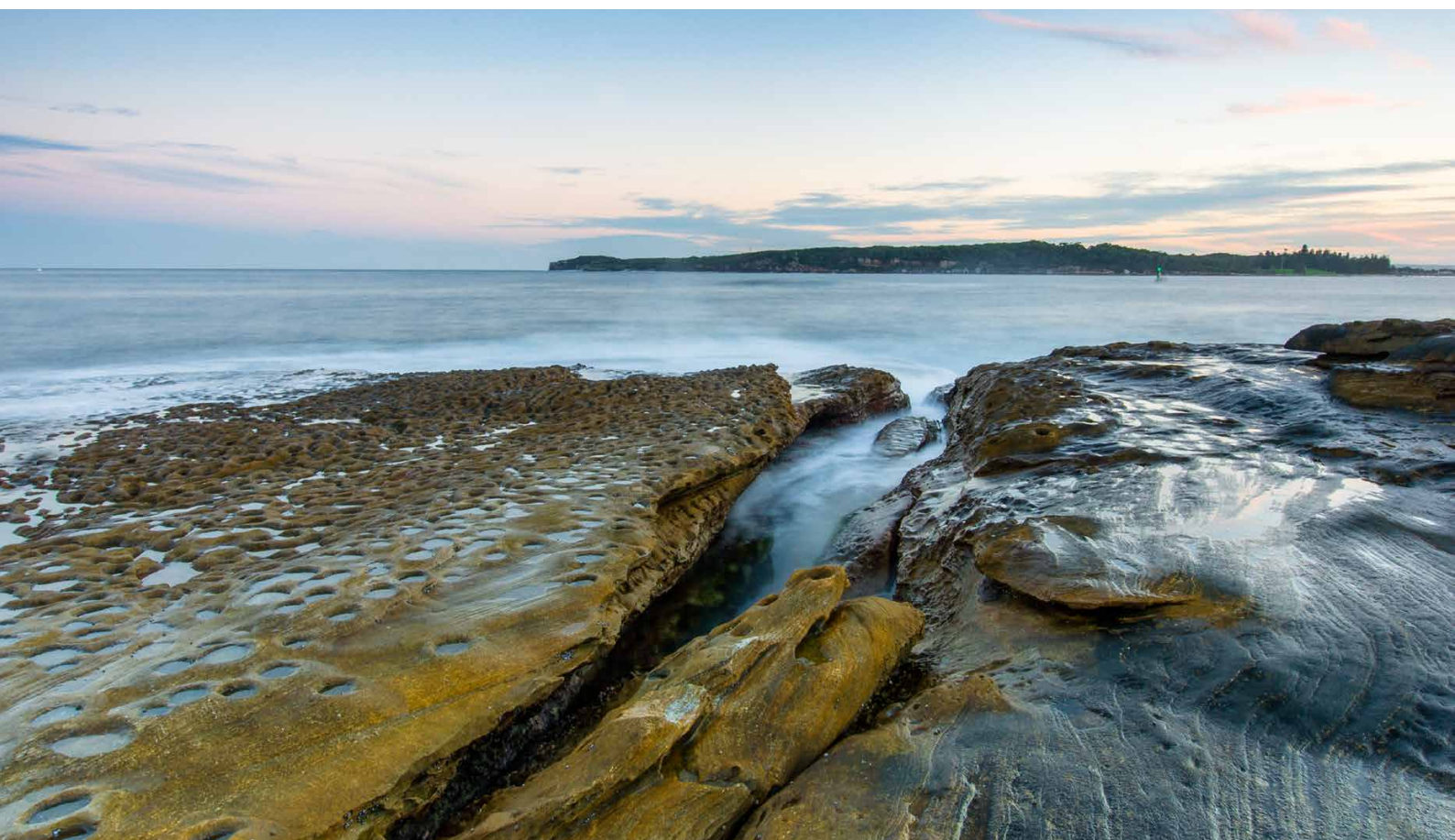




Pacific
Community
Communauté
du Pacifique

RESCCUE

Examen des possibilités de mise en œuvre de transactions relatives au foncier et aux droits fonciers dans une optique de conservation et de résilience climatique dans les États et Territoires insulaires océaniques



FONDS FRANÇAIS POUR
L'ENVIRONNEMENT MONDIAL



EcoAdvisors

MAIN REDACTOR(S)/CONTRIBUTOR(S):

Eduard Niesten
Hari Balasubramanian
Julisa Edwards
Philippe Taïeb
Jakob Timmer

PUBLICATION DATE:

17/06/2018

FRONT COVER PHOTO:

Vanuatu landscape, Ron Wood, 2011.

DISCLAIMER:

This report is based on literature review, interviews and focus group discussions that captured a wide range of perspectives. The analysis and conclusions presented are those of the authors only and do not constitute a statement of policy, decision or position of SPC, AFD or FFEM.

© Pacific Community (SPC) 2018

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	1
1. INTRODUCTION.....	8
2. TOUR D’HORIZON DES MÉCANISMES EXISTANTS	10
ACHATS FONCIERS	10
BAUX FONCIERS	14
SERVITUDES	18
ANALYSE	23
3. ÉTUDE DE FAISABILITÉ	26
FIDJI.....	27
VANUATU.....	32
NOUVELLE-CALÉDONIE	38
POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	45
CONCLUSION	53
4. RECOMMANDATIONS	56
RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES À L’INTENTION DES ÉTATS ET TERRITOIRES INSULAIRES OCÉANIENS	56
RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES FIDJI	58
RECOMMANDATIONS CONCERNANT VANUATU	60
RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	63
RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	64

RÉSUMÉ

Le présent rapport expose les motifs justifiant la mise en place d'une action de promotion concertée des outils transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers pour concrétiser les objectifs de conservation et de résilience climatique dans la région Pacifique. Il s'appuie sur deux études de référence : un tour d'horizon mondial des outils transactionnels mettant en jeu les biens et les droits fonciers, complété par les données d'expérience relatives à l'application de ces outils à l'échelon régional et dans certains pays océaniques ; et une évaluation de la faisabilité du recours accru à ces outils dans quatre États et Territoires insulaires océaniques cibles : les Fidji, Vanuatu, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. L'analyse exposée ici s'inspire de ces deux études qui ont associé recherche documentaire, entretiens avec des informateurs clés et ateliers de consultation des parties prenantes.

Trois types de transactions foncières sont examinés :

- i. Achat foncier pur et simple à des fins de conservation, selon lequel un propriétaire foncier cède irrévocablement et contre paiement tous ses droits de propriété à un acheteur.
- ii. Servitudes environnementales ou autres grèvements acceptés volontairement sur les droits à disposer des terres et des ressources de manière spécifique.
- iii. Baux de conservation qui prévoient que les propriétaires fonciers renoncent aux droits d'utilisation des terres pendant une période définie, sans pour autant en céder totalement la propriété.

Nous regroupons ces outils sous l'appellation globale de « transactions » ou « outils transactionnels », au sens d'échanges de gré à gré entre acheteurs et vendeurs de biens fonciers ou de droits spécifiques rattachés à une parcelle de terre. Ces opérations diffèrent tant de l'octroi à un site d'un statut de conservation sur la base de l'autorité réglementaire que d'autres démarches telles que des campagnes d'éducation et de sensibilisation à l'environnement ou des programmes de diversification des moyens d'existence, notant toutefois que ces autres outils peuvent être utilisés en complément d'une transaction.

Les outils transactionnels proposent une approche pragmatique de la conservation reposant sur le concept fondamental de la contrepartie qui est bien connu dans quasiment toutes les sociétés contemporaines. Cela ne signifie pas pour autant que tous les outils transactionnels puissent être utilisés avec succès partout et certains contextes ne se prêtent d'ailleurs absolument pas à leur mise en œuvre. Si le présent rapport dresse le constat que les transactions de conservation ont un rôle à jouer dans les pays océaniques, la conception d'une intervention adaptée à un site spécifique impliquera des vérifications préalables plus approfondies, la réalisation d'une étude de faisabilité et une planification des mesures de conservation. Faire preuve de pragmatisme, c'est aussi savoir reconnaître les cas où les outils transactionnels ne sont pas adaptés.

Quand on fait le bilan de la mise en œuvre dans le monde des outils transactionnels, on constate que, bien souvent, à partir du moment où l'on conjugue la créativité, la persévérance et, dans pratiquement tous les cas, la participation des parties prenantes, il est possible de structurer des transactions portant sur les droits de propriété ou les droits d'usage. S'il est vrai que les restrictions budgétaires, les systèmes juridiques, les capacités de gouvernance et d'autres facteurs peuvent poser des difficultés, le principe fondamental consistant à offrir une rémunération à des propriétaires fonciers en échange d'un transfert foncier ou de restrictions des usages est prometteur dans bien des contextes. Dans les pays océaniques, on trouve quelques exemples concrets d'achats fonciers et de baux de conservation, ainsi qu'une servitude environnementale.

