mi XIX^{ème} avec l'exploitation industrielle de la canne à sucre, du café et du cacao). Le mode de vie grégaire de la société mahoraise a regroupé les habitations dans des villages serrés, laissant entre eux de vastes espaces voués aux cultures et à l'agroforesterie. Depuis, la végétation est partie à la reconquête de paysages abandonnés, donnant à certains secteurs de l'île un aspect de vaste friche en mouvement, encore accélérée à partir de 1960 par l'abandon de la culture du riz pluvial. Divers « padzas » de moyenne altitude sont les traces indélébiles de ces activités passées. La production d'Ylang-ylang, qui était restée jusque-là la dernière production à caractère économique de l'île, s'effondre elle aussi dans les années 90 avec la baisse de la demande et la concurrence. Seules les forêts perchées sur les crêtes ont été épargnées pendant la période d'exploitation agricole et forestière de l'île, estimées à 3% de la surface de l'île. Tous ces fragments de végétation naturelle ont pu acquérir ces dernières années une valeur patrimoniale indiscutable, mais celle-ci reste fragile au regard des modifications rapides de la société mahoraise, notamment du fait de sa démographie galopante.

En 17 ans, la population de Mayotte a été multipliée par trois pour atteindre officiellement 212 645 habitants en 2012 (INSEE, 2012) et plus de 300 000 habitants officieusement du fait de l'immigration clandestine importante. Les moins de 20 ans représentent 54% de la population totale (25% en métropole), ce qui fait de Mayotte le département français ayant le plus fort taux de natalité (IEDOM, 2011). Par ailleurs, seulement 30 000 personnes ont un emploi déclaré et le taux de chômage était de 26% en 2007 (IEDOM, 2011). L'économie locale génère des emplois auxquels ne peut prétendre une bonne partie de la population, encore faiblement qualifiée et sans expérience professionnelle.

Malgré cette densité de population cinq fois plus élevée qu'en métropole et la présence de « padzas », de nombreuses espèces endémiques sont encore présentes et justifient des efforts de protection.

1.2. Etat des lieux du capital naturel de Mayotte

La place de Mayotte dans le contexte global de biodiversité a fait récemment l'objet d'un diagnostic approfondi, réalisé par le Comité français de l'IUCN dans l'objectif de proposer, en concertation avec les acteurs mahorais, une Stratégie Biodiversité en vue du Développement durable de Mayotte. Ce diagnostic et cette stratégie constituent les références scientifiques les plus actualisées à ce jour.

Avec plus de 1317 espèces floristiques recensées dont 767 indigènes (57% de la flore) et 550 exotiques, Mayotte dispose d'une richesse floristique exceptionnelle, composante la plus ancienne de celle de l'archipel des Comores malgré un taux d'endémisme faible par rapport aux autres îles océaniques.

Sur le milieu marin, le complexe récifo-lagonaire de 1500 km² de Mayotte, qui est le plus important de la région, héberge environ 177 coraux, 270 algues, plus de 400 mollusques parmi lesquels des cnidaires et spongiaires en nombre, plus de 1000 espèces de poissons et une dizaine d'espèces de phanérogames marines. Les eaux de Mayotte sont également fréquentées par une diversité exceptionnelle de mammifères marins, et plus particulièrement de cétacés. On peut observer 31 espèces différentes, soit un bon quart des espèces mondiales. La baleine à bosse vient s'y reproduire tous les hivers et le dugong est observé chaque année sur différents sites de l'île.

1.2.1. Facteurs déterminants et pressions qui pèsent sur la biodiversité mahoraise

Comme la majorité des territoires d'Outre-mer, le patrimoine naturel de Mayotte est particulièrement vulnérable en raison de son insularité. Cette caractéristique, pourtant à l'origine de la présence de nombreuses espèces endémiques, confère au territoire une sensibilité très forte à tous types de menaces (pollutions, dégradation et destruction des habitats, espèces exotiques envahissantes, impacts du changement climatique, etc.).

Le diagnostic de la Stratégie Biodiversité en vue du Développement durable de Mayotte (Cremades et al., IUCN, 2013) les classe comme suit :

- Pressions naturelles sur les milieux et les espèces :
 - **changement climatique** : la combinaison d'une hausse du niveau de la mer, d'une dégradation de la protection naturelle que constituent les récifs coralliens et les mangroves, et d'une augmentation du nombre et de l'intensité des cyclones pourrait avoir des conséquences dramatiques pour la sécurité et les modes de vie des mahorais.
 - **les espèces introduites**
- Pressions anthropiques directes des habitats naturels et des espèces :
 - **la déforestation** : l'extension des surfaces agricoles, conséquence de la croissance démographique, fait peser de lourdes menaces sur les dernières surfaces forestières de l'île. Concernant les mangroves, on estime une perte de plus de 40 ha entre 1997 et 2009 (DAF, 2010). Les origines de l'érosion très importante des mangroves du sud de l'île seraient dues à une modification de la

houle et à une fragilisation des récifs coralliens, qui n'assurent plus leur rôle de dissipation de l'énergie des vagues.

- **les pressions liées à la pêche** : l'effort de pêche est en hausse constante. Les études montrent que l'ensemble du lagon est exploité, y compris sur les récifs frangeants où la pêche à pied est pratiquée et entraîne une destruction mécanique des récifs. Par ailleurs, la pratique de nombreuses techniques de pêche trop destructrices et générant beaucoup de captures accidentelles persiste également. Enfin, la réglementation est insuffisamment respectée (chasse sous-marine, pêche dans les zones récifales et en mangroves) et les actes de braconnage sont toujours très nombreux.
- Pressions anthropiques indirectes des habitats naturels et des espèces :
 - **l'hyper-sédimentation, les pollutions et la fragmentation des milieux côtiers**, qui sont des facteurs majeurs de dégradation du lagon et de ses ressources.
 - **la pollution des eaux douces** : les pollutions actuellement constatées sont surtout liées à une mauvaise gestion des eaux usées et à une pratique de lessives régulières en rivière, qui diffusent des éléments polluants dangereux pour l'Homme et les peuplements aquatiques.
 - **les déchets**, qui ont des effets multiples et néfastes sur l'environnement et la santé humaine.

1.2.2. Outils de conservation et de gestion des espaces naturels

Les espaces protégés terrestres sont quasiment inexistant à Mayotte et ne disposent pas tous de plans de gestion. Les massifs de forêts humides, par exemple, sont soumis au régime forestier mais ne disposent pas de statuts de protection dans leur totalité.

En revanche, le ratio d'espaces protégés est important sur le milieu marin, avec deux types d'espaces qui couvrent l'ensemble de la Zone économique exclusive (ZEE) :

- la réserve naturelle de l'îlot Mbouzi (2007), qui couvre les 80 ha terrestres de l'îlot, ainsi que 80 ha marins comprenant le récif frangeant et quelques patates coralliennes ;
- le Parc Naturel Marin de Mayotte (2010), qui s'étend sur une superficie de 68 381 km² et inclut la totalité de la ZEE.

Dans le cadre de la mise en place progressive de ces nouveaux statuts, Mayotte élabore actuellement un Schéma d'Aménagement Régional (SAR), remplaçant le Plan d'Aménagement et de Développement durable (PADD). Il comprend un volet marin avec le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) et un volet intégrant les trames verte et bleue avec le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE). Parallèlement, de nombreux documents encadrent et projettent l'organisation du territoire liée à des domaines spécifiques comme les Orientations Régionales Forestières (ORF), le Schéma Directeur de Gestion et d'Aménagement des Eaux (SDAGE), le Schéma Directeur d'Assainissement (SDA), le Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA), etc.

L'inflation de documents de planification ne garantit pas pour autant la bonne prise en compte de la biodiversité et de l'environnement mahorais dans l'aménagement du territoire. D'après le Comité français de l'IUCN dans la Stratégie Biodiversité en vue d'un Développement durable de Mayotte (2013), il existe un « manque de cohérence entre les

différents documents sectoriels », « une faible prise en compte de la biodiversité dans les politiques publiques » et « une police de l'environnement avec peu de moyens humains et réglementaires ».

2. Etat des lieux synthétique des acteurs de la société civile mahoraise agissant en faveur de la biodiversité et des acteurs métropolitains ou réunionnais ayant une influence sur le territoire

2.1. Les acteurs mahorais

Trois grandes catégories d'acteurs ont pu être identifiées :

- **Les fédérations d'associations**, qui regroupent essentiellement des associations villageoises¹ menant des opérations de préservation de l'environnement, **et de petites associations**, constituées de bénévoles plus ou moins investis selon les périodes de l'année et leur présence sur le territoire. A la différence des fédérations d'associations villageoises qui sont composées de mahorais, les petites associations reposent essentiellement sur le dynamisme de certains métropolitains, résidents à Mayotte depuis plus ou moins longtemps.
Dans les deux cas, ces associations ont essentiellement une mission de sensibilisation du public aux enjeux de préservation de l'environnement et de la biodiversité, voire de « conscientisation » aux problématiques environnementales pour les fédérations d'associations villageoises. Les petites associations réalisent également des suivi d'espèces et de leurs habitats, avec plus ou moins de régularité selon le niveau d'investissement de leurs bénévoles.
- **Les associations salariées** (ou ayant la capacité d'en avoir), dont l'une des principales missions est l'éducation à l'environnement (ces associations interviennent tant en milieu scolaire qu'au sein de manifestations grand public, qu'elles organisent ou auxquelles elles participent) et qui ont tendance à pallier le manque d'expertise locale, malgré l'absence de formations de leurs salariés à ce type d'activités.
- **Les établissements publics ou les grosses associations salariées qui dépendent d'une structure métropolitaine ou réunionnaise**. Ces organisations ont de bonnes capacités techniques et sont relativement bien dotées en moyens humains. Du fait de l'absence d'un bon maillage d'acteurs de la biodiversité sur le territoire, ces organisations cherchent à répondre à tous types de problématiques environnementales, sans en avoir forcément les moyens logistiques, financiers et humains. Elles sont parfois victimes d'un manque de connaissance des écosystèmes mahorais et de leur fonctionnement pour pouvoir apporter des réponses adaptées et proportionnées aux enjeux.

2.1.1. Les fédérations d'associations et les petites associations

2.1.1.1. Mayotte Nature Environnement (MNE)

¹ Le département de Mayotte est composé de 17 communes et 70 villages, eux-mêmes regroupés pour former des communes. Dans presque tous les villages, on trouve des associations citoyennes, qui mobilisent la population et s'investissent aux côtés des équipes municipales sur des sujets variés.

Mayotte Nature Environnement (MNE) est une fédération d'associations villageoises de protection de la nature et de l'environnement créée en juin 2011 (8 associations membres recensées à ce jour), qui a émergé pendant le débat public concernant l'allongement de la piste d'aéroport.

Elle poursuit 3 missions principales :

- l'éducation à l'environnement, essentiellement des scolaires et des communautés villageoises ;
- la protection et la restauration des écosystèmes mahorais, notamment le ramassage des déchets dans les villages, le nettoyage de certains sites du Conseil Général et la participation à la revégétalisation de ces sites ;
- la participation à l'amélioration de la production de connaissances sur l'environnement.

MNE ne vit que de la cotisation de ses membres (environ 2000 Euros par an) et des subventions accordées par la DEAL, notamment pour la Fête de la Nature que MNE organise tous les ans. La Fédération envisage également de porter un projet « d'Eco-bus », pour sensibiliser la population et les scolaires à l'écologie mais elle ne dispose d'aucun financement à ce jour pour le mener à bien.

MNE, tout comme les autres fédérations d'associations mahoraises, souffre non seulement de manque de financements pour mettre en œuvre ses projets mais également de ressources humaines compétentes (MNE s'appuie sur un réseau de bénévoles essentiellement mahorais, que la fédération a du mal à fidéliser au cours des années et qui est essentiellement mobilisé sur le ramassage des déchets plutôt que sur les enjeux de biodiversité proprement dit) et d'expertise locale, facilement mobilisables.

Son adhésion à France Nature Environnement (FNE) et les réflexions que mènent actuellement MNE dans le cadre de la révision de son plan stratégique quinquennal l'amènerait à se positionner davantage comme une association locale de « plaidoyer environnemental » plutôt que comme un acteur de terrain stricto sensu.

2.1.1.2. Oulanga Na Nyamba

L'association « Oulanga Na Nyamba² » a été créée à la fin des années 1990 par des bénévoles amateurs des tortues marines, en vue de lutter contre l'important braconnage qui pèse sur ces espèces, ainsi que pour sensibiliser la population aux enjeux de leur protection. Lutte contre l'exploitation illégale des tortues marines et l'éducation à l'environnement sont les deux principales missions de l'association, qui contribue également ponctuellement à l'amélioration des connaissances sur ces espèces.

Particulièrement active dans la première moitié des années 2000, l'association a accueilli plusieurs centaines d'éco-volontaires pour assurer le suivi des tortues marines de la lagune et encadrer les sorties d'observation des pontes de tortues. Elle a également assuré l'animation du « Bateau de la Tortue » pendant plus de 4 ans, véritable outil pédagogique sur les tortues marines qui a accueilli plus de 1500 élèves certaines années.

Néanmoins, le manque de financements et les difficultés à mobiliser sur le long terme populations locales et bénévoles ont particulièrement fragilisé la structure qui n'est plus

² En chi-mahorais, le terme « Oulanga » signifie environnement et « Nyamba » tortue.

réellement active depuis quelques années. Les opérations de lutte contre le braconnage et le suivi des tortues marines, notamment la participation au REMMAT (Réseau Echouage Mahorais de Mammifères marins et de Tortues marines), sont réalisées par les « Brigades Nature » de l'ONCFS et le Parc national marin de Mayotte, avec toutes les contraintes de manques de personnel, de moyens et de faible coordination que ces structures rencontrent.

2.1.1.3. *Megaptera / Sea Blue Safari*

L'association Megaptera a été créée en 1998 à Mayotte dans le but d'améliorer la connaissance, l'observation et la conservation des mammifères marins. Elle opère depuis cette date dans les îles de l'Océan Indien occidental (Archipel des Comores, Madagascar, Mascareignes, Seychelles) et a récemment ouvert une petite antenne à la Réunion.

Hormis la participation aux inventaires des espèces de mammifères marins présents dans la région, en particulier au suivi/monitoring des populations de baleines à bosse, ses actions s'articulent et s'organisent autour de la promotion d'un écotourisme durable. Megaptera s'appuie alors sur un réseau d'éco-bénévoles qui accompagnent les opérateurs touristiques volontaires dans leur démarche d'observation durable des mammifères marins.

A Mayotte, Megaptera est associée à l'opérateur Sea Blue Safari, lui-même bénévole de l'association. Outre l'accompagnement des touristes lors de l'observation des baleines à bosse, l'association organise des conférences de sensibilisation à la protection des mammifères marins auprès du grand public (touristes, scolaires, etc.) et bénéficient pour ce faire de financements d'origine essentiellement privée. A Mayotte, en partenariat avec la Grande Comores et l'île de la Réunion, l'association a bénéficié de financements du « Fonds de Dotation pour la Biodiversité » (FDB) pour son projet « Ambassadeurs pour la protection des Dauphins de l'Océan Indien », qui vise à former des jeunes mahorais aux techniques d'identification des dauphins et au partage de connaissances via des conférences. Un programme de pose de balises de suivi des baleines à bosse a également bénéficié de fonds privés pour sa mise œuvre.

Comme la plupart des associations présentes à Mayotte, Megaptera repose essentiellement sur la volonté de bénévoles métropolitains qui ne séjournent pas plus de quelques années sur l'île. Victime d'un certain « turn-over », l'association peine également à mobiliser des mahorais et n'a pas la capacité à monter de lourds projets structurants.

Par ailleurs, les bénévoles de Megaptera à Mayotte nous ont exprimé les difficultés qu'ils avaient à travailler avec le Parc marin qui aurait tendance à « étouffer » l'émergence de nouveaux acteurs de la biodiversité marine du fait de son omniprésence sur le territoire.

2.1.2. *Les associations salariées*

2.1.2.1. *Les Naturalistes de Mayotte*

Créée en 1999, l'association des Naturalistes, Environnement et Patrimoine de Mayotte a pour but de faire connaître et protéger le patrimoine naturel et culturel de Mayotte. Elle regroupe près de 500 adhérents et s'appuie sur une équipe de 10 ETP.

L'essentiel des activités des Naturalistes concernent l'éducation à l'environnement : près de 8000 scolaires sont sensibilisés aux enjeux de protection de la nature (les Naturalistes sont

agréés par le Ministère de l'Education nationale en tant qu'organisme d'éducation populaire) et plus de 30 sorties nature sont organisées tous les mois. Malgré l'importance de ces activités, l'association regrette l'absence, sur l'île, d'un centre d'accueil des jeunes pour l'éducation à l'environnement.

Par ailleurs, les Naturalistes assurent la gestion de l'écomusée de la vanille et de l'ylang-ylang, qu'ils ont créé en 2001 pour faire revivre l'histoire des plantes à parfum de Mayotte (actuellement, l'écomusée est fermé depuis le 5 septembre dernier). Ils sont également gestionnaire de la première Réserve Naturelle Nationale de Mayotte : l'îlot M'Bouzi. Cette réserve a été créée pour protéger la forêt sèche et les récifs coralliens.

Afin de diversifier leurs sources de financement, et dans le souci d'accompagner les acteurs économiques dans la limitation de leurs impacts sur l'environnement, les Naturalistes ont cherché à développer des compétences en ingénierie environnementale (énergie, transport, agriculture, tourisme, etc.) et à se positionner sur les appels d'offres portant sur des mesures d'accompagnement (mesures d'évitement, de réduction, compensatoires) des projets d'infrastructures sur l'île.

Malheureusement, les compétences que l'association a développées en la matière sont encore trop faibles pour conforter leur crédibilité sur ce type de marchés.

Les Naturalistes de Mayotte ont donc un souci chronique de pérennisation de leur structure, dans la mesure où leur survie dépend de leur capacité à maintenir leurs emplois salariés.

Le manque de financements de l'association ne lui permet pas de recruter un directeur pourtant nécessaire. C'est donc le président, retraité de l'éducation nationale, qui fait office de directeur mais qui, malgré toutes ses qualités et connaissances d'excellent naturaliste amateur, n'a pas le profil d'un technicien.

2.1.2.2. *GEPOMAY (Groupe d'Etude et de Protection des Oiseaux de Mayotte)*

Du fait du manque de données sur l'avifaune de Mayotte et à la demande de la population mahoraise qui souhaitait découvrir les sites ornithologiques de l'île, GEPOMAY a été créé en 2010 dans l'objectif d'étudier, de suivre et de protéger les oiseaux mahorais, tout en sensibilisant le grand public à la préservation de ces espèces et de leurs habitats. L'association regroupe une quarantaine d'adhérents (dont 5 très actifs) et une centaine de sympathisants ; elle s'appuie par ailleurs sur le travail d'un salarié, qu'elle a pu embaucher en 2013 grâce à des financements de la DEAL pour la mise en œuvre du Plan national d'actions de protection du crabier blanc de Madagascar. Par ailleurs, si GEPOMAY n'est pas officiellement rattaché à la LPO, il bénéficie de l'appui du président d'honneur Philippe de Grissac, vice-président de la LPO, et compte parmi ses membres de prestigieux ornithologues français tels que Gérard Racamora ou Marc Salamolard.

Seule structure compétente de l'île en matière de suivi ornithologique, GEPOMAY bénéficie pour ce faire d'un certain nombre de financements de la DEAL : PNA Crabier blanc de Madagascar ; réalisation des inventaires ZNIEFF sur les îlots du lagon ; mise en place de l'Observatoire des oiseaux côtiers de Mayotte, intégré en 2013 à l'Observatoire national des limicoles côtiers animé par Réserves Naturelles de France ; animation et coordination du Système d'Information Nature et Paysage pôle avifaune de Mayotte, etc.

La qualité du travail de GEPOMAY et les liens étroits que l'association entretient avec des structures de l'île de la Réunion lui permettent d'être impliquée dans des projets de coopération scientifique transnationale, tels que le programme de suivi des oiseaux marins, que GEPOMAY mène en partenariat avec le laboratoire ECOMAR de l'université de la Réunion, ou les échanges réguliers que GEPOMAY a avec la SEOR (Société d'Etudes Ornithologiques de la Réunion) concernant les techniques de bagage et de suivi des oiseaux dans le cadre du programme STOC (Suivi Temporel des Oiseaux Communs).

Par ailleurs, tout comme les Naturalistes de Mayotte, GEPOMAY se positionne sur des appels d'offres visant à évaluer les impacts des gros chantiers de l'île sur l'avifaune. C'est notamment le cas du suivi post-travaux de la ligne à haute tension d'EDM (Electricité de Mayotte).

Les enjeux pour GEPOMAY résident donc dans sa capacité à lever des financements pluriannuels, pour assurer sa pérennité et la régularité des suivis avifaune, ainsi que de pallier le manque de bénévoles fidèles qui l'assistent.

De gros efforts doivent encore être déployés pour lutter contre le braconnage, non seulement en sensibilisant la population mais également en renforçant les contrôles et les sanctions. GEPOMAY regrette la faiblesse des forces de police de l'environnement sur l'île et l'incapacité des Brigades Nature à agir comme ils le devraient.

2.1.3. Les établissements publics ou grosses associations salariées

2.1.3.1. Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS)

L'ONCFS n'est pas à proprement parler présent sur Mayotte, dans la mesure où ses agents ont rejoint les « Brigades Nature » en 2011, à la faveur d'une convention-cadre Outre-mer signée avec l'ONEMA. Ce service mixte de police de l'environnement fonctionne désormais sous l'autorité d'un chef unique placé sous la responsabilité de l'ONEMA.

Si nous ne disposons pas d'informations suffisantes pour évaluer l'efficacité de cette fusion des services, il n'en demeure pas moins que cela s'est traduit pour l'ONCFS par une réduction de ses effectifs (un poste de moins à Mayotte sur deux prévus initialement, alors que la Brigade Nature regroupe 6 personnes) et de ses missions : si l'ONCFS était impliquée dans des activités de conservation les années passées (participation au Réseau d'Echouage des Mammifères Marins et Tortues marines mahorais, animation de l'Observatoire des tortues marines en 2011, réalisation du volet mahorais du Plan national d'actions dugongs en 2010, etc.), ce n'est plus le cas aujourd'hui puisqu'elle exerce désormais les seules missions de police de l'environnement.

Si l'ONCFS constitue bien un établissement public, son mode de fonctionnement et niveau d'implication sur Mayotte se rapproche plus des associations salariées évoquées en 2.1.2

2.1.3.2. Conservatoire Botanique National de Mascarin de Mayotte (CBNM)

Physiquement présent depuis 2009 à Mayotte, le CBNM intervient sur l'île depuis 2004 dans le cadre d'assistance à projets puis officiellement depuis 2007, année où il obtient du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEDDAT) l'extension de son agrément à Mayotte.

En effet, le CBNM, basé à la Réunion, est reconnu dans ses missions par le Ministère de l'Ecologie depuis 1993 au titre de celles confiées aux Conservatoires Botaniques Nationaux. C'est le premier et unique CBN Outre-mer, alors qu'il en existe 5 en métropole.

Malgré son rattachement à une association d'envergure nationale, l'antenne du CBNM de Mayotte ne dispose que de 3 chargés de mission. Il constitue donc une structure à cheval entre les acteurs de catégorie « 2.1.2 » et « 2.1.3 ».

Conformément aux cahiers de charges des Conservatoires Botaniques Nationaux, le CBNM de Mayotte développe sur son territoire les quatre missions fondamentales d'un CBN :

- la connaissance de la flore et des habitats naturels et semi-naturels ;
- la conservation (sauvegarde et préservation) des espèces et des espaces menacés ;
- une assistance technique et scientifique auprès des services de l'État et des collectivités locales ;
- la sensibilisation et l'éducation à la richesse végétale de l'île.

Bien que le CBNM ne soit pas considéré comme un organisme de recherche, l'absence de ce type de structure sur Mayotte et la faiblesse des données disponibles conduisent le CBNM à développer essentiellement le volet « connaissance » de ces missions. On peut citer à ce titre l'ambitieux programme de connaissance de la flore mahoraise, lancé en 2009 à travers l'Atlas de la flore vasculaire de Mayotte, ou encore la gestion de l'herbier de Mayotte, transféré par la DAF au CBNM en 2009-2010.

Le CBNM ne vit donc que de financements publics, provenant essentiellement de la DAF ou de la DEAL pour la réalisation de ses missions de connaissance, de conservation et d'assistance technique, ainsi que d'une aide à son fonctionnement du MEDDE.

Si le CBNM ne semble pas, à proprement parler, souffrir d'un manque trop important de financements, il regrette en revanche le peu de connaissances dont on dispose sur la biodiversité mahoraise, le manque de chercheurs et de compétences mobilisables en écologie et l'absence de professionnalisme du tissu d'environnementalistes présent à Mayotte.

2.1.3.3. Office National des Forêts de Mayotte (ONF)

Suite à la départementalisation de Mayotte, l'ONF y a ouvert une antenne en 2012. Rattachée à l'ONF Réunion, qui fournit un appui encore important à l'antenne mahoraise, notamment dans le cadre de projets transnationaux (ex : GIP ECOFOR³), l'ONF Mayotte regroupe 5 personnes (Un directeur, un directeur adjoint, un chargé de mission Biodiversité et 2 agents forestiers), en charge de plus de 7 700 ha de forêts sur les 37 000 que comprend l'île.

³ Créé en 1993, ECOFOR a pour mission de susciter, structurer, mettre en œuvre, animer et valoriser des programmes collectifs de recherche, portant notamment sur le fonctionnement et la gestion des écosystèmes forestiers tempérés et tropicaux. Il est composé de 11 membres dont l'INRA, l'ONF, le CNRS, AgroParisTech, l'IRSTEA, le CNPF, le CIRAD, l'IRD, le FCBA, l'IGN et le MNHN. ECOFOR est un Groupement d'Intérêt Public de type "Recherche", placé sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Les activités de l'ONF à Mayotte correspondent à celles développées par d'autres antennes régionales et ont été synthétisées récemment dans le Document d'Orientations Forestières de Mayotte (Janvier 2014). En substance, ce document fait état des enjeux suivants :

- La préservation et la valorisation des forêts mahoraises, qui passe notamment par la lutte contre le défrichement, le maintien de la biodiversité forestière et la restauration écologique des forêts secondarisées ;
- La constitution d'un réseau de « réserves biologiques » ;
- Le maintien et l'encouragement des fonctions de production des forêts (bois et hors bois), ainsi que d'autres services socioéconomiques apportés par les forêts ;
- L'information et la sensibilisation de tous les publics, via des activités récréatives et la constitution d'un réseau de chemins de randonnée.

Pour ce faire, l'ONF bénéficie non seulement de financements de l'Etat mais il est également un gros bénéficiaire, direct ou indirect, des fonds structurels européens. En effet, les fonds du programme Biodiversité/Forêts du futur FEADER, estimé à environ 10 millions d'euros sur 6 ans, seront investis prioritairement sur les domaines de l'ONF et du Conservatoire du Littoral, sites qui sont pour la plupart gérés par le Conseil Général de Mayotte.

Si l'ONF ne manque pas à proprement parler de financements pour mener à bien ces actions, il regrette néanmoins de ne pas avoir réussi à faire émerger la thématique « accueil du public » (notamment du fait de l'absence d'un poste sur ce sujet), déplore le manque de portage politique des enjeux environnementaux au sein du Conseil Général (malgré la mobilisation de plus de 50 personnes en théorie sur la problématique Forêt), et souhaiterait l'implantation d'acteurs de la recherche sur l'île, afin de disposer enfin de connaissances et de données suffisantes sur les dynamiques forestières à Mayotte.

2.1.3.4. Conservatoire du Littoral de Mayotte (CdL)

Le Conservatoire du Littoral dispose d'un bureau à Mayotte depuis 2006 mais il est représenté par la DAF depuis 1995. Deux permanents sont rattachés à l'antenne, ainsi qu'un Volontaire de Service Civique qui travaille sur un projet de conservation des forêts littorales et patrimoniales financé par la Stratégie Nationale Biodiversité (SNB).

Le CdL n'est pas gestionnaire des sites dont il est le propriétaire (plus de 1700 ha de mangroves et d'îlots à Mayotte), cette tâche étant dévolue au Conseil Général de Mayotte pour ce qui concerne les mangroves ; les îlots quant à eux, à l'exception de la réserve nationale de Mbouzi, n'ont pas de gestionnaire.

Tout comme la plupart des acteurs qui travaillent directement avec le Conseil Général, le CdL fait état du manque de structuration de la collectivité et d'impulsion politique des élus pour s'assurer d'une bonne gestion des espaces naturels à Mayotte.

Il est à espérer que la stratégie foncière du CdL à Mayotte, qui est actuellement en cours de révision, apportent les réponses nécessaires aux enjeux de maintien des espaces littoraux, estuariens et lacustres mahorais.