Dans les pays océaniques où une proportion importante des terres relève d'un régime foncier traditionnel et ne peut donc être vendue, il semble a priori judicieux de s'appuyer sur l'expérience engrangée à l'échelle mondiale comme régionale en matière de contrats de bail. La réalisation d'achats fonciers au cas par cas peut déboucher sur des progrès substantiels en matière de conservation, mais l'on a bien plus à gagner à utiliser des outils adaptés au statut foncier coutumier. De même, si l'essentiel des terres appartient à l'État, les contrats de bail (ou les concessions) sont susceptibles d'une application plus large que les achats, car les organismes publics risquent de se montrer réticents à l'idée de réduire de manière permanente l'étendue des terres domaniales. Les servitudes environnementales évitent le principal inconvénient des contrats de bail, à savoir leur caractère transitoire, mais, dans la plupart des territoires juridictionnels, il semble que le cadre juridique et institutionnel nécessaire à l'application et à l'opposabilité des servitudes ne soit pas aussi bien ancré que les dispositions et pratiques déjà en place pour les contrats de bail.

Dans les États et Territoires où la propriété privée domine, une stratégie volontariste d'achat foncier peut se justifier. Toutefois, le renforcement et l'application des servitudes environnementales peuvent constituer des solutions à la fois pour surmonter la résistance face au renoncement total et permanent aux droits de propriété et pour obtenir un meilleur rapport coût-efficacité. Dans certains cas, un bail à court terme peut constituer un arrangement temporaire précédant un achat ou l'institution d'une servitude, le temps de créer un climat de confiance et de mettre en place un environnement porteur.

Nous constatons que l'application à plus grande échelle des outils transactionnels se heurte aux principales difficultés suivantes :

Capacité/mandat institutionnel : Les modalités les plus dynamiques d'application des outils transactionnels impliquent des organisations spécialisées et mandatées pour intervenir dans le domaine de la conservation. Si de tels acteurs sont absents, la promotion des outils transactionnels imposera d'investir de manière ciblée dans le renforcement des capacités requises, une fois que l'on aura recensé les entités intéressées par une telle orientation. S'il est possible d'externaliser une bonne part de l'expertise juridique et immobilière nécessaire à une transaction donnée, les institutions qui dirigent l'opération doivent avoir une bonne connaissance des aspects fondamentaux des principaux modèles transactionnels, ainsi que du contexte politique et juridique spécifique.

Financement : Si le financement constitue une difficulté inhérente à toute action de conservation, les stratégies transactionnelles sont confrontées à des écueils bien spécifiques. Dans le cas des achats, la nécessité de réunir la totalité des fonds correspondant au prix du bien peut constituer une tâche redoutable, et celle de garantir des paiements sur le long terme au titre des servitudes et des contrats de bail peut l'être plus encore. En outre, la transaction ne représente en elle-même qu'une partie du coût ; les coûts récurrents associés à la gestion peuvent être substantiels, en particulier ceux afférents à la participation continue des parties prenantes.

Participation des parties prenantes : L'implication des communautés et la gestion d'autres aspects relationnels constituent un impératif après la conclusion de toute transaction. Cela a des conséquences notables sur le déploiement des outils transactionnels à grande échelle et sur le temps et les moyens croissants qu'il faudra consacrer à la participation. Les modèles de cogestion ou l'absorption de zones importantes pour leur biodiversité dans des réseaux d'aires protégées officiellement institués par les pouvoirs publics peuvent contribuer à atténuer cette difficulté.

Application des dispositifs : L'intégrité environnementale des aires achetées, louées ou constituées en servitude dépend fondamentalement de l'application des dispositifs correspondants. En d'autres termes, la réussite est tributaire de la capacité des mécanismes de contrôle, ainsi que de la volonté politique des décideurs dont dépend l'application desdits mécanismes. Une implication continue des parties prenantes, associée à des mesures incitatives appropriées, doit permettre de promouvoir et de renforcer la volonté politique, juridique et sociale de faire appliquer les dispositifs.

Il importe de ne pas sous-estimer les défis à relever dans la mise en œuvre de transactions relatives au foncier et aux droits fonciers. Cela étant, si certains de ces obstacles sont spécifiques aux outils transactionnels, beaucoup d'entre eux sont inhérents à tout projet ou démarche de conservation. Les difficultés afférentes au financement,

à l'évolution du coût d'opportunité, à la gestion des parties prenantes et à l'alignement sur les priorités des pouvoirs publics doivent être prises en compte dans toute stratégie de conservation. Dans certains contextes, les démarches transactionnelles présentent probablement des avantages substantiels par rapport aux autres outils de conservation, du moment qu'elles s'inscrivent dans le prolongement d'arrangements déjà connus des propriétaires fonciers et opèrent sur le principe du gré à gré. Bien que les obstacles à surmonter ne soient pas forcément négligeables, les transactions relatives au foncier et aux droits fonciers peuvent constituer un atout de taille dans l'arsenal des outils de conservation disponibles en Océanie.

L'analyse de faisabilité des outils transactionnels réalisée pour les quatre pays et territoires océaniques visés par le projet RESCCUE (Fidji, Vanuatu, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) s'est axée sur les points suivants : les priorités de conservation, les politiques publiques, le contexte juridique, le contexte socioculturel, la capacité de mise en œuvre, les options de financement et la durabilité de la gestion.

Fidji

L'étude des critères de faisabilité associés à l'application à plus grande échelle des outils transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers à l'appui de la réalisation d'objectifs de conservation et de résilience climatique a montré que le contexte est particulièrement favorable aux Fidji. Le Comité des aires protégées, composé de représentants des pouvoirs publics, des ONG et des partenaires universitaires, a recensé les sites prioritaires, et il est clairement reconnu dans les politiques publiques qu'il est nécessaire de placer davantage de zones sous un régime formel de conservation. Les données d'expérience relatives aux baux de conservation et aux initiatives d'achats fonciers aux Fidji démontrent la faisabilité juridique de cette stratégie, et il demeure possible de mettre à profit certaines dispositions juridiques jusqu'ici inappliquées pour conclure des conventions de conservation (équivalentes aux servitudes). La myriade d'acteurs de la conservation, parmi lesquels les institutions publiques, le Fonds fiduciaire national des Fidji, l'Université du Pacifique Sud et les ONG environnementales, rassemble de vastes capacités techniques, mandats et appétences pour une utilisation accrue des outils transactionnels.

Bien que la question du financement demeure un important obstacle (pour payer les coûts de transaction à proprement parler, mais aussi pour appuyer la capacité des acteurs à assurer la responsabilité de la gestion à long terme des sites supplémentaires), les interventions axées sur la conservation et le climat aux Fidji sont soutenues par un large éventail de bailleurs et d'acteurs privés, ce qui rassure quant au potentiel de financement d'une stratégie transactionnelle, à condition qu'elle soit claire et solide. Pour mettre en place une telle stratégie, il serait utile d'affiner encore les priorités dans l'espace et de définir un dispositif national de financement de la conservation (éventuellement en développant le fonds fiduciaire du bassin de Sovi pour ajouter de nouveaux sites à son mandat). Toutefois, au-delà de la reproduction des modèles de bail de conservation de Sovi et de Kilaka, de l'acquisition de terres supplémentaires en dehors des initiatives ciblant Macuata ou Nakanacagi, et de la démonstration des conventions ou servitudes de conservation, les Fidji auraient tout à gagner à se doter d'une législation améliorée sur les aires protégées, intégrant des dispositions visant la création d'aires protégées à perpétuité.

Vanuatu

Le facteur qui influe sans doute le plus lourdement sur la faisabilité d'un recours accru aux outils transactionnels à des fins de conservation et de résilience climatique à Vanuatu tient au fait que l'accent est très fortement mis sur la gestion communautaire des ressources, tant dans les politiques nationales que dans les actions à ancrage local. Cette orientation est retranscrite dans d'importants engagements politiques visant l'intégration des aires de conservation communautaire (ACC) dans le système national officiel d'aires protégées. Les achats fonciers sont à exclure, car toutes les terres relèvent de la propriété coutumière et sont à ce titre inaliénables, tandis que les servitudes environnementales ne peuvent être rattachées à aucun fondement juridique solide. La conclusion de baux peut être envisagée, mais l'histoire a créé un climat généralisé de suspicion, voire d'antipathie, à l'égard des baux au sein des communautés rurales.

Par conséquent, opter pour les baux de conservation suppose de déterminer clairement ce qu'un bail apportera de plus qu'une ACC dans un site particulier ; il s'agira notamment de trouver des arguments solides pour justifier l'introduction de paiements dans un contexte où la gestion de la conservation se fait en grande partie sur une base

volontaire. On recense au moins deux cas où la location à bail a été envisagée comme solution possible, mais l'outil a finalement été rejeté alors même qu'un soutien technique et financier considérable était disponible pour les projets considérés. La définition des catégories d'aires protégées, le choix des priorités dans l'espace et la planification et la formulation des politiques s'inscrivent actuellement dans le cadre de processus fluides à Vanuatu, les principaux mécanismes législatifs, réglementaires et exécutoires étant en cours d'élaboration. Appliquer les baux de conservation avant que ces processus aient atteint une certaine maturité pourrait compliquer la tâche du Gouvernement, dans la mesure où cela pourrait influencer négativement sur les perceptions des communautés, les précédents établis, les messages adressés et les flux financiers à destination de la conservation.

Nouvelle-Calédonie

Les outils transactionnels pourraient compléter la panoplie de mécanismes actuellement disponibles en Nouvelle-Calédonie. Il s'agirait en particulier de concevoir des accords gagnant-gagnant permettant de réduire le nombre d'infractions en augmentant la rétribution financière pour ceux respectant la loi. Les compensations financières qui accompagnent la plupart des outils transactionnels apporteraient une dimension nouvelle au contexte néo-calédonien. À ce jour, les baux et les conventions plus ou moins formalisées de conservation arrivent en tête des transactions ou outils de type transactionnel les plus fréquemment utilisés. Les principaux acteurs mettant en œuvre ces outils sont le CEN et les administrations des provinces Sud et Nord. Avec la volonté politique requise, les servitudes environnementales pourraient être appliquées d'ici quelques années.

Dans le domaine coutumier, les baux conclus avec les communautés kanak sont un outil assez répandu, en particulier pour les locations de biens à usage d'habitation et à vocation agricole. Le principal vecteur d'extension des outils, y compris des applications environnementales, pourrait venir des communautés qui résident déjà sur des terres coutumières. Les entités juridiques assurant la gestion collective des activités d'aménagement sur les terres coutumières (les GDPL) peuvent choisir d'étendre leur périmètre d'activité aux transactions à des fins de conservation afin de développer un autre levier d'autonomisation économique. S'agissant des critères socioculturels, la faisabilité des baux sur terres coutumières est confortée par les liens traditionnels que les populations entretiennent avec leurs terres. La participation des acteurs et la gestion des relations seront d'autant plus efficaces qu'il y aura sur le territoire des intermédiaires entretenant un rapport de confiance mutuelle et que l'on mettra l'accent sur le fait qu'une transaction bien structurée est synonyme de renforcement de la propriété, des attaches culturelles et des capacités de gestion locales.



Photo de l'utilisateur gérard sur Flickr, 2018

Polynésie française

La Polynésie française compte une offre limitée de terres susceptibles de faire l'objet de transactions en raison de sa géographie et de l'existence d'indivisions successorales intergénérationnelles complexes. Les achats fonciers,

la location à bail et les conventions plus ou moins formalisées de conservation sont déjà en usage dans la collectivité, mais l'application à grande échelle de ces outils se heurte à plusieurs contraintes. Malgré l'introduction de nouvelles dispositions et l'affectation de moyens pour résoudre les conflits liés aux indivisions successorales, il semble peu probable que les surfaces foncières pouvant faire l'objet de transactions augmentent significativement dans un avenir proche. Les servitudes de passage conventionnelles sont déjà en usage dans la collectivité, mais elles sont peu respectées, comme on a pu le constater dans de nombreux cas où le propriétaire foncier change d'avis sans possibilité de recours pour l'autre partie. Les murets, construits comme de petites digues, fleurissent dans les propriétés foncières du bord de mer, mais ils sont à l'origine de graves problèmes d'érosion. Dans ces deux cas, l'introduction de servitudes environnementales permettrait d'officialiser les conventions passées, de conférer un caractère plus permanent aux droits de passage et de geler la construction des murets sur le littoral. Toutefois, au sein de la collectivité, un large éventail d'acteurs environnementaux de tous bords se montre sceptique face au caractère perpétuel des servitudes.

En termes de faisabilité, le meilleur moyen d'étendre l'application des outils transactionnels en Polynésie française serait d'élargir le champ d'application des baux en prévoyant des durées plus longues et en établissant davantage de contrats sur des terres privées. L'allongement de la durée des baux permettra à ceux qui le souhaitent de prendre des engagements à plus long terme sans que cela impose au propriétaire foncier le caractère contraignant et irréversibilité des servitudes. Les contrats conclus avec des agriculteurs sur des terres privées ouvriront la voie à de nouveaux débouchés économiques pour les propriétaires et les agriculteurs, sous forme d'incitations à la conservation. Comme le montrent la majorité des exemples disponibles en Polynésie française, la rétribution n'est pas inscrite dans les usages. En effet, comme en Nouvelle-Calédonie, la non-rétribution est l'une des caractéristiques courantes observées dans les transactions telles que les servitudes de passage conventionnelles et les conventions de conservation, mais les représentants des institutions publiques soulignent qu'il est plus urgent de faire appliquer les réglementations pertinentes que d'appliquer de nouveaux outils. Si les paiements ou compensations peuvent intéresser les propriétaires fonciers, la faisabilité d'un recours accru aux outils transactionnels pourrait être minée par cette même perspective énoncée par les principaux acteurs publics.

Avant toute application d'un outil transactionnel particulier dans un site donné en Océanie, une étude de faisabilité complète devra être effectuée. Le présent rapport ne se substitue en rien aux contrôles préalables à réaliser pour chaque site. L'analyse montre que le contexte dans lequel s'inscrivent les outils transactionnels varie considérablement d'un pays océanien à l'autre, si bien que les stratégies d'extension susceptibles de voir le jour se présenteraient forcément sous des formes assez différentes. Cela dit, plusieurs points communs se dégagent :

- La définition des priorités de conservation, plus ou moins avancée selon le pays, doit être affinée dans les quatre pays visés. En particulier, la résilience climatique n'est pas prise en compte dans les priorités actuelles. En outre, pour étayer les stratégies transactionnelles, la cartographie des priorités doit forcément passer par une cartographie complète des régimes et des titres de propriété dans les sites pressentis.
- Dans les quatre pays visés, on constate qu'en soi, il n'existe aucun obstacle juridique aux achats à des fins de conservation, mais les surfaces foncières disponibles à l'achat dans les zones prioritaires pour la conservation ou la résilience climatique sont limitées aux Fidji et à Vanuatu et le sont probablement aussi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Par conséquent, les circonstances ne justifient pas de consentir un investissement fort pour catalyser des achats fonciers, mais une stratégie opportuniste d'achat des parcelles nouvellement disponibles pourrait s'appliquer.
- Dans chacun des pays visés, les cadres juridiques en vigueur permettent l'utilisation des baux au service d'objectifs de conservation et de résilience climatique. Cela s'explique par le fait qu'il est faisable, dans chacun des pays visés, de conclure un bail pour faciliter différents types d'investissements en faveur du développement économique (agriculture, foresterie, tourisme, extraction minière, construction de logements, etc.) et que les dispositions régissant les baux peuvent être adaptées aux objectifs de conservation. Toutefois, même si la faisabilité juridique est démontrée, le champ d'application réel des baux varie du tout au tout dans la pratique et est surtout fonction du degré de complexité du régime foncier.

- Les servitudes environnementales sont un dispositif inconnu dans les quatre pays visés. En général, les dispositions prévues dans les différents régimes juridiques existants pour l'application de servitudes (d'un autre type) prévoient des droits affirmatifs, tels qu'un droit d'accès, et non une restriction du droit de propriété, généralement plus adaptée à la servitude environnementale (par exemple, renoncer à ses droits de développement). De plus, sur les terres autochtones ou coutumières, la notion de cession de droits à perpétuité se heurtera probablement à d'importants obstacles. Par conséquent, les servitudes environnementales en restent pour l'heure au stade de l'expérimentation, ce qui justifie la recherche de sites prometteurs où développer des initiatives pilotes ou de démonstration.

Recommandations

Notre tour d'horizon mondial des mécanismes applicables et notre étude de faisabilité des outils transactionnels effectuée pour les Fidji, Vanuatu, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française nous ont permis de dégager quelques recommandations générales pertinentes pour tout pays océanien s'interrogeant sur une possible extension des outils transactionnels sur son territoire. À l'évidence, quel que soit le contexte géographique, il serait utile d'obtenir des financements supplémentaires destinés à la conservation en général et aux transactions de conservation en particulier. Toutefois, pour garantir que ces financements supplémentaires, une fois mobilisés, produiront un impact positif maximal, un contexte institutionnel solide s'impose. Dans la pratique, cela signifie qu'il faut une entité dotée d'un mandat solide et précis pour défendre et piloter l'utilisation des outils transactionnels à des fins de conservation et de résilience climatique, et ayant les capacités nécessaires pour le faire. À cet égard, les Fidji et la Nouvelle-Calédonie peuvent compter respectivement sur le Fonds fiduciaire national et le CEN (ainsi que sur plusieurs organisations internationales de conservation) ; à Vanuatu et en Polynésie française, investir dans la mise en place d'une entité de ce type est hautement souhaitable.

Toute entité de fiducie foncière nationale ou territoriale devrait établir de bonnes relations avec le milieu juridique par divers moyens : recrutement de juristes dans ses effectifs, composition de son conseil d'administration et projets de collaboration. Une fiducie ayant des attaches dans le milieu juridique sera mieux à même de travailler avec les pouvoirs publics à l'interprétation et à l'élaboration des lois et des textes réglementaires de façon à faciliter le développement des approches transactionnelles de la conservation. En particulier, il est crucial que des efforts soient engagés en continu pour accroître le degré de permanence de la protection conférée aux terrains dans le cadre des transactions de conservation, afin de créer le climat de confiance requis pour attirer de nouveaux financements en faveur de la conservation. En ce qui concerne les financements destinés aux transactions exécutées à des fins de conservation ou de résilience climatique, la mise en place de dispositifs fixes de financement serait extrêmement utile.