Tout comme les autres établissements publics, le CdL ne peut compter que sur les seuls fonds publics pour mener à bien ces activités. L'absence de financements des collectivités locales et la diminution des crédits d'Etats conduisent également l'établissement à émarger

sur les fonds européens. Plusieurs projets devraient être déposés par le CdL au FEADER : appui aux plans de gestion des sites de Saziley et Charifou, lutte contre les espèces envahissantes de certains îlots (dératisation notamment), restauration des forêts littorales en espèces végétales indigènes, projet de gestion et d'aménagement touristique des îlots de Bandré, etc.

2.1.3.5. Parc Naturel Marin de Mayotte (PNM)

Le Parc naturel marin de Mayotte (PNM) a été créé par décret le 18 janvier 2010 ; il est le premier parc naturel marin créé en Outre-mer.

Couvrant l'ensemble de la zone économique exclusive (68 381 km²), le PNM constitue un instrument de gestion et de protection de cet espace maritime et la reconnaissance de pratiques de gestion encore relativement durables.

Fixés par le décret de création, les objectifs du PNM résultent de deux ans d'études et de concertation avec les usagers de la mer. Il dispose de sept grandes orientations qui constituent le point de mire des actions qu'il met en place :

- Faire de l'île un « pôle d'excellence » en matière de connaissance et de suivi des écosystèmes tropicaux et de la mangrove ;
- Retrouver une bonne qualité de l'eau dans le lagon, notamment par une gestion appropriée des mangroves ;
- Développer, en dehors du lagon, une pêche professionnelle écologiquement exemplaire et pourvoyeuse d'emplois et de produits de la mer pour Mayotte ;
- Développer des filières aquacoles respectueuses de l'environnement et en particulier celles qui bénéficient directement aux populations locales ;
- Faire découvrir le milieu marin et la biodiversité, grâce à l'organisation des activités de loisirs et la professionnalisation des acteurs du tourisme ;
- Pérenniser et valoriser les pratiques vivrières et les savoirs traditionnels dans le cadre d'une gestion précautionneuse du lagon ;
- Protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel, de la mangrove aux espaces océaniques, notamment par la formation et la sensibilisation du plus grand nombre.

Avec ses 2 services « ingénierie » et « opérations » et sa vingtaine d'agents qualifiés, l'équipe du PNM est bien structurée pour répondre aux enjeux qui se posent sur son territoire, malgré l'insuffisance des moyens logistiques et matériels qui rendraient ces services plus efficaces⁴. Structure encore jeune, le Parc dispose encore d'un nombre important de contrats précaires, qui ne lui permettent pas de toujours bien stabiliser ses effectifs.

Si la présence d'agents qualifiés est à souligner, le Parc a peu de moyens pour pouvoir répondre aux enjeux de son périmètre d'action⁵ et il n'est pas toujours en capacité de bien mesurer l'impact de toutes les activités humaines sur le lagon, par manque d'éléments d'information (manque de connaissances, manque de données, etc.). Il en ressort donc le

⁴ L'unique bateau du Parc, qui a connu 2 avaries en 2013, a été immobilisé durant la majeure partie de l'année. Les vols de moteurs sont également monnaie courante sur l'île.

⁵ Le périmètre du PNM couvre toute la ZEE mahoraise et l'équipe technique du Parc est également mobilisée sur le PNM des Glorieuses, qui couvre lui aussi l'ensemble de la ZEE des Glorieuses.

sentiment d'un manque de hiérarchisation des problèmes identifiés, ce qui rend l'ampleur de la tâche beaucoup plus importante.

Enfin, contrairement à la plupart des acteurs sur l'île, le PNM n'est pas en manque de financements (l'Agence des Aires Marines Protégées qui gère le Parc couvre l'ensemble des charges financières du PNM) mais plutôt dans l'incapacité de bien consommer tous ces crédits, dans la mesure où il ne dispose pas de suffisamment de personnel pour pouvoir mener à bien l'ensemble des tâches qu'il s'est octroyé. La direction du Parc regrette alors l'absence d'expertise facilement mobilisable localement et le manque de culture environnementaliste des structures présentes sur le territoire.

2.1.3.6. *Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature à Mayotte (UICN)*

NB : L'UICN constitue la figure même des acteurs métropolitains qui ont fait le choix de s'investir sur Mayotte et d'y ouvrir une petite antenne, autour du projet fédérateur de mise en place d'une Stratégie Biodiversité et Développement durable pour Mayotte.

Les propos qui sont rapportés dans ce paragraphe illustrent tout autant le positionnement de cette structure dans le paysage institutionnel mahorais, que la vision du siège métropolitain sur ces perspectives de développement à Mayotte.

Créé en 1992, le Comité français de l'UICN est le réseau des organismes et des experts de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature en France. Il regroupe au sein d'un partenariat original 2 ministères (Ministères en charge de l'Ecologie et des Outre-mer), 13 organismes publics, 40 organisations non gouvernementales et plus de 250 experts, réunis en commissions spécialisées et en groupes de travail thématiques.

Par cette composition mixte, il est une plate-forme unique de dialogue et d'expertise sur les enjeux de la biodiversité, associant également les collectivités locales et les entreprises.

Le Comité français de l'UICN s'est fixé deux missions principales: répondre aux enjeux de la biodiversité en France et valoriser l'expertise française au niveau international.

Pour répondre à ses deux missions, le Comité français de l'UICN a mis en place 7 programmes dont un consacré à l'Outre-mer. Il y dresse des états des lieux, formule des recommandations concrètes et gère des projets pour faire évoluer les politiques, les connaissances et la mise en œuvre d'actions en faveur de la conservation de la biodiversité.

A Mayotte, le Comité français de l'UICN a lancé en juin 2012 une dynamique collective pour élaborer une proposition de « Stratégie biodiversité pour un développement durable de Mayotte ». Un ETP, basé dans les locaux du Conservatoire du Littoral, a été recruté pour l'occasion.

Sur la base d'un état des lieux du territoire (Diagnostic Biodiversité de Mayotte), cinq enjeux ont été définis pour construire le socle de la stratégie:

- Mener une politique durable du territoire par une meilleure prise en compte de la biodiversité dans la planification;
- Valoriser la biodiversité par des activités économiques (agriculture, pêche, tourisme...) respectueuses de la pérennité des services rendus ;

- Sauvegarder le patrimoine naturel par la création d'un réseau d'aires protégées, représentatif de la biodiversité et par la protection des espèces et des habitats menacés ou vulnérables ;
- Favoriser l'acquisition de connaissances sur la diversité biologique et la valoriser dans le cadre de la gestion des espaces naturels, des politiques territoriales et sectorielles et comme outil d'aide à la décision ;
- Associer la société civile à la préservation de la biodiversité, tout particulièrement les jeunes, le grand public, les organismes non gouvernementaux, les institutions publiques.

Validée par l'ensemble des acteurs et publiée le 22 mai 2014, la Stratégie « Biodiversité pour un développement durable de Mayotte » est la concrétisation d'un travail collaboratif qui traduit les engagements de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB) et de la Conférence Environnementale. Elle s'appuie sur l'existence d'un « comité mahorais de la biodiversité », structure de gouvernance chargée de l'animation et du suivi de la mise en œuvre de la stratégie.

Si l'UICN n'a pas vocation à développer des projets de terrain, elle s'est en revanche donnée pour mission de structurer les associations environnementales mahoraises, afin de les aider à mobiliser des financements pour leurs projets et à renforcer leur capacité d'influence dans les choix environnementaux de Mayotte. Elle propose pour ce faire de mettre en place un programme d'appui pour les associations environnementales de Mayotte, constitué de trois volets :

- Le renforcement des capacités de la société civile en matière d'instruction, de gestion et de suivi de projets et en matière de compétences techniques associées à ces projets ;
- Le financement d'actions démonstratives portées par les acteurs de la société civile ;
- La mise en œuvre de la stratégie biodiversité et du comité mahorais de la biodiversité.

Actuellement en recherche de financements pour mener à bien son projet, le Comité français de l'UICN ne nie pas les défis qu'il pose dans la mesure où le travail collaboratif entre acteurs et la mise en œuvre de projets communs n'est pas monnaie courante à Mayotte. Il souligne par ailleurs le besoin urgent d'améliorer l'état des connaissances sur la biodiversité mahoraise et la nécessité de doter Mayotte d'acteurs compétents en matière de plaidoyer, non seulement au niveau local mais également de structures ayant des capacités de relais en métropole ou auprès de la Commission Européenne.

2.2. Les acteurs métropolitains ou réunionnais ayant une influence à Mayotte

Les acteurs présentés ci-après ont été identifiés par le WWF France, parmi les acteurs français de la société civile qui interviennent en Outre-mer, ainsi que parmi un panel d'acteurs réunionnais qui ont développé des projets ou partenariats à Mayotte. La liste d'acteurs exposés ci-dessous ne prétend pas être exhaustive, d'autant que seuls les acteurs ayant accepté de répondre au questionnaire du WWF France figurent.

Contrairement aux organisations présentes sur le territoire mahorais, un classement de ces acteurs selon leur nature ou leur taille ne paraît pas pertinent au regard des questions soulevées par l'étude. C'est donc l'intérêt qu'ils portent à s'investir sur Mayotte ou la question du renforcement de leur investissement sur ce territoire qui permet de classer les acteurs métropolitains ou réunionnais.

Les catégories d'acteurs identifiées sont donc les suivantes :

- ***Les acteurs qui n'ont pas de représentation à Mayotte mais qui y interviennent ponctuellement***, en partenariat et en appuyant les structures locales à la mise en œuvre de projets. Parmi eux, on distinguera les organisations qui peuvent envisager de s'installer à Mayotte, dans un futur plus ou moins proche et à certaines conditions, de celles qui ne le considèrent pas comme une option possible car cela ne répond à leur philosophie d'action ;
- ***Les acteurs qui ne sont pas présents à Mayotte mais qui expriment l'intérêt de s'y investir*** dans les prochaines années ;
- ***Les acteurs pour lesquels Mayotte ne figurent pas parmi leurs orientations stratégiques*** et qui n'ont pas les moyens de s'y investir.

Dans les deux premiers cas, il s'agit d'identifier les motivations de ces acteurs à s'investir sur Mayotte et selon quelles modalités. Concernant les acteurs qui n'envisagent pas de s'investir à Mayotte, il s'agit de mesurer les freins et obstacles à leur implantation sur ce territoire.

2.2.1. Les acteurs qui interviennent ponctuellement à Mayotte

Le premier acteur de cette catégorie, qui est un établissement public de recherche, peut envisager de s'installer à Mayotte à condition qu'un certain nombre de conditions soient réunies (toutes ne sont malheureusement pas envisageables à court ou moyen terme). Les trois suivants ont en revanche précisé qu'ils ne s'installeraient pas à Mayotte, dans la mesure où ils privilégient le renforcement des acteurs locaux avec lesquels ils travaillent (LPO et Kélonia) ou parce qu'ils n'en ont pas la vocation comme TEMEUM.

2.2.1.1. Institut de Recherche pour le Développement de la Réunion (IRD)

L'IRD est présent à La Réunion depuis 1987, ce qui correspond à la date de l'ouverture d'un bureau Orstom d'halieutique. Les premières interventions de l'Institut concernaient le suivi de l'environnement marin lié au développement de la pêche thonière française dans l'Océan Indien, afin d'encadrer scientifiquement les nouvelles aires de prospection. Parallèlement, l'Orstom a installé en 1989 une station de réception de données satellitaires, qui a initié une forte dynamique spatiale des activités de l'Institut.

Depuis son implantation à La Réunion, l'IRD a mené des projets de recherche impliquant jusqu'à sept grandes équipes (une cinquantaine d'agents sont présents à la Réunion), les trois départements scientifiques de l'IRD et les six priorités scientifiques nationales :

- télédétection et spatialisation ;
- Gestion Intégrée des Zones Côtières Insulaires ;
- évolution du carbone dans les sols ;
- environnements littoraux et marins et écologie des récifs coralliens et halieutique ;

- génétique des plantes ;
- dynamiques urbaines et géographie de la santé et maladies infectieuses émergentes ou ré-émergentes et leurs vecteurs.

Actuellement, la recherche marine de l'IRD est une composante forte du paysage scientifique réunionnais et de l'Océan Indien. Avec ses partenaires locaux, l'Institut participe depuis 2007 à la création du Pôle Régional Mer.

Au plan international, l'IRD Réunion est inscrit dans la zone incluant les représentations de l'IRD d'Afrique Australe, d'Afrique de l'Est et de l'Océan Indien (3AEOI) et participe à l'élaboration de nombreux programmes de coopération régionale et internationale :

- Programme Prioritaire Régional «Patrimoine, Ressources et Gouvernance», PAREGO.
- « Elaboration d'une stratégie régionale interinstitutionnelle pour la formation et la recherche en matière de télédétection et changement climatique» comprenant un Master international en Télédétection et gestion des Risques Naturels (TRN).
- Les programmes de santé et maladies infectieuses portés par le CRVOI et conduit en collaboration avec les pays de la zone : Madagascar, les Seychelles, les Comores et Maurice.
- Les nombreux programmes régionaux (MADE, SWIOFP, MESOBIO, PAMPA) et internationaux sur la gestion et la conservation des ressources marines coralliennes, côtières et océaniques, menés par les équipes des UMR COREUS et EME en partenariat avec les pays de la zone (Afrique du Sud, Comores, Kenya, Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles, Tanzanie).

Bien qu'il n'ait pas de bureau de représentation, l'IRD Réunion est également impliqué à Mayotte au travers des différents projets marins que l'Institut développe, pour la plupart en partenariat avec le Parc national marin (PNM) dont il est membre du Conseil de Gestion (Observatoire des récifs coralliens et financement d'une thèse sur les maladies des coraux dans la sous-région, projet Mangroves avec l'appui de la DEAL, projet de coopération scientifique régionale Mozalink sur les territoires du Canal du Mozambique, financé par le Western Indian Ocean Marine Science Association - WIOMSA, etc.).

Le manque de personnel à la Réunion et les pressions financières qu'il existe pour le maintien des postes ne permettent pas à l'IRD Réunion d'envisager une installation à court terme à Mayotte.

En revanche, l'IRD ne l'exclut pas à plus long terme, à condition que Mayotte dispose de financements pour la recherche (ce qui devrait être facilité par l'arrivée des fonds européens) et que les compétences universitaires s'y développent. En effet, selon la directrice de l'IRD Réunion, l'isolement de Mayotte et l'absence de volonté politique pour faire de Mayotte une île verte et dynamique n'encouragent pas les acteurs à s'y installer. Des liens historiques entre la Réunion et Mayotte existent mais ils sont difficiles à entretenir, conduisant alors les Réunionnais à privilégier la coopération régionale plutôt que transnationale.

Si le PNM peut constituer un bon lieu d'échanges entre les acteurs et une excellente porte d'entrée sur le milieu marin, il n'en demeure qu'il doit encore monter en puissance selon la directrice de l'IRD Réunion, tout en participant au renforcement des capacités des acteurs locaux et des réseaux d'organisations de recherche.