Les principaux facteurs étayant les recommandations adressées aux Fidji en ce qui concerne l'application des outils transactionnels à des fins de conservation et de résilience climatique sont les suivants : 1) aux Fidji, 88 % des terres sont de statut coutumier et sont donc indisponibles à l'achat ; et 2) les baux de conservation ont été mis en place avec succès à diverses reprises par le Fonds fiduciaire national des Fidji, le Gouvernement fidjien et les ONG œuvrant dans le secteur environnemental et climatique. Par conséquent, compte tenu des précédents établis et de la base croissante de données d'expérience disponibles, les baux de conservation constitueront l'outil de référence pour classer des zones supplémentaires à des fins de conservation, dans le prolongement des objectifs d'Aichi et des objectifs stratégiques nationaux.

Si l'occasion se présente d'acheter des terres dans des zones prioritaires stratégiques, le Fonds fiduciaire national, le Gouvernement et d'autres partenaires devraient en tirer profit dans la limite des moyens financiers et autres disponibles, mais ces occasions d'achat risquent d'être peu nombreuses et très espacées dans le temps. Bien que les servitudes soient une solution autorisée dans le droit fidjien (où elles sont désignées par le terme « convention »), elles n'ont jusqu'ici pas été mises à profit pour servir des objectifs de conservation et on ne sait pas exactement dans quelle mesure les propriétaires fonciers seraient prêts à s'engager dans ce sens. Cela dit, la recherche d'un site adapté qui pourrait faire l'objet d'une convention de conservation conclue à titre pilote avec le Fonds fiduciaire national pourrait livrer d'importants enseignements et faire office de projet de démonstration.

Comme dans d'autres parties du Pacifique, les ni-Vanuatu emploient des moyens issus de la tradition coutumière pour déterminer la répartition des droits s'appliquant à une parcelle de terre, ainsi que pour prévenir et résoudre

les conflits qui pourraient survenir. Après des décennies de rejet colonial des règles coutumières, qui ont aussi été marquées par des pertes de terres, les ni-Vanuatu sont devenus assez rétifs à la seule idée d'une réglementation foncière venue de l'étranger. Les aires de conservation communautaire (ACC) sont le principal fruit de ce positionnement et ont gagné en popularité au cours des dix dernières années. Le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale de Vanuatu souligne le statut de meilleure pratique des ACC, et les communautés locales de tout l'archipel ont accueilli favorablement cette option de conservation nationale.

Compte tenu de la dynamique de conservation enclenchée grâce aux ACC, nous recommandons fortement d'inscrire les futurs efforts visant à appuyer la conservation à Vanuatu dans le cadre des ACC. Cela n'exclut pas pour autant les baux et les servitudes. On relève quelques exemples de conventions de location à bail conclues pour servir des objectifs de conservation. Ces exemples ne pourront pas forcément être reproduits aisément ailleurs dans le pays, mais ils montrent que le cadre juridique régissant les baux de longue durée est bien présent, qu'il peut être appliqué à des fins de conservation et qu'on pourrait envisager de louer à bail des surfaces assez importantes sans susciter de conflits d'intérêts parmi les acteurs revendiquant leur droit à la terre. Bien que ces circonstances fortuites puissent être rares, il faudrait prévoir un processus pour saisir les occasions qui se présentent dans toute stratégie complète d'application des outils transactionnels.

Au niveau institutionnel, le paysage des organisations spécialisées dans la conservation en Nouvelle-Calédonie est assez fourni. Ses principaux acteurs sont le CEN de la Nouvelle-Calédonie et les directions de l'environnement des provinces du côté des institutions publiques, et Conservation International et le WWF du côté des organisations sans but lucratif, de petites ONG locales telles que EPLP et Action Biosphère ayant une action plus militante. En 2017, le CEN a commandé une étude juridique des outils transactionnels. Sur la base de cette analyse des modalités possibles d'application des différents outils, le CEN étendra probablement son périmètre d'intervention. Toutefois, la servitude environnementale en est encore exclue, puisqu'il faudrait promulguer une loi du pays pour permettre son application.

Les baux de longue durée sont l'outil le plus couramment utilisé sur les terres coutumières en Nouvelle-Calédonie. Compte tenu de la disponibilité du foncier et du mandat des entités du secteur coutumier dont la vocation est de stimuler l'activité économique, on peut s'attendre à une utilisation accrue de cet outil transactionnel, en particulier pour les activités agricoles. Toute partie souhaitant promouvoir une application à plus grande échelle des baux de conservation devrait identifier une zone où les parties prenantes locales sont disposées à envisager un bail mentionnant expressément la vocation de conservation, afin d'en faire un site de démonstration à forte visibilité. Les principaux points à démontrer sont les suivants : approches participatives et processus inclusifs de participation des parties prenantes, résultats de la conservation, rapport coût-efficacité, et avantages concrets pour les propriétaires fonciers.

Les perspectives d'application à plus grande échelle des outils transactionnels sont mitigées en Polynésie française. Le contexte des politiques publiques se caractérise par l'absence de documents-cadres définissant les stratégies de conservation et par un manque relatif de moyens dans les directions administratives dont l'action influe sur l'environnement. Malgré la compétence et le savoir-faire considérables du personnel des directions, les limites inhérentes aux politiques et les contraintes de moyens restreignent les possibilités d'utilisation accrue des outils transactionnels. De plus, l'orientation du Gouvernement très tournée vers le développement économique signifie que, pour avoir une chance de réussir, il faut inscrire toute action environnementale ou de conservation à l'appui d'objectifs plus larges économiques et sociaux.

Pour en revenir aux trois outils transactionnels abordés ici, le volume limité de surfaces disponibles, principalement détenues en indivision, est un frein. Toutefois, des vallées entières demeurent à l'état vierge dans l'intérieur de certaines îles de la Polynésie française. Si l'on rallie durablement le soutien des communautés et que l'on lève les ambiguïtés qui persistent en matière de propriété foncière, l'offre de parcelles présentant un intérêt potentiel pour la conservation et susceptibles de transactions pourrait se développer sensiblement dans des zones où l'activité économique a été historiquement faible. Certains terrains pourraient constituer de bons sites pilotes ou de démonstration, à l'exemple des deux sites situés à Moorea et dans l'archipel des Gambier déjà visés par le projet RESCCUE.

1. INTRODUCTION

La présente étude a pour vocation première de déterminer s'il y a lieu d'engager une action de promotion concertée des outils transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers pour concrétiser les objectifs de l'Océanie en matière de conservation et de résilience climatique. Les auteurs n'ont pas procédé à un réexamen approfondi de thématiques déjà abondamment étudiées ayant trait, entre autres, au contexte politique général, à la gamme des modèles de conservation envisageables, aux options et aux stratégies de financement de la protection de l'environnement ou aux priorités en la matière. Ils ont plutôt choisi, en s'appuyant sur la multitude de travaux existants, de démontrer le bien-fondé d'un recours accru aux outils transactionnels.

Le présent rapport s'appuie sur deux études de référence réalisées par nos soins : un tour d'horizon mondial des outils transactionnels mettant en jeu les biens et les droits fonciers susceptibles d'être mis en œuvre dans les États et Territoires insulaires océaniques, complété par les données d'expérience relatives à l'application de ces outils à l'échelon régional et dans certains pays océaniques ; et une évaluation de la faisabilité du recours accru à ces outils dans quatre pays océaniques : les Fidji, Vanuatu, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. L'analyse exposée ici s'inspire de ces deux études qui ont associé recherche documentaire, entretiens avec des informateurs clés et ateliers de consultation des parties prenantes. Notre recherche documentaire a porté sur des publications universitaires et de la littérature grise traitant d'aspects théoriques ou de la mise en œuvre de projets. Les discussions avec des informateurs clés ont pris la forme d'entretiens individuels semi-directifs avec des praticiens de la conservation, des fonctionnaires, des acteurs de la société civile, des chercheurs universitaires et des professionnels des secteurs immobilier et juridique. Les ateliers de concertation ont eux aussi réuni un large éventail de parties prenantes. Les auteurs sont donc redevables à un grand nombre de personnes des informations et des analyses qui ont contribué à façonner leurs conclusions.

Nous nous sommes intéressés à trois grands outils transactionnels : les achats fonciers, les servitudes environnementales et les baux :

- i. Achat foncier pur et simple à des fins de conservation, selon lequel un propriétaire foncier cède irrévocablement et contre paiement tous ses droits de propriété à un acheteur, qui peut être aussi bien un organisme privé ou public qu'une organisation telle qu'une fiducie foncière établie dans le but exprès d'acquérir des terres afin d'en assurer la conservation.
- ii. Servitudes environnementales ou autres grèvements acceptés volontairement sur les droits à disposer des terres et des ressources de manière spécifique. Les propriétaires fonciers renoncent à une partie de leurs droits sur le bien (droits de valorisation par exemple) ou acceptent des restrictions relatives à certaines activités, sans renoncer pour autant à la propriété du bien lui-même. Le propriétaire peut être incité à accepter de tels grèvements en échange d'une rémunération directe (issue de fonds privés ou publics), de réductions d'impôts et d'un soutien technique en matière de gestion de la conservation. Il est fondamental de déterminer la validité de la servitude lors de transactions ultérieures (vente ou legs) concernant le bien en question.
- iii. Baux de conservation qui prévoient que les propriétaires fonciers renoncent aux droits d'utilisation des terres pendant une période définie, sans pour autant en céder totalement la propriété. Les baux prévoient généralement des paiements fondés sur la valeur économique du bien, sachant que tous les termes du bail, y compris le montant desdits paiements, sont négociables. Les loyers peuvent être financés par des fonds publics ou privés. Les concessions peuvent être considérées comme une catégorie spéciale de bail se rapportant à des terres domaniales.

Nous regroupons ces outils sous l'appellation globale de « transactions » ou « outils transactionnels », au sens d'échanges de gré à gré entre acheteurs et vendeurs de biens fonciers ou de droits spécifiques rattachés à une parcelle de terre. Ces opérations diffèrent tant de l'octroi à un site d'un statut de conservation sur la base de l'autorité réglementaire (avec ou sans compensation pour les propriétaires fonciers) que des démarches visant à encourager des mesures de conservation volontaires (campagnes d'éducation et de sensibilisation à l'environnement ou programmes de diversification des moyens de subsistance par exemple). Cela étant, ces autres outils peuvent s'inscrire en complément d'une transaction, comme dans le cas où l'achat du bien débouche

sur sa désignation officielle en aire protégée ou quand un bail s'accompagne d'investissements dans les moyens de subsistance.

Le présent travail peut s'entendre comme une réflexion sur le caractère direct des investissements dans la conservation et sur la distinction entre changement de comportement et changement de propriétaire. Les actions de conservation peuvent être classifiées en fonction de leur caractère plus ou moins direct, classification dans laquelle les investissements réalisés dans les moyens de subsistance constituent une démarche indirecte visant à entraîner des changements de comportement et des bénéfices collatéraux en matière de conservation, alors que les outils transactionnels comportent des incitations directes à renoncer à la possession ou aux droits d'utilisation et, partant, à placer ces zones sous gestion de conservation. Nous ne procédons pas ici à une évaluation comparative des avantages et des carences de ces différentes démarches, mais constatons que l'objectif d'Aichi n° 11 de la Convention sur la diversité biologique pointe un consensus quant au caractère fondamental de l'expansion des mesures prises à l'échelle des aires, ce qui semble conférer un rôle manifeste à la protection directe de l'environnement par le biais d'outils transactionnels¹.

De fait, l'un des aspects les plus attrayants des outils transactionnels est qu'ils proposent une approche pragmatique de la conservation reposant sur le concept fondamental de la contrepartie qui est bien connu dans quasiment toutes les sociétés contemporaines. Cela ne signifie pas pour autant que tous les outils transactionnels puissent être utilisés avec succès partout et certains contextes ne se prêtent d'ailleurs absolument pas à leur mise en œuvre. Si, dans le reste du présent rapport, nous soutenons que les transactions de conservation ont un rôle à jouer dans les pays océaniques, la conception d'une intervention adaptée à un site spécifique impliquera des vérifications préalables plus approfondies, la réalisation d'une étude de faisabilité et une planification des mesures de conservation. Le pragmatisme signifie aussi qu'il ne faut pas céder à la tentation d'appliquer ces outils à tout prix et qu'il faut savoir reconnaître les cas où ils ne sont pas adaptés.

Les échanges avec les parties prenantes ont mis en évidence une question de terminologie importante : si, dans certains contextes, les concepts d'achat et d'acquisition sont interchangeables, il arrive que le terme d'« acquisition » s'emploie pour désigner l'appropriation de terres par les pouvoirs publics à titre temporaire ou permanent dans l'intérêt général. Même si de telles interventions peuvent s'accompagner de mesures d'indemnisation, elles ne correspondent pas tout à fait à un « achat » puisque la vente n'est pas volontaire ; sauf à engager des poursuites judiciaires, le propriétaire foncier ne peut s'y opposer. Dans ces conditions, une acquisition s'apparente davantage à une mesure réglementaire et à l'exercice de l'autorité publique qu'à un véritable outil transactionnel. Pour éviter toute confusion, nous éviterons d'utiliser ce terme.

Une autre distinction importante réside dans la différence entre les outils transactionnels et leurs possibles sources de financement. Les outils transactionnels ne sont pas des mécanismes de financement en tant que tels ; toute partie souhaitant réaliser un achat ou contracter une servitude ou un bail à des fins de conservation devra réfléchir aux moyens de financer cette transaction. Un outil transactionnel donné est susceptible d'attirer, avec plus ou moins de réussite, de nouveaux types de financement (ce qui constitue donc une valeur ajoutée par rapport aux sources de financement traditionnelles des mesures de conservation) ou peut favoriser la rentabilité et la maîtrise des coûts, mais imposera quoi qu'il en soit des efforts concertés en matière de collecte de fonds. Toutefois, étant donné que les transactions prévoient une rémunération des propriétaires en échange du renoncement à leurs droits de propriété ou d'usage, elles constituent un moyen transparent de canaliser le consentement mondial à payer pour la protection de la nature, quelle que soit son origine, afin de répartir équitablement les coûts et les bénéfices de la conservation.

Notre tour d'horizon mondial a permis un examen détaillé des outils transactionnels, mis en évidence certains acteurs associés à leur mise en œuvre et recensé des exemples provenant, pour certains, de pays océaniques. Comme on pourra le lire dans le résumé figurant à la section 2 du présent rapport, nous en avons conclu que la possibilité d'étendre l'utilisation de ces mécanismes aux pays océaniques était envisageable et méritait d'être

1 Objectif d'Aichi n° 11 : D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin.

étudiée de manière plus approfondie. Il faudra toutefois pour ce faire surmonter un certain nombre d'obstacles qui sont passés en revue dans l'étude de faisabilité résumée à la section 3. Les recommandations inspirées du tour d'horizon mondial et de l'étude de faisabilité sont présentées à la section 4 et suivies d'une conclusion à la section 5.

2. TOUR D'HORIZON DES MÉCANISMES EXISTANTS

Le tour d'horizon mondial des mécanismes existants a porté sur les achats fonciers, les servitudes et les baux de location. Quand on fait le bilan de la mise en œuvre dans le monde d'un large éventail de transactions relatives au foncier et aux droits fonciers, on constate que bien souvent, la créativité, la persistance, et dans pratiquement tous les cas, la participation des parties prenantes, permettent de mettre en place des transactions portant sur les droits de propriété ou les droits d'usage. S'il est vrai que les restrictions budgétaires, les systèmes juridiques, les capacités de gouvernance et d'autres facteurs peuvent poser des difficultés, le principe fondamental consistant à offrir une rémunération à des propriétaires fonciers en échange d'un transfert foncier ou de restrictions des usages est prometteur dans bien des contextes. En Océanie même, on trouve des exemples de recours aux achats fonciers ou aux baux de conservation et l'on constate que les systèmes juridiques existants permettent d'envisager la mise en place de servitudes.

ACHATS FONCIERS

Les achats fonciers sont un outil employé de longue date dans le mouvement de protection de la nature, en particulier dans le cadre des fiducies foncières aux États-Unis d'Amérique. Mermet et al. (2014) montrent qu'il existe également une longue tradition d'achats fonciers à des fins de conservation en Europe². Le concept de base est simple : en achetant un bien foncier dans le but de transférer intégralement les droits de propriété et d'usage qui y sont attachés, un investisseur dans la protection de l'environnement met ce bien hors de portée de toute exploitation. La Land Trust Alliance implantée aux États-Unis qualifie ces achats de Conservation Buyer Transactions, ou achats à des fins de conservation et souligne le rôle important revenant aux intermédiaires (tels que les fiducies foncières) dans l'accompagnement de cet exercice³.

L'utilisation des achats fonciers comme outil de conservation ou comme réponse à un changement climatique anticipé est avant tout motivée par un mandat institutionnel (fiducies foncières ou organismes publics ayant pour mandat statutaire d'élargir le domaine de conservation), par des valeurs personnelles (particuliers achetant des biens fonciers dans le but de les protéger) ou par des intérêts commerciaux (achat d'un bien foncier dans le cadre d'un projet d'écotourisme). Il existe des mesures incitatives d'ordre fiscal destinées notamment à promouvoir l'application de servitudes aux terres achetées ou leur don à une institution compétente, mais on ne recense aucun exemple de mesures destinées à encourager l'achat en tant que tel.

Il est fondamental de faire preuve de toute la diligence nécessaire lors de l'achat d'un bien foncier (comme de toute autre transaction) en accordant une importance particulière à l'examen des titres de propriété, à l'évaluation du marché et, bien sûr, à la valeur écologique du bien. L'objectif de cet exercice est d'atténuer différents types de risques, tels que la possibilité que se manifestent d'autres demandeurs prétendant avoir des droits sur le bien ou que des propriétaires fonciers voisins contestent les limites du terrain. Cela étant, il est impossible d'éliminer totalement tous les risques:

Le risque est inhérent à toute activité de conservation foncière. Dans quasiment chaque projet, la fiducie foncière est confrontée à un certain niveau de risque, qu'il s'agisse d'un risque financier, d'un risque juridique si le bien est contaminé

2 Mermet L., Y. Laurans, and T. Leménager. 2014. *Tools for what trade? Analysing the Utilisation of Economic Instruments and Valuations in Biodiversity Management*. Publication de l'AFD, Collection À Savoir, N° 25. Paris (France).