2.2.1.2. Lique pour la Protection des Oiseaux (LPO)

Avec plus de 46 000 adhérents, 5000 bénévoles actifs, 400 salariés et un réseau d'associations locales actives dans 79 départements, la LPO figure parmi les premières associations de protection de la nature en France. Créée en 1912 pour mettre un terme au massacre du macareux moine en Bretagne, elle est le partenaire officiel en France du réseau BirdLife International.

La LPO poursuit trois missions principales :

- La protection des espèces d'oiseaux menacés ;
- La préservation des espaces naturels, au travers des 20 000 ha de milieux naturels qu'elle gère dont 15 000 ha en réserves naturelles terrestres et maritimes et 1 350 ha qui sont sa propriété ;
- L'éducation et la sensibilisation à l'environnement, via les animations et programmes éducatifs qu'elle propose à plus de 100 000 scolaires par an, ainsi qu'au travers de son réseau de guides touristiques régionaux de sortie nature.

En Outre-mer, la LPO intervient essentiellement aux côtés de Birdlife Europe, en sensibilisant la Commission européenne sur la nécessité de protéger le patrimoine naturel ultramarin et en appuyant, sur le terrain, les partenaires locaux et les associations ornithologiques.

Bien que Mayotte ne constitue pas le territoire d'Outre-mer sur lequel la LPO s'est le plus investie, elle entretient néanmoins des rapports étroits avec l'association GEPOMAY, notamment à travers son président d'honneur, Philippe de Grissac.

Grâce à l'appui financier de TEMEUM, le GEPOMAY a, entre autres, participé à la formation sur le STOC EPS d'Outre-mer (Suivi Temporel des Oiseaux Communs concernant les techniques de baguage et de suivi des oiseaux), qui s'est tenue à la Réunion en 2013.

Si la LPO souhaiterait pouvoir s'impliquer davantage à Mayotte, elle n'envisage pas en revanche de s'y installer. En effet, la LPO considère que les ONG métropolitaines n'ont pas vocation à développer des actions de terrain en direct mais plutôt à soutenir les acteurs locaux dans la mise en œuvre de leurs activités, en apportant ses connaissances et son expertise, tout en fournissant des opportunités de formation et en pourvoyant assistance pour la recherche de financements.

La LPO souhaiterait donc que les ONG d'envergure nationale s'investissent davantage à Mayotte en appui aux associations locales, en recherchant, entre elles et avec les acteurs mahorais, les complémentarités nécessaires au développement d'une action cohérente.

Elle exprime également sa volonté d'accompagner et de faciliter la coopération entre son association partenaire à la Réunion, la SEOR, et le GEPOMAY.

2.2.1.3. Kélonia

Créé en 2006, Kélonia est un établissement de la Région Réunion dont la vocation est de :

- sensibiliser le grand public et les scolaires aux patrimoines naturels et culturels associés aux tortues marines ;
- développer, dans le cadre de la coopération régionale, des programmes de recherche et de conservation des tortues marines.

Grâce à la mobilisation d'environ 25 salariés dont une majorité sur le centre de soins des tortues marines, Kélonia développe donc des programmes d'étude et de conservation des tortues marines et de leurs habitats, à la Réunion et dans le Sud-ouest de l'Océan Indien. L'observatoire a établi des partenariats avec des équipes et des organismes de recherche, aussi bien localement que dans les pays de la zone. L'objectif alors poursuivi par Kélonia est d'accroître les connaissances sur la biologie de ces espèces migratrices, dont les aires de répartition dépassent largement les eaux réunionnaises.

Par ailleurs, l'observatoire dispose d'installations spécifiques pour l'accueil des tortues blessées ou malades. Les tortues sont mises en quarantaine ou isolées dans des bassins de 2 ou 10 m³ pour y être soignées sous contrôle vétérinaire, avant d'être relâchées dans le milieu naturel.

Enfin, Kélonia mène régulièrement, auprès du grand public et des scolaires, des actions de sensibilisation à la conservation des tortues marines et de leurs habitats. Ces actions ont pour but d'en faire des acteurs de la protection à l'environnement et impulser ainsi des comportements responsables.

L'observatoire intervient également en appui des acteurs mahorais depuis 2003. Si les actions de Kélonia à Mayotte ont toujours été ponctuelles et plus récemment tournées vers le réseau d'échouage REMMAT ou l'évaluation des impacts des palangriers sur les tortues marines (projet mené en collaboration avec le PNM), l'organisation a mobilisé, par le passé, son expertise sur l'île à la faveur du suivi des sites et traces de ponte. Avec le soutien de l'IFREMER, elle a également développé depuis 2006 un programme de suivi du comportement alimentaire des tortues vertes et des interactions avec les herbiers dont elles se nourrissent.

Tout comme la LPO, Kélonia n'envisage pas de s'installer à Mayotte, dans la mesure où elle préfère soutenir les acteurs mahorais déjà présents à leur demande et œuvrer au renforcement de leurs capacités lorsque c'est possible. Pour le directeur de Kélonia, Mayotte ne peut pas concentrer un trop grand nombre d'acteurs sans risque de voir émerger des conflits d'intérêt et des sources de tensions.

Malheureusement, Kélonia considère, comme beaucoup d'autres structures interrogées, que les acteurs mahorais peinent à se structurer et à se professionnaliser. Ils ne disposent pas d'une « culture de projet » suffisamment affirmée et l'absence de volonté politique à aller dans ce sens ne fait pas de Mayotte un territoire vraiment attractif pour de nombreux organismes extérieurs.

2.2.1.4. Terres Mers UltraMarines (TEMEUM)

TEMEUM est un programme de formations, d'échanges, d'informations et de coopération à destination des gestionnaires d'espaces naturels des Outre-mer français. Il est coordonné par l'Aten et piloté par un comité de pilotage regroupant 17 structures impliquées dans la préservation de la biodiversité (10 grands réseaux de gestionnaires d'espaces naturels français, 5 grandes ONG de protection de la nature en France et 2 Ministères): RNF, WWF, Comité français de l'UICN, Aten, PNF, LPO, ONF, Conservatoire du littoral, Fondation Nicolas Hulot, FPNRF, ONCFS, FCEN, AAMP, Rivages de France, FCBN, MEDDE et MOM.

Créé depuis 2009, TEMEUM a pour objectif global de renforcer les capacités des gestionnaires d'aires protégées d'Outre-mer, localement au niveau de chaque collectivité mais aussi régionalement via une mise en réseau pour faciliter les échanges.

Il poursuit 5 objectifs spécifiques :

- affirmer le besoin de professionnalisation des gestionnaires et acteurs associés (auprès des acteurs locaux et des gestionnaires eux-mêmes) ;
- rapprocher les parties prenantes de la gestion des espaces naturels d'Outre-mer (notamment les collectivités) ;
- faire émerger des actions concrètes sur le terrain (concertation...) et rechercher des impacts positifs à toutes les échelles ;
- contribuer à la pérennisation des postes des acteurs intervenant dans la gestion des espaces naturels d'Outre-mer ;
- agir en réponse à des attentes locales.

4 axes de travail répondent à ces objectifs :

1. Développement des compétences locales dans les équipes de gestionnaires et celles des acteurs associés ;
2. Accompagnement dans la recherche et la diversification des financements (cet axe constitue l'une des thématiques du renforcement de compétences) ;
3. Appui à l'intégration territoriale et à la reconnaissance de la valeur socio-économique des espaces naturels et des services écosystémiques ;
4. Appui à la coopération locale éco-régionale et nationale (mutualisation des informations et des outils).

Au-delà de la coordinatrice, TEMEUM s'appuie sur un réseau de référents locaux basé dans chaque territoire d'Outre-mer qui ont pour missions :

- d'animer le réseau local des acteurs de la protection de la nature : informations, besoins, organisation de rencontres locales, etc. ;
- d'appuyer le montage et le dépôt de dossiers de financements, de contribuer à l'élaboration de fiches d'opportunité, etc.
- de soutenir l'organisation technique et logistique de projets locaux dans le cadre de TEMEUM.

A Mayotte, le référent local est actuellement Thomas Roussel des Naturalistes de Mayotte.

Si TEMEUM n'a pas vocation à s'installer à proprement parler dans un territoire d'Outre-mer, il n'en demeure pas moins un acteur incontournable et fondamental du renforcement des capacités des acteurs ultramarins en matière de préservation et gestion des espaces naturels.

Le nombre de micro-projets (moins de 5000 euros) financés par TEMEUM à Mayotte est de 8 depuis 2010, ce qui reste relativement faible au regard des besoins de l'île et en comparaison avec les autres Outre-mer. Le même constat peut être dressé pour les formations car Mayotte figure parmi les territoires qui ont mobilisé le moins « d'apprenants » depuis 2009 avec la Polynésie française, alors que la Réunion est le territoire qui en a mobilisé le plus.

Tout comme les autres acteurs, TEMEUM explique cette faible participation mahoraise à ses activités par les conditions d'isolement dans lesquelles l'île se situe, la faible prise en compte des enjeux de biodiversité par les acteurs locaux et le manque de volonté politique à cet égard, la non application du droit commun français jusqu'à une date encore récente et les grosses difficultés sociales auxquelles l'île doit faire face, le décalage entre les réalités locales sociales et les politiques publiques nationales, l'irrespect de la législation en vigueur trop souvent constaté, le manque de moyens croissant alloués à la gestion des espaces naturels, le *turn over* élevé des fonctionnaires, le manque de compétences locales, le déficit de surveillance des espaces naturels et de gestionnaires.

2.2.2. Les acteurs non présents qui souhaitent s'investir à Mayotte

2.2.2.1. WWF Fonds Mondial pour la Nature France (WWF)

Créée en 1961, le WWF est l'une des premières organisations indépendantes de protection de l'environnement dans le monde. Avec un réseau actif dans plus de 100 pays et fort du soutien de plus de 5 millions de membres, le WWF œuvre pour mettre un frein à la dégradation de l'environnement et construire un avenir où les humains vivent en harmonie avec la nature, en conservant la diversité biologique mondiale, en assurant une utilisation durable des ressources naturelles renouvelables et en faisant la promotion de la réduction de la pollution et du gaspillage.

Le WWF France, quant à lui, existe depuis 1973 et agit au quotidien afin d'offrir une planète vivante aux générations actuelles et futures. Avec ses bénévoles et le soutien de ses 170 000 donateurs, le WWF France mène des actions concrètes pour sauvegarder les milieux naturels et leurs espèces, assurer la promotion de modes de vie durables, former les décideurs, accompagner les entreprises dans la réduction de leur empreinte écologique et éduquer les jeunes publics.

Depuis plus de 15 ans, le WWF France est investi en Outre-mer avec pour objectifs de protéger la biodiversité et de promouvoir une gestion durable des ressources naturelles, afin de permettre la survie et le bien-être des communautés ultramarines. Il organise son action autour de 5 grands axes :

- conserver la diversité biologique des écosystèmes d'Outre-mer considérés comme les plus riches et les plus fragiles ;
- sensibiliser les habitants ultramarins et métropolitains au patrimoine naturel exceptionnel de ces territoires ;
- soutenir les efforts et accroître les compétences locales dans les domaines de la gestion de la biodiversité et du développement durable ;
- inciter à l'adoption de politiques respectueuses de l'environnement ;
- promouvoir la mise en place de mécanismes de financement durables.

Pour assurer l'efficacité de sa démarche et ce, en concertation avec les acteurs locaux, le WWF France s'est plus particulièrement investi sur des territoires stratégiques où les enjeux de biodiversité étaient prioritaires, à savoir en Guyane et en Nouvelle-Calédonie, où il a ouvert respectivement des bureaux en 1999 et 2001.

Les contextes d'implantation du WWF dans ces deux territoires semblent assez proches de celui que connaît Mayotte aujourd'hui (phénomènes constatés de dégradation environnementale dans des zones aux richesses naturelles exceptionnelles, faiblesse ou mauvaise structuration des acteurs locaux intervenant sur ce domaine, faible prise en charge des enjeux de biodiversité et absence de planification stratégique en la matière, etc.).

Dans de tels contextes, le WWF France a souhaité intervenir en partenariat avec les différents acteurs présents sur ces territoires et a accompagné la structuration du tissu associatif local. Il a ainsi répondu aux attentes locales et a évité la duplication d'actions déjà menées. Il s'est par ailleurs penché sur des programmes résolument stratégiques pour les zones concernées, excluant toute approche par projet pour privilégier une démarche programmatique cohérente.

Par ailleurs, le WWF est une ONG internationale, présente dans plus de 100 pays dans le monde, qui veille à inscrire les territoires sur lesquels elle est présente dans leur dimension éco-régionale. Au travers de son bureau à Madagascar, le WWF intervient dans l'Océan indien occidental depuis plus de 50 ans, dans une éco-région considérée comme prioritaire pour son réseau et au cœur de laquelle Mayotte se situe. Le WWF dispose donc d'une longue et large expérience dans cette sous-région, qui le place comme un des acteurs critique de la préservation de la biodiversité et de l'environnement à l'échelle planétaire, et qui serait en capacité de répondre aux défis d'intégration régionale qui se posent aux territoires ultramarins comme Mayotte.

2.2.3. Les acteurs qui ne s'investiront pas à Mayotte

2.2.3.1. Noé Conservation

Créé en 2001 grâce à l'appui de différentes personnalités du monde de l'environnement, Noé Conservation a pour mission de sauvegarder la biodiversité, par des programmes de conservation d'espèces menacées et de leurs milieux naturels, tout en encourageant le changement de nos comportements en faveur de l'environnement.

Avec ses 15 salariés, Noé mène 3 programmes de conservation :

- La sauvegarde des espèces menacées en France et à l'international, au travers des projets SOS Papillons (protection des papillons et de leurs milieux naturels), Arbres et forêts (préservation de la biodiversité des forêts métropolitaines), palmiers et conifères en Nouvelle-Calédonie et protection de la biodiversité marine en Guinée Bissau ;
- L'évolution des comportements en faveur de la biodiversité, via le développement d'outils éducatifs et participatifs tels que l'Observatoire de la biodiversité des jardins et les Jardins de Noé ;
- L'intégration de la biodiversité dans les territoires métropolitains, en accompagnant les communes dans l'aménagement de leurs espaces verts, la mise en place de prairies fleuries pour les pollinisateurs sauvages, la meilleure gestion du bois et la pédagogie et la sensibilisation aux enjeux de protection de la nature.

Seul territoire ultramarin où elle est présente, Noé Conservation développe un programme de conservation des palmiers et des conifères en Nouvelle-Calédonie depuis 2009, basé sur une démarche partenariale et organisé autour de cinq domaines d'action, de la recherche scientifique au développement local : amélioration des connaissances, conservation des espèces menacées, gestion durable des espaces concernés, promotion d'un développement local durable via l'éco-tourisme, éducation et sensibilisation.