3 Land Trust Alliance. 2008. « Fact Sheet: Conservation Buyer Transactions. » Washington, D.C. (États-Unis d'Amérique).

ou du risque d'une perception et de réactions négatives dans l'opinion publique. Toutefois, aucune fiducie foncière n'atteindra ses objectifs si elle se refuse à mettre en jeu ses ressources et sa réputation. Plus elle accepte de prendre des risques, y compris celui d'échouer, plus elle engrangera de réussites⁴.

L'expérience acquise dans différents pays dans le domaine des achats fonciers à des fins de conservation peut être classifiée en fonction de plusieurs dimensions recensées au tableau 1.

La possibilité de recourir aux achats fonciers à des fins de conservation dans un pays ou un territoire donné est fonction de plusieurs facteurs. L'importance des achats possibles dépend pour l'essentiel du recoupement physique entre la localisation géographique des priorités en matière de conservation et les terres privées (et, le cas échéant, les biens domaniaux) susceptibles d'être vendues ; dans les zones relevant du régime foncier coutumier, la complexité des droits de propriété et d'éventuelles restrictions juridiques peuvent faire obstacle à des opérations d'achat⁵. L'attractivité des parcelles considérées peut dépendre des droits sur les ressources minérales souterraines, ainsi que de ceux des usagers de l'eau en amont et en aval, qui sont susceptibles d'influer sur la probabilité de réalisation des objectifs de conservation une fois l'achat réalisé. La cartographie et la définition des priorités en matière de conservation revêtent donc une grande importance; à moins que le bien dont l'achat est envisagé ne soit d'une grande étendue et en rapport avec les priorités en matière de conservation, il est possible qu'il ne soit pas justifié d'investir dans les capacités institutionnelles propres à la mise en place d'une stratégie d'achat dynamique.

The Nature Conservancy

Acteur numéro un des achats fonciers à des fins de conservation, l'organisation américaine The Nature Conservancy (TNC) agit au travers de fiducies foncières, de programmes d'achats, de servitudes environnementales, de réserves privées et d'autres modèles transactionnels⁶. TNC possède actuellement en son nom propre plus de 800 000 hectares de terrain aux États-Unis. L'organisation investit également dans des achats fonciers dans le but de revendre les biens après y avoir mis en place des servitudes environnementales. Elle détient actuellement de telles servitudes sur plus de 1,2 million d'hectares de terres aux États-Unis (voir à l'encadré 1 ci-dessous la description de cette démarche figurant sur le site Internet de l'organisation www.nature.org).

ENCADRÉ 1 : LE PROGRAMME D'ACHAT À DES FINS DE CONSERVATION DE THE NATURE CONSERVANCY

Depuis quelques années, TNC travaille avec des particuliers soucieux de la protection de l'environnement, qualifiés d'« acheteurs soucieux de la conservation » (conservation buyers), désireux d'acquérir et de protéger des terres d'une grande valeur écologique. Grâce à ce programme, TNC recense et achète des biens fonciers ciblés dans des aires de conservation prioritaires ou dans des zones tampons qui entourent des zones naturelles clés. L'organisation met alors le bien sur le marché à grand renfort de publicité et recherche un acheteur qui s'engage à protéger les valeurs naturelles du bien et soit prêt à assurer sa conservation à long terme en l'assortissant d'une servitude environnementale. La valeur des terres avant et après la mise en place des restrictions découlant de la servitude est établie sur la base d'évaluations indépendantes et professionnelles⁷.

4 Extrait de *Doing Deals : A Guide to Buying Land for Conservation*, cité dans Henderson & O'Donnell (2009) – traduction libre.

5 Farran, S. 2001. South Pacific Land Law: Some Regional Challenges, Cases and Developments. *Victoria University of Wellington Law Review* 23(4): 953-971.

6 <https://www.nature.org/about-us/private-lands-conservation/index.htm>

7 <https://www.nature.org/about-us/private-lands-conservation/conservation-buyer/properties/index.htm>

TABLEAU 1 : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES ACHATS FONCIERS À DES FINS DE CONSERVATION

FACTOR	EXPLANATION	EXEMPLE
Qui achète ?	L'achat à des fins de conservation peut être le fait d'un organisme public, de particuliers, d'une entité privée, de fiducies foncières ou d'ONG.	En 2016, le World Land Trust (WLT) a acheté 120 hectares d'habitat dans la région très menacée de la forêt atlantique brésilienne ⁸ .
Qui assure le financement ?	Les modes de financement des achats à des fins de conservation coïncident avec ceux des autres actions de conservation : pouvoirs publics, organismes d'aide bilatérale ou multilatérale et bailleurs philanthropes (fondations, particuliers, entreprises), entre autres. Les statuts de certains bailleurs de fonds ne les autorisent pas à accompagner les achats fonciers, pour des raisons diverses ayant trait par exemple à la responsabilité juridique, à la perception par l'opinion publique ou à d'autres restrictions.	Le financement participatif et les dons ont permis de recueillir quelque 48 000 livres britanniques (soit 55 000 euros ou 62 000 dollars É.-U.) à l'occasion d'une campagne axée sur les Jeux olympiques.
Qui est propriétaire après l'achat ?	En temps normal, l'acheteur devient propriétaire du bien. Toutefois, la transaction peut prévoir l'octroi d'une servitude à un tiers ou le transfert du bien par don à un organisme de gestion de la conservation (établissement public, fiducie foncière ou ONG).	Reserva Ecológica de Guapiaçu (REGUA)
Qui assure la gestion après l'achat ?	Même si l'acheteur reste propriétaire du bien après la transaction, il peut céder les droits et la responsabilité en la matière à un organisme de conservation (établissement public, fonds fiduciaire ou ONG). Lors du transfert de la propriété ou de la responsabilité en matière de gestion après l'achat, il est essentiel de déterminer la façon dont vont être financées les activités de gestion. Par exemple, si le don d'un bien à un établissement public contribue à augmenter le périmètre du domaine de conservation officiel, il constitue également une charge supplémentaire pour les organismes de gestion qui sont déjà souvent confrontés à des difficultés financières.	REGUA a accepté d'assumer à perpétuité la responsabilité en matière de protection et de gestion.
Permanence de l'état de conservation ?	Aux États-Unis, les achats à des fins de conservation sont généralement assortis d'une transaction supplémentaire instaurant une servitude environnementale, dans le but de garantir la protection du bien à titre permanent. On trouvera dans d'autres pays des possibilités analogues, sous forme par exemple de conventions de conservation. Les achats à des fins de conservation peuvent prévoir l'intégration du bien foncier dans une aire protégée existante ou son adjonction à un réseau d'aires protégées publiques ⁹ .	Incorporée de manière permanente à une réserve existante sous la dénomination de Réserve forestière olympique.

Le Rainforest Trust

Depuis sa création en 1988, le Rainforest Trust, dont le siège se situe dans l'État de Virginie (États-Unis d'Amérique), a acquis plus de 7,3 millions d'hectares d'habitat dans le monde entier¹⁰. L'organisation cible principalement les forêts tropicales et protège les zones acquises en travaillant avec des acteurs locaux et en impliquant les populations. Cette stratégie vise explicitement à faire désigner comme réserves les zones acquises ou à les intégrer à des réserves existantes. En 2017, les achats réalisés par le Rainforest Trust ont permis de créer 38 000 hectares d'aires protégées privées et 506 000 hectares d'aires protégées à titre permanent, ces dernières faisant partie de réseaux nationaux de zones protégées par la législation ; les aires protégées privées appartiennent à des organisations locales de protection de l'environnement qui en assurent la gestion. À Palau, le Rainforest Trust a aidé la Palau Conservation Society à faire l'acquisition de plus de 30 hectares d'habitat vital pour le mégapode de La Pérouse, espèce menacée présente sur l'atoll de Kayangel et l'île de Peleliu ; une

8 <http://www.worldlandtrust.org/news/2017/05/olympic-forest-reserve>

9 L'intégration des terres acquises dans des réseaux d'aires officiellement protégées est fréquemment prévue dans les transactions accompagnées par le World Land Trust et le Rainforest Trust.

10 Rainforest Trust. 2018. *2017 Annual Report*. Warrenton, VA (États-Unis d'Amérique).

campagne publique d'appels de fonds a permis aux deux organisations de recueillir 222 000 dollars É.-U. pour financer l'achat des terres dans le but de les intégrer au réseau national d'aires protégées de Palau, en créant une réserve sur Peleliu et un sanctuaire ornithologique sur Kayangel¹¹. Aux Fidji, le Rainforest Trust a travaillé avec le National Trust of Fiji (NTF) pour réunir près de 250 000 dollars É.-U. afin que le NTF puisse acquérir 22,25 hectares de terres constituant un habitat vital pour 95 % de la population mondiale d'une espèce menacée de chauves-souris, les molossidés des Fidji, et y créer la Réserve de la grotte de Nakanacagi¹².