Si Noé Conservation n'est pas présente à Mayotte, c'est avant tout dû à un manque de moyens financiers pour s'investir sur un autre territoire ultramarin et du fait d'une méconnaissance des acteurs locaux, plus particulièrement de ceux qui pourraient être intéressés par les thèmes de prédilection de Noé, à savoir la préservation d'espèces endémiques et menacées ainsi que celle de leurs milieux.

Noé Conservation prétend avoir de l'expérience dans la gestion de projets multi-partenariaux et d'être en capacité de mobiliser certains types de financements auxquels les acteurs mahorais n'ont pas accès. L'organisation pourrait également mobiliser des expertises afin de renforcer les capacités locales.

2.2.3.2. Fondation Nicolas Hulot (FNH)

Créée en 1990, la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme s'est donnée pour mission de proposer et accélérer les changements de comportements individuels et collectifs, via le soutien à des initiatives environnementales, en France comme à l'international, pour engager la transition écologique de nos sociétés.

Pour y parvenir, les 21 salariés de FNH s'appuient sur 3 leviers d'actions :

- Un « Think tank », qui élabore des propositions, en lien avec le Conseil scientifique de la Fondation et son réseau d'experts pluridisciplinaires. Ces propositions sont mises en débat à travers des publications et diverses formes d'événements intellectuels et médiatiques ;
- Un « Do Tank », réseau d'acteurs sur le terrain qui, avec les équipes de la Fondation, portent les projets et propositions auprès des décideurs politiques et économiques ;
- Une mobilisation citoyenne pour faire évoluer les comportements et s'approprier la transition écologique.

Les thèmes de travail portent tant sur la finance que sur l'alimentation durable, la santé, l'éducation, la démocratie ou la mobilité.

En Outre-mer, FNH a soutenu différents projets à travers son dispositif de soutien aux associations dont un à Mayotte en 2012 (sur 5 reçus depuis 2009) du GEPOMAY, portant sur la connaissance et la gestion des oiseaux marins migrateurs.

Suite à des difficultés financières en 2014, la FNH a suspendu son dispositif de soutien à projets en Outre-mer et n'a donc plus les moyens de s'investir davantage sur ces territoires. Elle souhaiterait tout de même développer le bénévolat nature ultramarin, au travers de sa plateforme internet « J'agis pour la nature » mais le premier territoire test serait celui de La Réunion. Dans un autre contexte, FNH pourrait être utile aux acteurs mahorais dans la mesure où elle est reconnue pour son travail d'animation de réseau, ainsi que pour ses compétences en mécénat d'entreprises.

3. Analyse AFOM des acteurs de la biodiversité à Mayotte

3.1. Analyse du tableau

L'Analyse AFOM détaillée (Atouts/Faiblesses/Opportunités/Menaces), qui figure en Annexe 1 du rapport, a été réalisée, tant pour les acteurs mahorais que pour les acteurs métropolitains ou réunionnais interrogés.

Elle poursuit un double objectif, exprimé dans un tableau à double entrée :

- Evaluer les degrés d'interactions entre les capacités internes d'une organisation (Atouts et Faiblesses) et les effets d'influence de l'environnement extérieur et/ou la réaction potentielle de l'organisation à ses effets (Opportunités/Menaces). Une stratégie de réponse efficace à ces interactions consiste à tirer avantage des opportunités qui se présentent, en s'appuyant sur ces atouts et à éviter les menaces ou déjouer les pressions, en corrigeant ou compensant ses faiblesses.
- Dresser une analyse AFOM des grandes caractéristiques qui peuvent qualifier une organisation. En l'occurrence, six critères d'analyse ont été retenus :
 - L'évaluation de la taille critique de l'organisation et son niveau d'intervention à une autre échelle que celle du territoire mahorais (capacité de « subsidiarité » des acteurs) ;
 - Les réponses apportées par l'organisation aux enjeux de biodiversité mahorais ;
 - Le niveau d'influence de l'organisation et sa capacité de plaidoyer ;
 - La capacité de coordination et d'animation de réseaux d'acteurs de l'organisation ;
 - Les capacités techniques et le niveau de professionnalisation de l'organisation ;
 - La capacité de montage et gestion de projets, ainsi que celle de levée de fonds de l'organisation.

Le tableau ci-après constitue une synthèse de l'analyse AFOM réalisée par acteurs qui est présentée en annexe.

Caractéristiques	Acteurs	Atouts	Faiblesses	Opportunités	Menaces
Taille critique des organisations	Acteurs mahorais	Nombre d'organisations moyennes assez important	Insuffisance personnel pour petites associations et manque personnel clé dans les autres	Augmentation possible postes en fonction opportunités de projets	Insuffisance de financements pour maintenir organisations Incertitude sur l'avenir de certaines organisations
	Acteurs métro ou réunionnais	Solide représentation métropolitaine ou Réunion Organisations membres de réseaux OM et/ou biodiv, nat, régio et/ou internat	Pas implantation à Mayotte, non envisageable ou envisagé pour certains	Mayotte intégré dans zones prioritaires des organisations	Pas de financements et manque de temps/personnel pour se développer à Mayotte
Réponse aux enjeux de biodiversité	Acteurs mahorais	1 des missions principales ou cœur de métier des organisations	Réponses parfois partielles et contestées aux enjeux Plan de charges parfois trop lourd pour bien répondre aux enjeux et surveiller les sites Difficulté à mobiliser, pas assez nombreux et manques de connaissances pour bien répondre aux enjeux	Opportunités diverses selon acteurs, en fonction des projets, financements dispos et stratégies développées par chacun	Biodiversité mal prise en compte et incapacité à gérer les menaces qui pèsent sur elles car trop importantes par rapport aux capacités des acteurs Insuffisance de financements facilement mobilisables et accessibles pour certains acteurs
	Acteurs métro ou réunionnais	1 des missions principales ou cœur de métier des organisations		Projets régionaux en perspective Eligibilité de Mayotte à nouvelles sources de financements (UE, etc.)	Projets trop larges pour bien répondre aux enjeux biodiversité localisés Intervention trop tardive et inefficace par rapport à l'ampleur de l'érosion de la biodiv à Mayotte
Niveau d'influence des organisations	Acteurs mahorais	Nombre moyen d'organisations influentes Organisations bien identifiées et reconnues des acteurs instit mahorais	Dépendance de certains acteurs aux financements publics qui limite la capacité de plaidoyer Organisations trop petites ou trop jeunes sur le territoire pour être réellement influentes	Beaucoup d'acteurs seuls, compétents et incontournables dans leur domaine	Risques de perte de légitimité, voire crédibilité de certains acteurs en fonction de leurs positionnements Certaines organisations affaiblies par leur partenaire CG pour être crédible

	Acteurs métro ou réunionnais	Organisations indépendantes reconnues aux niveaux national, international et régional pour certaines	Pas de représentation à Mayotte → pas de capacité d'influer les politiques locales	Capacité plaider pour Mayotte au travers actions régional ou national de ces organisations Influence possible sur Mayotte si territoire devient "attractif" pour ces organisations	Organisations perçues comme non légitime par les autres acteurs mahorais car absent du territoire Organisations non acceptée par les autres acteurs mahorais qui peuvent se sentir menacés
Capacité de coordination, animation de réseaux d'acteurs	Acteurs mahorais	Capacité à travailler en réseau et en partenariat Nombre moyen d'organisations qui ont vocation à animer réseaux d'acteurs	Insuffisance de personnel et de temps pour ceux qui ont vocation à animer des réseaux d'acteurs Partenariats parfois difficiles entre acteurs et/ou répartition tâches et rôles pas toujours claire	Partenariats en cours de développement ou construction, aux niveaux mahorais ou régional	Insuffisance d'acteurs compétents mobilisés et difficulté à mettre fin au travail en "silos" Insuffisance personnel et temps pour ceux qui ont vocation à animer réseaux d'acteurs
	Acteurs métro ou réunionnais	Capacité à travailler en réseau et en partenariats, notamment au niveau régional	Faiblesse du réseau d'acteurs à Mayotte, manque de structuration et professionnalisation et structures parfois peu fiables qui reposent beaucoup sur des individus Sentiment d'absence de volonté politique à Mayotte	Nombre moyen d'acteurs très impliqués dans la sous-région où à la Réunion, prêts à appuyer les acteurs locaux	Absence de culture de l'action et de la gestion de projet des acteurs mahorais qui ne permettent pas l'émergence de projets en partenariat avec acteurs métro Isolement de Mayotte qui n'attire pas d'autres acteurs Difficultés diplomatiques avec les Comores et Madagascar qui empêchent l'émergence de projets régionaux
Capacités techniques	Acteurs mahorais	Sensibilisation, Education à l'environnement Nombre moyen acteurs: montage et gestion projets Peu expertise technique et scientifique	Manque de connaissance et données biodiversité Manque de capacités technique chez 1 nombre moyen d'organisations	Augmentation possible des capacités via les opportunités de projets	Turn-over, difficulté à maintenir le personnel → volatilité des compétences et risque perte de technicité Incompétence CG décrite par tous

	Acteurs métro ou réunionnais	Diversité compétences mobilisables	Quasi aucun acteur ne concentre toutes les compétences	Montée en compétence possibles au gré des projets Renforcer les compétences des acteurs mahorais et les consolider	Absence de dynamique et de volonté politique à Mayotte pour attirer les compétences techniques et acteurs métro
Capacités de gestion de projets et de levée de fonds	Acteurs mahorais	Connaissance des sources de financement Plusieurs acteurs ont des connaissances en montage et gestion de projets Petit nombre acteurs avec capacités d'avance de trésorerie	Insuffisance de personnel et temps pour rechercher des financements et monter des projets Financements peu accessibles et mobilisables pour certains acteurs	Nouvelles opportunités de financements: BEST, fonds UE, etc.	Risque d'insuffisance des financements disponibles Manque de temps et de personnel pour monter des projets Faibles capacités à monter des projets structurants pour certains acteurs
	Acteurs métro ou réunionnais	Connaissances en montage et gestion de projets Avance de trésorerie possible pour beaucoup Connaissance des sources de financement	Insuffisance de personnel et de temps pour rechercher des financements et monter des projets	Plusieurs projets régionaux en cours de développement intégrant Mayotte Nouvelles opportunités de financements pour Mayotte (UE)	Manque de temps pour monter des projets → perte d'opportunités Pas de structure pour absorber et gérer des financements pour projets structurants à Mayotte

L'analyse de ce tableau permet de dresser les constats suivants :

- Le petit nombre d'acteurs agissant en faveur de la biodiversité à Mayotte⁶ se traduit par une insuffisance de personnel en charge des questions de biodiversité, exception faite du Conseil Général.
- L'importance de l'érosion de la biodiversité à Mayotte provient non seulement du nombre insuffisant de personnes mobilisées sur cette thématique, mais également du manque de réponses appropriées à ce problème et de l'incapacité des acteurs à gérer les menaces qui pèsent sur elle ou à enrayer le phénomène.
- Beaucoup d'acteurs mahorais dépendent des uns et des autres, notamment financièrement, ce qui limite leurs capacités de plaider et renforce les jeux d'influence de certains acteurs sur d'autres. Mayotte fonctionne comme un « microcosme » où tout le monde se connaît et où beaucoup d'individus portent plusieurs « casquettes », en intervenant dans des structures différentes. Des acteurs extérieurs, détachés des débats locaux et qui peuvent jouer un rôle « d'arbitre », semblent donc nécessaires pour favoriser la prise de recul et le meilleur traitement des enjeux de biodiversité.
- Le manque de structuration des acteurs a tendance à renforcer le travail en « silos », par nature d'organismes (ex : les établissements publics ont tendance à travailler entre eux, avec l'appui de la DEAL, et les associations s'associent parfois ou font plutôt « cavalier seul ») et des difficultés à travailler ensemble et/ou à mutualiser les efforts se font sentir. Deux mondes tendent parfois à s'opposer : celui des « conversationnistes », qui militent pour la protection d'une biodiversité originelle, et celui des « gestionnaires exploitants », qui œuvrent pour une valorisation durable de la biodiversité.
- Malgré une certaine diversité des métiers représentés sur l'île, on note un manque de professionnalisation des acteurs mahorais, beaucoup exprimant la faiblesse de leurs capacités techniques, qui est à lier avec le manque de connaissances des écosystèmes et de leur fonctionnement, ainsi qu'avec le manque d'expertises.
- Une bonne moitié des acteurs ne sont pas compétents pour monter et gérer des projets structurants pour Mayotte ; ils n'ont pas de capacité de levée de fonds, qui est à lier à leur manque de trésorerie et de disponibilités financières. L'autre moitié des acteurs mahorais, qui ont connaissance des sources de financement disponibles et qui ont une expérience de gestion de projets, manque de temps et de personnel pour monter des projets et aller à la recherche de financements.
- Enfin, le contexte mahorais ne facilite pas une bonne prise en charge des enjeux de biodiversité :
 - o Le territoire souffre d'un « turn-over » important et du manque d'implication des mahorais sur cette thématique. Beaucoup de choses reposent sur le dynamisme de certains métropolitains, qui restent plus ou moins longtemps à Mayotte et qui emmènent avec eux leurs carnets d'adresse, leurs compétences et les initiatives qu'ils ont pu mener. Tous les organismes ou presque sont donc victimes d'une certaine volatilité des compétences et de difficultés à fidéliser leur personnel.
 - o Hormis la Stratégie Biodiversité en vue du Développement Durable de Mayotte, portée et menée par la Comité français de l'UICN, aucune volonté politique ne s'exprime sur le sujet. L'ensemble des acteurs

⁶ Presque tous les acteurs de la biodiversité mahorais ont été interrogés et recensés dans ce rapport.

souligne le problème d'inertie du Conseil Général, qui contribue largement au sentiment d'un territoire qui manque de dynamisme et « d'attractivité » pour beaucoup de nouveaux acteurs potentiels.

3.2. Comparaison de l'analyse AFOM avec les points de vue des acteurs mahorais et métropolitains ou réunionnais

Si l'analyse AFOM fait ressortir un certain nombre de points d'intérêt ou de préoccupations vis-à-vis du réseau d'acteurs de la biodiversité mahorais, certaines tendances, signalées par les acteurs eux-mêmes, méritent d'être précisées à ce stade.