Le World Land Trust

Basé au Royaume-Uni et fondé en 1989, le World Land Trust (WLT) part du principe que la démarche la plus efficace pour contrôler un bien foncier sur le long terme est d'en devenir propriétaire et se consacre donc à l'achat de terres puis à leur transfert à des organisations locales chargées de leur protection¹³. L'organisation axe principalement son action sur les pays en développement, étant donné que le prix de 6 000 hectares en Grande-Bretagne peut atteindre 60 millions de livres, alors qu'elle a pu faire l'acquisition d'une superficie équivalente en Patagonie pour 250 000 livres. Le rapport du WLT pour l'année 2016 montre que l'organisation a acquis au cours de cette période un total de 22 185 hectares dans dix pays, dans le but d'en confier la gestion à des partenaires locaux. Le total des achats soutenus par le WLT correspond à un peu moins de 250 000 hectares. Les transactions effectuées en 2016 concernaient des terres d'une superficie s'échelonnant entre 2,5 et 8,5 hectares pour les plus petites (et situées respectivement dans la partie malaisienne de Bornéo et au Paraguay), et 11 735 hectares au Pérou¹⁴. Le WLT ne possède pas les biens achetés, qui sont la propriété d'organisations ou de communautés locales avec qui il travaille en partenariat. Plusieurs de ces achats correspondent à des extensions de réserves naturelles existantes, de sorte que la responsabilité de leur gestion ou la garantie de leur statut de conservation à long terme ne se pose pas¹⁵.

Autres organisations

TNC, le Rainforest Trust et le World Land Trust font partie des grands acteurs mondiaux impliqués dans les achats de biens fonciers. Il faut également mentionner le Global Conservation Fund qui fait partie de Conservation International¹⁶, et concentre ses efforts sur la création d'aires protégées dans le monde entier, ainsi que Tompkins Conservation¹⁷, qui œuvre à la création de parcs au Chili et en Argentine. Ces deux organisations ont recours à la méthode des achats fonciers pour étendre le périmètre des réseaux d'aires protégées officiels.

On recense par ailleurs en Australie plusieurs fonds fiduciaires qui procèdent à des achats fonciers (et ont recours à différents types de servitudes). Certains d'entre eux se sont associés au sein de l'Australian Land Conservation Alliance (ALCA), en se fixant, entre autres objectifs, l'harmonisation des démarches de conservation sur les terres privées, la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques auprès d'autres organisations, la mobilisation de l'opinion publique et la pérennisation de la conservation sur les terres privées¹⁸. L'ALCA compte parmi ses membres les fonds fiduciaires les plus importants de chacun des États australiens : le Nature Conservation Trust de Nouvelle-Galles du Sud, le Trust for Nature du Queensland, la Nature Foundation de l'Australie méridionale, la Land Conservancy de Tasmanie, le Trust for Nature de l'État de Victoria et le National Trust of Australia de l'Australie occidentale, ainsi que le Programme australien de The Nature Conservancy. Ces organisations ont recours à des outils tels que les achats et les conventions de conservation (servitudes).

11 <https://www.rainforesttrust.org/project/crucial-land-purchase-save-palau-megapodes/>

12 <https://www.rainforesttrust.org/project/strategic-cave-purchase-fijian-free-tailed-bat/>

13 <https://www.worldlandtrust.org/what-we-do/how-we-work/how-we-workland-purchase/>

14 World Land Trust. 2017. *Annual Review and Accounts 2016*. Halesworth: Royaume-Uni. Disponible au téléchargement: <http://www.worldlandtrust.org/documents/2016-annual-report.pdf>

15 <https://www.worldlandtrust.org/what-we-do/how-we-work/>

16 <https://www.conservation.org/projects/Pages/global-conservation-fund.aspx>

17 <http://www.tompkinsconservation.org/home.htm>

18 <http://www.alca.org.au/>

Obstacles et limites

Si, sur le principe, l'achat pur et simple de terres semble constituer une mesure de conservation simple, une telle stratégie est susceptible de se heurter aux obstacles suivants : inadéquation entre l'offre et la demande de biens fonciers adaptés et présentant un intérêt en matière de conservation ; régimes fonciers ou revendications de titres de propriété concurrents ; complexité des servitudes ou d'autres mesures destinées à assurer la pérennité de la gestion de la conservation ; coûts associés à l'achat et à la gestion de biens fonciers à des fins de conservation et réticence de la part de vendeurs potentiels à l'idée de voir leurs biens retirés de manière permanente de la sphère productive. Cela étant, l'expérience accumulée au fil du temps en matière d'achat par une institution telle qu'une fiducie foncière devrait lui permettre de gagner en efficacité (économies d'échelle et réduction des coûts de transaction).

Une stratégie de conservation reposant sur des achats de biens fonciers risque d'être perçue comme une forme d'écolonialisme ou d'impérialisme vert. L'acquisition de terres dans le but de les conserver est parfois considérée comme une menace pour les moyens de subsistance et le développement économique. Les nombreux achats fonciers réalisés au Chili par feu Douglas Tompkins (prélude à la création de la Tompkins Conservation évoquée plus haut) ont justement causé de telles critiques et leur conversion ultérieure en parcs nationaux a fait polémique et suscité la résistance des secteurs du bois et de l'élevage¹⁹. L'achat par Johan Eliasch de 1 600 km² de forêt amazonienne au Brésil a également provoqué une levée de boucliers et des protestations de la part des groupes d'intérêts tablant sur l'exploitation de ces terres, ainsi que des organisations de défense des droits des populations autochtones²⁰. Un projet faisant intervenir un financement ou des acheteurs étrangers peut constituer une cible facile pour les hommes politiques ou les militants locaux²¹. Si nous ne connaissons pas d'exemple d'achat à des fins de conservation ayant dû être abandonné suite à une telle opposition, il se peut que ce risque soit accru dans les pays océaniques où le foncier est une thématique sociopolitique délicate.

La nécessité de mobiliser un financement suffisant constitue un deuxième obstacle à la réalisation d'un achat. Les aires présentant un intérêt au titre de la conservation peuvent également être convoitées par les secteurs de la mine, du bois, de l'agroforesterie ou d'autres intervenants du développement et faire l'objet d'une surenchère extrêmement coûteuse sur le marché. Dans la plupart des cas, il faudra trouver les financements nécessaires en amont de la transaction, alors que les coûts d'autres mesures de conservation peuvent être étalés dans le temps. On peut certes envisager le recours à des prêts, mais, dans bien des cas, les achats à des fins de conservation ne dégagent que peu ou pas de rentrées, ce qui diminue les possibilités d'accès au crédit. De plus, les achats fonciers peuvent représenter un coût d'opportunité substantiel puisque les fonds engagés auraient pu être employés pour financer des démarches potentiellement moins onéreuses et tout aussi efficaces, qui auraient permis d'utiliser plus efficacement les moyens limités disponibles dans le domaine de la conservation de la biodiversité. Des transactions limitant les droits d'usage peuvent être moins onéreuses et tout aussi efficaces ; le programme des « acheteurs soucieux de la conservation » de TNC évoqué précédemment a été mis en place en réponse à cette difficulté.

Une troisième difficulté est liée à la question de la responsabilité de la gestion à l'issue de l'achat. Si l'achat foncier peut constituer une transaction simple, il impose la mise en place de solutions juridiques, financières et institutionnelles propres à garantir une gestion efficace de la conservation sur le long terme. Même lorsqu'il est possible d'intégrer les terres acquises à un réseau structuré d'aires protégées, la charge budgétaire supplémentaire incombant à l'instance chargée de leur gestion peut se révéler problématique.

BAUX FONCIERS

Lors de la conclusion d'un bail de conservation, on utilise les clauses d'un bail foncier classique afin de négocier, avec les propriétaires du bien, des dispositions en interdisant l'aménagement ou la réalisation d'activités

19 <https://www.theguardian.com/environment/2018/jan/29/chile-creates-five-national-parks-in-patagonia>

20 « Brazil investigating land sales to foreigners. » *New York Times*, 11 juin 2008.

21 Nous n'avons cependant pas trouvé d'exemples de dispositifs d'achats à des fins de conservation qui auraient été abandonnés en raison de ce type de résistance.

d'extraction. Dans pratiquement tous les systèmes juridiques du monde, il existe des dispositions permettant de conclure un bail foncier opérant un transfert des droits d'usage pendant une période donnée, sans pour autant céder le droit de propriété du bien ; c'est ainsi que dans les régions susceptibles de présenter un intérêt en matière de conservation de l'habitat, les contrats de bail sont souvent utilisés dans le cadre d'investissements dans des activités minières ou d'exploitation du bois, ainsi que de plantations agroforestières.