- La légitimité du Comité français de l'UICN à coordonner et animer le réseau des acteurs de la biodiversité à Mayotte ne fait aucun doute parmi l'ensemble des acteurs interrogés, y compris au sein des acteurs métropolitains et réunionnais. L'UICN est l'une des rares organisations à faire l'unanimité, bien que l'antenne mahoraise de l'UICN soit encore jeune (2 ans de présence sur le territoire).
- Au-delà du problème d'accessibilité aux financements pour certains acteurs, beaucoup ont exprimé leurs inquiétudes vis-à-vis de la faiblesse des fonds disponibles pour la biodiversité à Mayotte. En effet, les enveloppes dédiées à la biodiversité dans les fonds structurels ne sont pas encore bien définies et les urgences sanitaires et sociales dont Mayotte est victime ont tendance, de façon tout à fait légitime, à ponctionner une grosse partie des financements de l'Objectif Transversal 6 (OT) de la Politique de Cohésion Européenne consacré à l'environnement.

Cette potentielle faiblesse de financements disponibles ne doit pas pour autant masquer les risques de non absorption des fonds par les structures locales, qui est l'objet d'une véritable préoccupation pour les acteurs institutionnels.

- La nécessité de renforcer les liens avec La Réunion et de développer la coopération régionale, avec ou sans l'appui de La Réunion, a été évoquée par bon nombre d'acteurs. Plusieurs structures, mahoraises et métropolitaines ou réunionnaises, ont déjà eu une expérience de la coopération régionale et tous ont conscience qu'il s'agit d'un axe important pour le développement et positionnement de Mayotte dans la région. En effet, l'île occupe une position stratégique dans le Canal du Mozambique et peut jouer un rôle crucial dans la gouvernance de cet espace maritime.

Ce besoin de renforcer les contacts avec l'extérieur est à lier au sentiment d'isolement et à la faiblesse des liens avec la métropole, que les acteurs mahorais, tout comme les acteurs métropolitains ou réunionnais, ressentent.

- Beaucoup d'organisations mahoraises ont exprimé la nécessité de voir venir s'installer des acteurs de la recherche, notamment pour répondre aux manques de connaissance des écosystèmes et de leur fonctionnement, voire de l'expertise. Par ailleurs, ces mêmes acteurs dressent le constat d'une insuffisance des pouvoirs de police de l'environnement à Mayotte et des moyens qui lui sont consacrés, pour faire face aux problèmes d'accroissement des pratiques illégales sur l'île et s'assurer du respect de la législation et réglementation en vigueur.

Enfin, quelques acteurs ont souligné un manque certain de gestionnaires compétents et d'aires protégées sur le milieu terrestre. Cette remarque est à lier au problème

d'expertise relevé, auquel les associations doivent pallier sans en avoir réellement les compétences.

- Les actions de mécénat et les stratégies d'approche du secteur privé pourraient être développées.
- L'omniprésence du PNM sur le milieu marin limite l'émergence de nouveaux acteurs alors que seul le Parc ne peut pas répondre à tous les enjeux de biodiversité sur cet écosystème. En effet, le PNM est une institution jeune, qui doit encore faire ses preuves et faire reconnaître sa légitimité, même si sa gouvernance par collèges facilite son appropriation dans divers secteurs de la société. Précisons que la surreprésentation des pêcheurs au Conseil de Gestion du PNM ne facilite pas non plus l'apparition de nouveaux acteurs de la biodiversité.
- On peut noter une certaine différence de points de vues entre les acteurs mahorais et les acteurs métropolitains et réunionnais quant à l'arrivée de nouveaux acteurs sur le territoire. En effet, les acteurs mahorais ne sont pas contre la présence de nouvelles organisations dans la mesure où celles-ci sont complémentaires de ce qu'ils font déjà et qu'elles les aident à se structurer ou à renforcer leurs capacités. Au contraire, les métropolitains et réunionnais pensent qu'il ne faut pas démultiplier le nombre d'acteurs de la biodiversité à Mayotte et qu'il est préférable de consolider et structurer les présents.
- Enfin, les restrictions budgétaires que subissent bon nombre de structures aujourd'hui limitent les possibilités d'investissement de nouveaux acteurs à Mayotte.

4. Cartographie des acteurs de la biodiversité, présents et potentiels, à Mayotte

Suite à l'identification des acteurs de la biodiversité, présents ou potentiels, à Mayotte et sur la base de leur analyse AFOM, une cartographie desdits acteurs a été établie.

Elle a pour objectifs de mesurer et mettre en relation le niveau d'influence et/ou d'impact sur la biodiversité mahoraise de chacun d'entre eux, avec leurs besoins de financements et de renforcement de capacités. Il s'agit non seulement d'identifier la position de chacun des acteurs dans le cadre plus large du paysage institutionnel mahorais, en se référant aux critères d'analyse précités, mais également de visualiser les interactions et/ou synergies possibles entre groupes d'acteurs et de mieux comprendre comment ils s'inscrivent, ou pourraient s'inscrire, dans une dynamique relationnelle.

L'exercice proposé se veut dynamique et pas seulement descriptif, dans la mesure où il permet d'identifier rapidement les types d'acteurs en présence et peut être utilisé comme un outil d'aide à la formulation de réponses adaptées à chaque type d'acteur.

Les paramètres étudiés correspondent donc à l'échelle suivante : en ordonnée, on mesure le niveau d'influence et/ou d'impact de chacun des acteurs concernés, sur une échelle de 1 à 10 (1-4 : Faible Influence ; 4-6 : Influence Moyenne ; 6-10 : Influence Forte) et en abscisse, les besoins en renforcement des capacités techniques et financières des acteurs, également sur une échelle de 1 à 10 (1-4 : Faibles besoins ; 4-6 : Besoins Moyens ; 6-10 : Forts besoins).

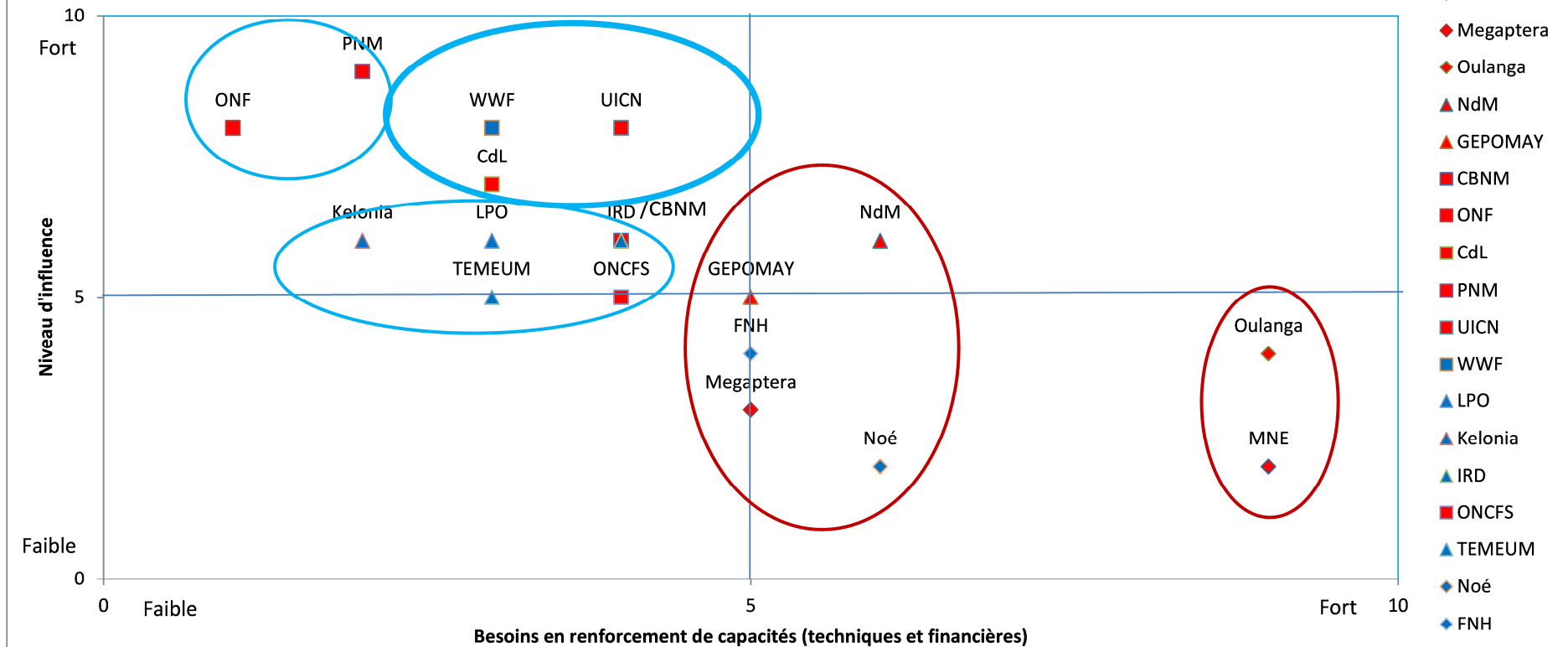
Un code couleur a été attribué aux différentes structures : en rouge, les organisations présentes à Mayotte ; en bleu, celles qui sont basées en métropole ou à la Réunion.

Enfin, les formes attribuées à chacune des structures représentent les catégories d'acteurs identifiées dans la seconde partie du présent rapport :

- *Les losanges* : les fédérations d'associations et petites associations mahoraises, ainsi que les acteurs métropolitains pour lesquels Mayotte ne figurent pas parmi leurs orientations stratégiques et qui n'ont pas les moyens de s'y investir ;
- *Les triangles* : les associations mahoraises qui disposent de salariés et les organisations non présentes à Mayotte mais qui y interviennent ponctuellement ;
- *Les carrés* : les grosses associations salariées mahoraises et les établissements publics représentés à Mayotte, ainsi que les organisations métropolitaines non présentes à Mayotte mais qui ont exprimé le souhait de s'y investir dans les prochaines années.

Le parallélisme de formes réalisé entre certaines structures mahoraises et des organisations métropolitaines ou réunionnaises permet de révéler un certain nombre de similitudes que nous exposerons ci-après.

Cartographie des acteurs



La corrélation entre le niveau d'influence d'une organisation et ses besoins en renforcement de capacités est assez évidente : les structures ayant un assez fort niveau d'influence et de plaidoyer n'ont pas besoin de renforcer beaucoup leurs capacités techniques et financières et vice-versa. Sur cette base, il nous a semblé judicieux de regrouper les acteurs en 2 grandes catégories :

- Les acteurs cerclés d'un rond rouge figurent plutôt parmi ceux qui ont une faible capacité d'influence et/ou de plaidoyer et qui nécessitent un renforcement de capacités techniques et financières ;
- Les acteurs cerclés d'un rond bleu figurent plutôt parmi ceux qui ont une assez bonne capacité d'influence et/ou de plaidoyer et qui ont peu de besoins de renforcement de capacités techniques et financières.

Ce constat majeur étant dressé, il convient toutefois de dresser une analyse plus fine de cette cartographie :

- La faiblesse des acteurs mahorais n'est pas aussi généralisée qu'on pourrait le penser : en effet, plus de la moitié des structures présentes à Mayotte et agissant en faveur de la biodiversité ont une capacité d'influence et/ou d'impact moyenne sur ce type d'enjeux, ainsi que des besoins en renforcement de capacités relativement faibles à moyens. On peut donc penser que ces organisations mahoraises n'exercent pas leurs capacités comme elles le devraient ou le pourraient. Les réponses à apporter à ce type d'acteurs ne résident donc pas dans le renforcement de leurs capacités mais dans l'identification des conditions à mettre en œuvre pour que ces structures déploient pleinement leurs capacités à Mayotte.
- Les petites associations ou fédérations d'associations mahoraises sont celles qui cumulent le plus de difficultés et qui ont besoin d'être fortement soutenues. Le niveau de difficultés supporté par ces acteurs décline en fonction de la taille critique de l'organisation : les grosses associations mahoraises ou les établissements publics présents à Mayotte ont moins de difficultés de positionnement et de pérennité que les associations salariées mahoraises, qui en ont elles-mêmes un peu moins que les petites associations ou fédérations d'associations mahoraises.
En effet, les établissements publics ou associations qui dépendent d'une structure métropolitaine (ONCFS, CdL, ONF, PNM, UICN), toute comme les associations qui sont rattachées à une organisation réunionnaise (CBNM), peuvent mieux déployer leurs actions sur Mayotte et apparaître comme plus « efficaces » dans la mesure où elles bénéficient du soutien d'un siège.
- Les établissements publics qui ont fait le choix de s'établir à Mayotte (CdL, ONF, PNM) – à l'exception faite de l'ONCFS –, ainsi que les grosses associations métropolitaines ayant un rayonnement international (UICN, WWF), sont les structures qui disposent le plus d'atouts pour déployer des actions positives impactantes sur la biodiversité mahoraise et favoriser les effets de levier.
Aussi, il semble donc important de renforcer et/ou d'encourager ces organismes à mieux déployer leurs savoir-faire et leurs missions de conservation à Mayotte.

- Les niveaux d'influence et les besoins en renforcement de capacités des associations mahoraises (salariées ou non) et ceux des associations métropolitaines qui n'ont pas les moyens de s'investir à Mayotte (Noé, FNH) sont assez proches. En effet, bien que les contextes soient différents, les deux catégories d'associations sont victimes de leur taille par rapport au territoire qu'elles occupent (moins de 20 salariés pour les associations métropolitaines et associations avec 1 salarié ou seulement des bénévoles pour les mahoraises), ainsi que de leurs difficultés à accéder aux financements (faibles capacités d'avance de trésorerie pour les associations métropolitaines qui ne leur permettent pas de prétendre à des financements dits « structurants » ; faible trésorerie et faibles capacités en montage et gestion de projets pour les associations mahoraises).

- L'ensemble des structures non présentes à Mayotte mais qui y interviennent ponctuellement (IRD, TEMEUM, LPO, Kelonia) ont une capacité de plaidoyer et des besoins en renforcement de capacités similaires, à savoir une capacité d'influence moyenne pour assez peu de besoins en renforcement de capacités techniques et financières.
 Concernant le premier paramètre considéré (niveau d'influence), on peut légitimement penser que le rattachement de ces structures à un siège métropolitain ou réunionnais les dote d'une certaine capacité de plaidoyer, mais leur absence de Mayotte ne leur permet pas de déployer pleinement cette compétence sur ce territoire. Cette même appartenance à une structure métropolitaine ou réunionnaise relativement importante explique par ailleurs les faibles besoins en renforcement de capacités, ces antennes pouvant en effet s'appuyer sur leur siège pour monter des projets et valoriser leurs compétences.

- L'ONF et le PNM se détachent du reste des acteurs et ne semblent pas besoin de nécessiter d'appui particulier pour renforcer leur influence ou leurs capacités.
 Dans la mesure où le cœur de métier de l'ONF vise davantage la gestion des espaces forestiers que leur conservation, on ne peut qu'encourager cet acteur à mobiliser bien davantage ces compétences pour les mettre au service de la préservation de la biodiversité. Dans cette configuration, le PNM apparaît donc comme un acteur fort, influent et incontournable du milieu marin, qui doit lui aussi exercer pleinement ses compétences au profit de la conservation de la biodiversité marine.

- Un établissement public présent à Mayotte (CdL) et deux associations métropolitaines d'envergure internationale (UICN, WWF), dont l'une n'est pas implantée à Mayotte (WWF), constituent le cinquième groupe d'acteurs dont les capacités d'influence et de plaidoyer sont fortes mais qui nécessiteraient d'un investissement financier plus important pour pouvoir agir pleinement en faveur de la biodiversité à Mayotte. Si les pistes de financements explorées ci-après concernent tous les acteurs, l'accès et l'articulation de ces financements entre eux revêt une certaine importance pour ce groupe d'acteurs, qui a vocation à se déployer davantage sur Mayotte si les contextes institutionnels et financiers sont favorables.

5. Exposé des recommandations

La composition du paysage d'acteurs de la société civile mahorais agissant en faveur de la biodiversité, l'analyse AFOM qui en découle, ainsi que l'identification des interactions entre acteurs dévoilées par la cartographie des acteurs, permettent d'aboutir aux conclusions suivantes :

- L'absence d'instituts de recherche, de moyens pour exercer des pouvoirs de police de l'environnement et d'ONG nationales, ayant des relais en métropole ou auprès d'autres centres décisionnels, affaiblissent le tissu local d'acteurs mahorais qui n'est pas en capacité de bien répondre seul aux enjeux de biodiversité qui se posent.
- La faiblesse des capacités globalement constatée, l'insuffisance de financements disponibles et/ou la difficulté d'accès à ses financements pour beaucoup d'organisations mahoraises justifient qu'une réflexion soit menée et que des propositions soient formulées, concernant la mise en place d'un dispositif d'appui aux acteurs mahorais agissant en faveur de la biodiversité.
- Une clarification sur les sources de financements mobilisables et les logiques de mobilisation et/ou complémentarité de ces financements est à apporter.

Nos recommandations porteront donc sur 3 aspects :

- les nouveaux acteurs qui pourraient développer leurs actions à Mayotte ;
- les mécanismes d'appui à mettre en place et/ou les stratégies à développer ;
- les sources et modalités de financement envisageables pour accompagner la mise en œuvre de ces mécanismes.

5.1. Elargir et diversifier le panel d'acteurs à Mayotte

Trois grands types d'acteurs manquent ou sont insuffisamment représentés dans le paysage institutionnel mahorais :

- Les acteurs de la recherche ;
- Les institutions exerçant des pouvoirs de police de l'environnement ;
- De grosses ONG « têtes de pont », ayant une représentation en métropole et/ou auprès d'autres structures telles que la Commission Européenne et qui peuvent mobiliser tous les rouages de leur organisation pour faciliter le plaidoyer auprès des instances décisionnelles et monter des projets structurants, en partenariat avec les acteurs locaux, à Mayotte.

5.1.1. Les acteurs de la recherche

Malgré le manque de connaissance sur les écosystèmes mahorais et leur fonctionnement souvent exprimé par les acteurs, aucun organisme de recherche n'est présent à Mayotte. Les grands instituts de recherche français tels que l'IFREMER, l'IRD ou le CIRAD interviennent ponctuellement sur le territoire, seul ou en partenariat avec des établissements publics représentés à Mayotte (ex. du partenariat entre le PNM et l'IFREMER sur les questions aquacoles ou le PNM et l'IRD sur l'Observatoire des récifs coralliens) et la plupart du temps pour répondre à une commande publique (DEAL, DAAF, etc.) précise et délimitée dans le temps (études, suivi d'espèces emblématiques, etc.).

Pour justifier leur absence du territoire, les acteurs de la recherche expriment les difficultés qu'ils ont à travailler à Mayotte, qui ne dispose pas de conditions d'accueil adaptées au monde de la recherche (absence de laboratoires, de station biologique, faiblesses des moyens logistiques, etc.) et qui manque « d'émulation dynamique » qui encouragerait ce type d'acteurs à venir.

L'ouverture récente d'un pôle universitaire sur le milieu marin et la présence du PNM, qui poursuit également un objectif d'amélioration de la connaissance des milieux marins et de ses usages, constitue des facteurs encourageants pour favoriser l'installation des acteurs de la recherche.

Par ailleurs, la RUPisation de Mayotte la rendant éligible aux fonds structurels permet d'envisager la mise en place d'un pôle d'excellence sur le milieu marin, en renforçant non seulement les moyens consacrés à la recherche et à la formation universitaire, mais en intégrant également les acteurs économiques dans cette dynamique. Le secteur privé pourrait être encouragé à financer des programmes de recherche appliquée, dans le cadre de partenariats publics/privés visant à la promotion de filières économiques durables sur le milieu marin.

- ***Attirer les acteurs de la recherche, notamment sur le milieu marin, par le développement d'un projet de pôle d'excellence mer, similaire au projet de pôle d'excellence rural de Coconi et éligible au FEDER.***

5.1.2. Les institutions exerçant des pouvoirs de police de l'environnement

Dans le diagnostic de la Stratégie Biodiversité en vue du Développement durable de Mayotte (UICN, 2013), le Comité français de l'UICN dresse le constat d'un manque de répression et d'actions de police de l'environnement, du problème de respect des procédures, de l'absence de poursuite judiciaire, des difficultés à faire appliquer la réglementation et du manque d'autocontrôle de la population.

En effet, l'ONCFS, qui disposait d'une antenne mahoraise il y a encore quelques années, a rejoint aujourd'hui la « Brigade nature », qui a fusionné avec des agents de l'ONEMA et du PNM. Seuls 3 agents assermentés interviennent pour contrôler l'ensemble des côtes et plages de Mayotte, dans des conditions souvent précaires et de plus en plus insécuritaires. Parallèlement, face à la nécessité de mettre en place une structure coordinatrice de suivi des causes de mortalité des espèces protégées marines, le REMMAT (Réseau d'Echouage Mahorais de Mammifères marins et de Tortues marines) est créé en 2010 par 10 organismes mahorais. Si l'augmentation du nombre de signalements reçus par le REMMAT en 2012 illustre une meilleure connaissance du réseau par le grand public, les résultats du recensement des cas de mortalité de tortues marines montrent que le braconnage reste la principale menace qui pèse sur ces espèces. La mise en place rapide de moyens de lutte efficace contre cette pratique illégale sur les sites de ponte constitue une action hautement prioritaire pour la conservation des tortues marines à Mayotte.

Si la faiblesse des moyens consacrés à la police de l'environnement est importante sur le territoire national, elle l'est d'autant plus à Mayotte où la biodiversité s'érode rapidement,

notamment du fait de pratiques illégales et du non-respect de la réglementation en vigueur en matière d'environnement. Des moyens plus conséquents et la formation d'un plus grand nombre de gardes assermentés devraient donc être consacrés à Mayotte.

Parallèlement, de grandes ONG environnementales telles que l'UICN et le WWF ont fait de la lutte contre le braconnage et le trafic d'espèces un de leur cheval de bataille. Des partenariats avec ces organisations sur la thématique de la lutte contre le braconnage sur terre ou en mer⁷ pourraient être envisagés.

- ***Renforcer les moyens consacrés aux pouvoirs de police à Mayotte***
- ***Augmenter le nombre de formations de gardes assermentés via les formations TEMEUM consacrées à cette thématique (faire des propositions de formations en ce sens)***
- ***Etablir des partenariats avec l'UICN et le WWF sur la question de la lutte contre le braconnage et le trafic d'espèces. Des projets de coopération peuvent être déposés en ce sens au FEDER Coopération Territoriale Européenne, programme transfrontalier pour Mayotte.***

5.1.3. Les ONG « tête de pont »

L'analyse des faiblesses des acteurs de la biodiversité à Mayotte a révélé les difficultés de ces organisations à avoir une réelle influence sur les instances décisionnelles et le sentiment d'isolement qui règne sur ce territoire, très éloigné de la métropole et des centres de décision. Des structures ayant une capacité d'influence et de plaidoyer reconnue, et pouvant se faire les porte-paroles des acteurs locaux en métropole, auprès de la Commission Européenne ou auprès d'autres instances représentatives et décisionnelles, sont donc nécessaires à Mayotte.

A ce jour, seul le Comité français de l'UICN joue ce rôle, avec toutes les difficultés de manque de personnel et de maintien de sa mission à Mayotte qu'il connaît. Précisons que si le Comité français de l'UICN a vocation à coordonner et animer un réseau d'acteurs de la biodiversité, il n'est en revanche ni un gestionnaire, ni un opérateur de terrain en capacité de monter et gérer des projets de ce type.

D'autres précisions ont été apportées par certains acteurs concernant le fait que les associations locales ne sont pas assez « outillées » pour monter des projets structurants et pour aller chercher des fonds en dehors de Mayotte. Il existe donc des attentes fortes sur la nécessité de monter des projets de terrain, de formuler des propositions concrètes et cohérentes pour le territoire, à condition de pouvoir être représenté sur place et de ne pas piloter ça de l'extérieur. En effet, l'appui de structures locales par des organisations métropolitaines ou réunionnaises extérieures ne s'est pas révélé suffisamment probant jusqu'à présent ; il ne permet pas de générer une dynamique constructive, une « culture de l'action et du projet » comme l'ont qualifié certains et de dépasser la tendance au « huit clos » mahorais.

⁷ De plus en plus de cas de braconnage en mer ou pêche volontaire ont été recensés par le REMMAT au large des côtes mahoraises en 2012 ; cette tendance corrobore avec des pratiques similaires observés par les TAAF dans l'ensemble du Canal du Mozambique.

Par ailleurs, bien que l'on puisse faire état de l'insuffisance des fonds consacrés à la biodiversité, les questions légitimes de capacité des acteurs locaux à absorber les nouveaux fonds européens et à faire la démonstration que ces fonds sont insuffisants pour prendre en charge les enjeux de biodiversité mahorais se posent.

Enfin, l'intérêt de développer la coopération transnationale avec La Réunion et la coopération régionale avec les îles voisines ou la façade Est-africaine, ont été évoquées par la plupart des acteurs interrogés, tant mahorais que métropolitains ou réunionnais. Tous ont rappelé le positionnement stratégique de Mayotte dans la gouvernance du Canal du Mozambique et la nécessité d'avoir une politique maritime coordonnée, mais peu d'acteurs ont du temps à consacrer à ces questions, tant l'urgence environnementale est importante sur Mayotte.

La présence de grandes ONG semble donc nécessaire à Mayotte, dans l'objectif d'apporter un souffle nouveau, une nouvelle dynamique et afin de monter des projets structurants pour le territoire. Le Comité français de l'UICN, qui a réussi à fédérer les acteurs de la biodiversité mahorais autour de lui et qui fait quasiment l'unanimité auprès d'eux, pourrait faciliter la mise en adéquation entre les besoins exprimés par les acteurs mahorais et les compétences d'ONG métropolitaines ou réunionnaises, qui sont, pour la grande majorité, membres du Comité français de l'UICN, voire du Groupe Outre-mer de l'UICN.

- ***Conforter l'UICN dans son rôle de fédérateur et de coordinateur des acteurs de la biodiversité à Mayotte, en renouvelant, dans un premier temps, l'appui que le Conseil Général et l'AFD lui ont donné pour réaliser la Stratégie Biodiversité en vue du Développement durable de Mayotte ;***
- ***S'appuyer sur l'UICN pour faciliter la mise en relation entre les acteurs mahorais et les acteurs métropolitains ou réunionnais ;***
- ***Encourager les acteurs métropolitains ou réunionnais à émarger sur les lignes des fonds structurels mahorais pour proposer des projets structurants, en partenariat avec des structures locales. Il serait donc souhaitable de bien communiquer auprès des acteurs métropolitains et réunionnais sur la disponibilité des fonds à Mayotte et depuis la Réunion, sur les types de projets éligibles par fonds en fonction des enveloppes qui auront été arrêtées, etc.***

5.2. Définir un mécanisme d'appui aux acteurs de la biodiversité mahorais

Hormis la nécessité de voir s'installer à Mayotte de nouveaux acteurs agissant en faveur de la biodiversité, la faiblesse des capacités globalement constatée et le manque de financements accessibles par tous et facilement mobilisables justifient qu'un mécanisme répondant à ces deux besoins soit mis en place.

Avec l'appui du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), le Comité français de l'UICN a développé depuis 2005 un mécanisme de financements de petits projets dans les pays d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique Centrale et à Madagascar, intitulé « Programme Petites Initiatives » (PPI). Le PPI poursuit quatre objectifs :

- soutenir, à travers l'octroi d'une subvention d'un montant maximum de 50.000 euros, la mise en œuvre de projets de protection d'une biodiversité rare ou menacée ou de lutte contre les changements climatiques, qui sont mis en œuvre par les acteurs de la société civile ;
- renforcer les capacités des organisations de la société civile partenaires en matière de montage, gestion et suivi de projets, ainsi que sur des aspects techniques associées aux spécificités des différents projets.
- Mettre en œuvre des activités permettant de renforcer la capacité globale d'influence des organisations de la société civile sur les choix environnementaux des pays dans lesquels ces projets sont mis en œuvre.
- Partager et diffuser les expériences et bonnes pratiques entre les différentes organisations de la société civile concernées par ces questions de conservation de l'environnement.

Un Comité de sélection du PPI se réunit régulièrement afin de sélectionner les projets présentés. Ce Comité regroupe les représentants d'ONG françaises et internationales, ainsi que les fondations finançant des projets de conservation.

Ce dispositif, qui semble répondre aux besoins exprimés par les mahorais, pourrait s'organiser comme suit :

- le volet formation et renforcement des compétences au montage, à la gestion et au suivi de projets pourrait être développé avec l'appui de TEMEUM, dont c'est l'une des missions principales ;
- les aspects de renforcement de la capacité globale d'influence des organisations et de partage et diffusion des expériences et bonnes pratiques pourraient être orchestrés par le Comité français de l'UICN, qui est reconnu par tous dans son rôle de coordination des acteurs de la biodiversité à Mayotte ;
- enfin, le financement de petits projets de protection de la biodiversité et de lutte contre le changement climatique pourrait être apporté par la Commission Européenne, dans le cadre de sa Politique de Cohésion au travers des fonds structurels sur lesquels Mayotte peut émarquer depuis le 01 janvier 2014. En effet, le FFEM n'étant pas compétent pour intervenir sur le seul territoire de Mayotte (il l'est en revanche dans le cadre de projets de coopération régionale impliquant les Outre-mer), il est nécessaire de se tourner vers d'autres bailleurs de fonds.

Le Comité français de l'UICN apparaît comme l'acteur le plus légitime pour piloter ce PPI, ne serait-ce que parce qu'il connaît ce type de mécanisme pour en être l'auteur, et parce qu'il est déjà identifié par les acteurs mahorais pour son rôle de coordination et d'animation de la Stratégie Biodiversité en vue du Développement Durable de Mayotte.

En vue d'une cohérence des politiques de protection de la biodiversité et de développement durable à Mayotte, la logique voudrait que les projets bénéficiaires du PPI soient conformes à la Stratégie Biodiversité. Par ailleurs, celle-ci devrait être officiellement reconnue par l'Etat français comme une des réponses apportées aux objectifs de la Conférence environnementale 2012 de doter toutes les régions métropolitaines et les DOM de Stratégie Biodiversité et Développement durable. Tel que prévu par la Loi-cadre Biodiversité en cours d'adoption par le Parlement, le Comité régional Biodiversité qui se constituera à Mayotte

devra reconnaître la légitimité de la Stratégie menée par l'IUCN et lui confier le rôle de coordinateur du PPI.

Le modèle PPI comporte toutefois une limite : ce type de dispositif ne vit que de subventions et sa pérennité ne réside que dans celle de sa dotation publique qui doit être régulièrement renouvelée.

La solution qui consisterait à ne pas attribuer de subventions aux porteurs de projets via un PPI mais à leur concéder des prêts, comme l'AFD le pratique dans les Outre-mer auprès du secteur privé, n'est pas envisageable car les acteurs mahorais de petite taille souffrent de problèmes de trésorerie et de disponibilités des fonds.

Dans ce contexte, c'est donc le PPI lui-même qui doit s'assurer des conditions de sa pérennité, au-delà des fonds publics qui seront versés au départ pour constituer un capital.

Avec la mise en place des programmes de conversion de la dette dans les pays du Sud, les fonds fiduciaires pour la conservation se sont installés dans le paysage financier, essentiellement en Amérique Latine/Caraïbes et en Afrique de l'Ouest.

Ces fonds fiduciaires sont des institutions privées d'octroi de subvention, légalement indépendantes, finançant de manière durable la préservation de la biodiversité et souvent une partie des coûts de gestion à long terme d'un système national d'aires protégées. Les fonds fiduciaires se révèlent être des instruments efficaces pour contribuer à mobiliser des financements supplémentaires et obtenir un effet de levier important pour la préservation de la biodiversité auprès des bailleurs de fonds internationaux, des Etats et du secteur privé.

Plusieurs types de fonds fiduciaires pour la conservation existent et peuvent être classés comme suit :

- *les fonds de dotation*, où le capital est investi à perpétuité sur les marchés financiers et seul le produit des intérêts de ce placement est consacré aux subventions et au financement des activités ;
- *les fonds qui s'appuient sur un « prêt relais »*, c'est-à-dire sur un crédit dont le capital est dû au terme du contrat. C'est le cas par exemple de l'IDDRI qui bénéficie, entre autres, d'un « prêt à terme » de 10 ans pour assurer son fonctionnement, que les intérêts du capital lui permettront de rembourser d'ici quelques années ;
- *les fonds d'amortissement*, où la totalité du capital et du produit des intérêts est décaissée sur une durée assez longue (typiquement de 10 à 20 ans) jusqu'à ce qu'elle soit entièrement dépensée et par conséquent amortie.
- *les fonds de roulement*, où les revenus des taxes, redevances, amendes ou paiements des services fournis par les écosystèmes, qui font l'objet d'une affectation spéciale, renflouent régulièrement les fonds qui sont utilisés pour les objectifs spécifiés. Beaucoup de fonds de gestion d'aires protégées sont ainsi conçus, notamment pour faciliter la prise en charge de coûts de fonctionnement récurrents et quasiment fixes.

Dans de nombreux cas, les fonds fiduciaires de la conservation sont des mécanismes de financement hybrides qui mélangent différentes catégories de fonds. Ils constituent des « plateformes de financements » qui, au sein d'une structure légale et institutionnelle unique, gère des comptes (ou fonds) séparés avec différents objectifs.

Des expériences de ce type ont d'ores et déjà été menées dans la région, dont certaines soutenues par l'AFD. C'est le cas notamment à Madagascar, avec la Fondation pour les Aires

Protégées et la Biodiversité de Madagascar (FPABPM) qui a été créée en 2008 et qui a bénéficiée, entre autres, d'une conversion dette-nature avec le gouvernement allemand. Plus récemment, l'AFD, en partenariat avec le PNUD, a élaboré les termes de référence d'une étude de faisabilité visant à l'établissement de fonds fiduciaire de conservation pour les aires protégées comoriennes et plus particulièrement pour le Parc marin de Mohéli. Par ailleurs, le réseau CAFE (*Consortium of African Funds for the Environment*), créé en 2013 et regroupant plusieurs ONG et bailleurs de fonds dont le FFEM, a pour objectif de construire une communauté d'acteurs qui partagent les meilleures pratiques et mettent en œuvre des mécanismes de financement novateurs, en vue d'encourager la conservation, la gestion de l'environnement et le développement durable en Afrique.

Une étude plus approfondie du système le plus adapté à Mayotte devrait être réalisée mais l'institution bancaire étant relativement fiable sur l'île et les risques d'instabilité institutionnelle étant quasiment inexistant, cette proposition mérite d'être approfondie. Précisons que les procédures de la Commission Européenne sont compatibles avec la mise en place de fonds d'amortissement, même si ce type de mécanismes de financement innovant ne fait pas encore partie de la culture de nos institutions.

- ***Avec l'appui des fonds structurels européens, mettre en place un PPI Mayotte, qui serait coordonné par le Comité français de l'UICN et placé sous l'égide du Comité mahorais de la Biodiversité. Le Comité d'Orientation du PPI pourrait être composé des ONG métropolitaines et réunionnaises qui interviennent de façon directe ou indirecte sur Mayotte;***
- ***Faire de la Stratégie Biodiversité en vue du Développement Durable de Mayotte le document de référence de tous les projets bénéficiaires du PPI;***
- ***Réfléchir aux conditions de création d'un fonds fiduciaire de conservation pour assurer, non seulement la pérennité des financements du PPI, mais plus largement pour financer la biodiversité à Mayotte.***

5.3. Identifier les sources de financements mobilisables

Une analyse récente du Comité français de l'UICN sur les financements disponibles localement pour les projets de préservation de l'environnement et de la biodiversité révèle qu'ils sont peu diversifiés et peu élevés. En 2014, la DEAL, principal financeur de cette thématique sur l'île, dispose d'une enveloppe totale de 15 000€ pour soutenir les projets de conservation de la biodiversité portés par les associations environnementales présentes à Mayotte. Par ailleurs, bien que les axes du XIVème contrat de projet Etat-Mayotte ne soient pas encore connus, il y a peu de chances que les financements dédiés à la préservation de la biodiversité soient beaucoup plus importants que ceux du XIIIème contrat de projet 2008-2014, qui ont été absorbés, dans leur grande majorité, par le Conseil Général. En effet, sur un montant total de 550,7 millions d'Euros, le contrat de projet qui s'achève n'a octroyé que 3 millions d'Euros pour la gestion des milieux et la biodiversité, au sein d'un axe de 156,35 millions d'Euros consacré à « consolider les bases d'un développement durable d'un territoire ».

La faiblesse des fonds localement mobilisables pour la préservation de l'environnement et de la biodiversité devrait désormais pouvoir être partiellement compensée par les fonds structurels européens, dont Mayotte est bénéficiaire depuis le 01 janvier 2014 du fait de sa récente départementalisation et l'alignement de son système juridique et réglementaire vers le droit commun.

Dans sa note d'opportunité pour la mise en place d'un programme de petites initiatives pour la biodiversité de Mayotte (Juillet 2014), le Comité français de l'UICN fait état de l'ensemble des fonds structurels mobilisables à Mayotte pour la conservation de la biodiversité. En Juillet 2014, date de rédaction du présent rapport, il ressort de cette étude les montants suivants :

- Le FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural) est l'instrument européen de financement et de programmation du développement rural des territoires. Sur une enveloppe de 60 millions d'euros pour la période 2014-2020, environ 8,8 millions d'Euros concernent des mesures en lien avec l'environnement et 3,3 millions d'Euros sont consacrés à la mesure LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale). Le dispositif « programme petites initiatives pour la biodiversité de Mayotte » porté par la Comité français de l'UICN pourrait émerger sur cette mesure LEADER.
- Le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) est l'instrument financier de l'UE d'une croissance intelligente, durable et inclusive, et de la cohésion économique, sociale et territoriale. A Mayotte, sur les 150,2 millions d'Euros alloués à ce fonds pour la période 2014-2020, environ 1,6 millions d'Euros seraient disponibles pour la protection et la valorisation du patrimoine naturel marin. Précisons que si Mayotte a fait le choix de ne dédier les financements du FEDER qu'à des actions de préservation de la biodiversité marine, ce n'est pas forcément le cas dans tous les territoires bénéficiaires des fonds structurels.
- Enfin, le FEDER Coopération Territoriale Européenne, qui n'a pas été étudié par le Comité français de l'UICN, est doté d'une enveloppe de 12 millions d'Euros pour des projets de coopération régionale, dont environ 3 pourrait être consacré à la préservation de l'environnement et de la biodiversité. A ceci s'ajoute potentiellement les 4 millions du FEDER Coopération Territoriale Européenne de l'île de la Réunion dédiés à des opérations de coopération avec Mayotte ; sur ces 4 millions, on peut supposer que les financements consacrés à la préservation de l'environnement et de la biodiversité seront répartis de façon similaire au FEDER Coopération mahorais, soit environ 1 million d'Euros.

Au total, les fonds structurels européens consacrés à la préservation de l'environnement et de la biodiversité à Mayotte pourraient s'élever à environ 15 millions pour la période 2014-2020. Précisons que le bureau mahorais de l'Agence Française de Développement pourrait être l'autorité déléguée de gestion des fonds structurels. En effet, dans la mesure où Mayotte bénéficie pour la première fois de ce type de fonds, les autorités françaises ont jugé qu'il était encore trop tôt pour déléguer la gestion de ces fonds à la collectivité locale, contrairement aux autres régions métropolitaines et dominiennes. En accord avec la Préfecture de Mayotte et afin de faciliter la complémentarité avec les outils de financement de l'AFD dans les DOM, l'Agence mahoraise devrait être confirmée prochainement dans son rôle d'autorité de gestion.

A ces financements s'ajoutent potentiellement d'autres fonds européens que sont LIFE+ et les futurs fonds mobilisables dans le cadre du BEST.

S'il paraît peu envisageable que les acteurs agissant en faveur de la biodiversité à Mayotte monte un LIFE à court terme, y compris parmi les acteurs métropolitains et réunionnais pour qui l'exercice de montage de dossier reste compliqué, extrêmement chronophage et très contraignant⁸, de nombreuses réflexions convergent pour que les financements mobilisables dans le cadre de BEST puissent s'articuler avec les fonds structurels européens et le futur PPI.

Le projet BESTIII, mené par un consortium d'acteurs de la société civile dont le chef de file est l'UICN Europe et dont fait partie le WWF France, poursuit les objectifs suivants :

- Créer, au niveau européen, une plateforme de concertation multilatérale qui sera chargée de la mise en place d'une stratégie européenne de la biodiversité ultramarine et d'un mécanisme de financement dédié aux acteurs de la biodiversité dans les Outre-mer européens. Ces mécanismes de financement seront déclinés dans chacune des grandes régions ultramarines délimitées par l'UE et mobilisables par les acteurs locaux, dans la mesure où les actions proposées par ces acteurs répondent aux axes des stratégies territoriales de la biodiversité défini dans le cadre du BEST ;
- Réaliser, dans chaque de ces grandes régions, des profils écosystémiques qui serviront de base à la définition des stratégies territoriales de la biodiversité et qui alimenteront elles-mêmes la stratégie globale de biodiversité ultramarine européenne. Mayotte fait partie de la région Océan Indien qui comprend également l'île de la Réunion et les îles Eparses.

S'il est à ce stade difficile d'estimer les montants alloués aux acteurs mahorais dans le cadre de BEST, il figure néanmoins parmi les sources de financements facilement mobilisables à moyen terme (d'ici 4 ans environ).

Enfin, les acteurs mahorais peuvent élargir sur d'autres types de financements tels que les appels à micro-projets de TEMEUM (environ 2 appels à micro-projets par an sont organisés par TEMEUM pour un montant maximum par micro-projet de 5000 euros), ainsi qu'en répondant aux appels à propositions de la Fondation de France qui concernent la gestion participative des enjeux environnementaux par la mise en place de démarches adaptées de concertation ou de médiation.

Ce dernier bailleur, qui se positionne comme le leader du secteur des fonds et fondations, rappelle que le financement des projets de préservation de la biodiversité par le secteur privé a été peu exploré jusqu'à présent à Mayotte. Ces fonds, y compris ceux issus du mécénat d'entreprise, sont souvent conciliables avec des fonds publics et peuvent avoir un

⁸ Le volet LIFE+ Nature et Biodiversité du dispositif LIFE a pour objectifs de soutenir des projets de « bonnes pratiques » pour la réalisation des objectifs des directives cadres « Oiseaux » et « Habitats » de l'Union Européenne, ainsi que des projets innovants et de démonstration pour la mise en œuvre de la Stratégie européenne Biodiversité 2020. Les directives « Oiseaux » et « Habitats » ne s'appliquant pas en Outre-mer, seuls les projets répondant au second objectif sont éligibles. Par ailleurs, bien qu'aucun montant plancher ou plafond ne soit fixé, les projets retenus sont de l'ordre d'1 à 2 millions d'euros et exigent la mobilisation de cofinancements à hauteur de 40% de ce montant. Enfin, les délais de versement de la subvention par la Commission Européenne pouvant être extrêmement longs (jusqu'à plus d'un an après la décision d'octroi), l'organisme bénéficiaire doit être en capacité de faire des avances de trésorerie conséquentes.

effet non négligeable sur la levée de fonds, dans un contexte où la disponibilité des subventions publiques se fait de plus en plus rare.

- ***Soutenir la proposition du Comité français de l'UICN de proposer un PPI Mayotte au programme LEADER et participer au Comité d'Orientation du PPI***
- ***Encourager les acteurs mahorais agissant en faveur de la biodiversité, ainsi que les ONG métropolitaines et réunionnaises, à déposer des projets européens, en les informant des disponibilités de financements existantes. L'AFD, en tant qu'autorité déléguée de gestion des fonds structurels à Mayotte, pourrait jouer ce rôle.***
- ***Identifier les effets de levier de ces fonds publics auprès du secteur privé.***