Les baux prévoient en règle générale un paiement basé sur la valeur économique du bien, sachant que toutes les clauses du contrat, y compris celles qui concernent le montant des paiements, sont négociables. Il peut s'agir d'un loyer annuel fixe calculé par unité de superficie et dépendant de la valeur intrinsèque du bien, complété d'une redevance variable calculée à partir des revenus dégagés par le preneur du bail. Ainsi, on peut dire pour simplifier qu'un contrat de bail correspond à un contrat de location à long terme. Un des avantages présentés par le recours aux contrats de bail à des fins de conservation est que ce type de transaction est connu de nombreux propriétaires fonciers, du moins dans ses grandes lignes (ce qui n'est pas forcément le cas des servitudes). De plus, les baux peuvent être établis pour des biens relevant de différents types de régimes fonciers, y compris les terres domaniales, les biens fonciers privés et les biens relevant d'un régime foncier traditionnel ou communautaire²². Ils peuvent donc constituer un outil viable dans les situations où un achat pur et simple n'est pas envisageable.

Les baux forestiers existants peuvent par exemple servir de modèles lors de l'élaboration d'un bail de conservation. Dans de nombreux systèmes juridiques, notamment dans les pays en développement, la réglementation des baux forestiers prescrit un certain nombre d'étapes et de garanties obligatoires, dont l'inventaire et l'évaluation des ressources, la réalisation d'études d'impact social et environnemental et la préparation de plans de gestion (récolte). Ces éléments sont facilement transposables dans les baux de conservation, en veillant peut-être à mettre davantage l'accent sur l'impact social et l'accord des populations locales en leur qualité de cogestionnaires, et moins sur l'impact environnemental. Dans les baux de conservation comme dans tout autre type de contrat de bail, notamment ceux qui portent sur des terres relevant du régime foncier traditionnel ou communautaire, les procédures d'agrément et les mécanismes de résolution des conflits revêtent une importance fondamentale.

Qui a recours aux baux de conservation ?

Étant donné que les contrats de bail constituent a priori un outil transactionnel souple et largement applicable dans le domaine des droits fonciers à des fins de conservation, on pourrait s'attendre à ce qu'une multitude d'organisations privilégient expressément cette démarche. Or, s'il est vrai que de nombreux acteurs y ont recours, il semble s'agir dans la plupart des cas de réponses ad hoc à des opportunités ou à des contextes individuels spécifiques. Il n'existe pas d'exemple d'institution ou de programme qui axe son action sur les baux de conservation.

En Afrique subsaharienne, l'African Wildlife Foundation (AWF) a mis en place un programme de baux fonciers en 2009, en réponse à une fragmentation croissante de l'habitat dans le couloir de migration Amboseli-Chyulu au Kenya²³. Il s'agissait de réagir rapidement aux menaces pesant sur l'intégrité de l'écosystème en raison de la vente de terres à des promoteurs et de la pression de l'agriculture et de l'élevage couplée à la croissance démographique. Le Fonds international pour la protection des animaux (IFAW) s'est associé à l'AWF pour louer une partie substantielle de la zone, correspondant à un peu plus de 10 000 hectares situés dans l'aire de conservation du couloir de Kitenden, à des propriétaires fonciers membres du collectif d'éleveurs Olgulului/Olalarashi²⁴. Aspect notable de cette intervention, elle n'a pas pour vocation de conserver ces contrats de bail sur le long terme, l'idée étant d'utiliser cet outil à titre temporaire tout en travaillant parallèlement avec les populations locales à la mise en place de dispositifs de conservation dans une optique de protection pérenne et de développement de l'écotourisme.

L'intervention de l'AWF et de l'IFAW à Amboseli s'inscrit dans le prolongement de la mise en place de contrats de bail dans d'autres régions du Kenya à l'occasion d'un projet lancé en 2000 par le Kenya Wildlife Service avec des propriétaires fonciers massai du collectif d'éleveurs de Kitengela, dans les environs du parc national de

22 On peut considérer que les concessions représentent un cas particulier de baux relatifs aux terres domaniales.

23 <http://www.awf.org/projects/amboseli-chyulu-wildlife-corridor>

24 <https://www.ifaw.org/international/news/kitenden-land-lease-begins-year-three>

Nairobi. Une organisation locale a été créée dans le but exprès de mettre en œuvre ce projet dénommé Wildlife Conservation Lease qui rémunère les propriétaires fonciers à hauteur d'environ 10 dollars É.-U. par hectare et par an en contrepartie des engagements suivants : gérer la terre dans l'intérêt de la faune sauvage et en pratiquant un pâturage durable ; laisser les terres louées ouvertes et n'y installer aucune clôture ; s'abstenir de toute culture, activité minière ou exploitation de carrière ; ne construire aucun bâtiment ou autres structures ; et protéger les plantes et les arbres autochtones²⁵. La plupart de ces baux sont des contrats d'un an renouvelables et le financement à long terme du projet constitue son plus grand défi, dans un contexte marqué par l'augmentation des prix du foncier. Il convient de signaler que ce projet a bénéficié du soutien de TNC puis de la Banque mondiale, par le biais d'un financement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

En Océanie, le projet du bassin de Sovi aux Fidji constitue un exemple emblématique de bail de conservation. Le National Trust of Fidji (NTF) détient un bail de 99 ans sur une superficie de 16 304 hectares de forêt humide tropicale de faible altitude. Les propriétaires appartiennent à neuf groupements répartis entre quatre villages entourant le bassin, soit un total de 1 241 personnes²⁶. Le contrat de bail est signé par le NTF en tant que preneur et le iTaukei Land Trust Board (TLTB) en tant que bailleur au nom des propriétaires fonciers. La rémunération annuelle est constituée d'un loyer, de redevances et de contributions au Community Conservation and Development Fund (CCDF). Pour plus d'informations sur le projet de Sovi et la démarche suivie pour établir le bail, on se reportera à l'encadré 2 et à l'annexe 2.

ENCADRÉ 2 : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU BAIL DE CONSERVATION DU BASSIN DE SOVI

- Le bail a été établi sur la base de la réglementation fidjienne sur les baux forestiers, avec l'appui du Service de la foresterie du ministère fidjien des Pêches et des Forêts.
- La distribution des paiements perçus au titre de la location s'effectue par le biais d'un système éprouvé et transparent géré par l'organisme officiel mis en place pour administrer les terres autochtones, le TLTB, les montants revenant à chaque membre au sein de chaque groupement de propriétaires étant calculés au moyen d'une clé de répartition.
- Les paiements effectués au titre de la location sont constitués d'un loyer foncier annuel (32 971 dollars fidjiens, soit environ 15 710 dollars É.-U.) auquel vient s'ajouter une redevance visant à compenser la renonciation aux revenus potentiels de l'exploitation forestière (56 637 dollars fidjiens, soit environ 26 990 dollars É.-U.) calculée sur la base d'un inventaire du bois d'œuvre commercial dans la zone. Cette somme est complétée par des contributions annuelles au CCDF pour un montant de 40 000 dollars fidjiens (soit environ 19 200 dollars É.-U.) ventilé entre les villages.
- Le NTF est chargé de la gestion de la conservation, mais mène dans la mesure du possible ces activités avec la population locale. L'objectif premier en matière de conservation étant de préserver l'intégrité de l'écosystème forestier du bassin de Sovi, les activités de gestion sont axées sur la vigilance, le suivi écologique et la participation des parties prenantes pour accompagner les mesures prises en faveur de la zone protégée.
- Les financements du CCDF ne sont pas uniquement destinés aux propriétaires fonciers de Sovi, mais sont accessibles par tous les habitants des villages, qu'ils possèdent ou non une partie des terres louées.
- Les décisions relatives à l'emploi des fonds du CCDF sont prises dans le cadre d'un processus

25 Matiko, D. 2014. « Wildlife Conservation Leases are Considerable Conservation Options outside Protected Areas: The Kitengela - Nairobi National Park Wildlife Conservation Lease Program. » *Journal of Ecosystem and Ecography* 4:146. doi:10.4172/2157-7625.1000146

26 Données du dernier recensement de 2013.

participatif tenant compte des priorités communautaires en matière de développement mises en évidence au moyen d'enquêtes socioéconomiques conduites par le NTF.

- Le barème des paiements au titre de la location fait l'objet d'un examen et d'une révision tous les cinq ans, le montant de l'augmentation possible à chaque révision étant plafonné.
- Le financement des paiements au titre du bail, des contributions au CCDF et des activités de gestion est garanti pour la totalité de la durée du bail par un fonds fiduciaire entièrement financé et capitalisé, qui a été amorcé par des contributions du Global Conservation Fund et de la fondation de la société Fiji Water pour un total de 3,75 millions de dollars des États-Unis.

Le NTF a signé le bail du bassin de Sovi en 2012 avec le soutien de Conservation International. En 2017, la Wildlife Conservation Society (WCS) a signé un bail de conservation d'une durée de 99 ans s'inspirant très largement de l'expérience de Sovi avec le groupement de propriétaires fonciers de Nadicake dans le village de Kilaka, auquel elle verse un loyer annuel par l'intermédiaire du TLTB en contrepartie de la protection des 402 hectares de l'aire de conservation forestière de Kilaka. Tout comme dans le cas du bassin de Sovi, le bail de Kilaka a été conclu grâce aux bons offices du TLTB et contribue à la réalisation d'une priorité nationale en matière de protection de l'environnement ; le montant du loyer a été négocié en prenant pour point de départ les sommes figurant dans le bail de Sovi²⁷. Un autre projet en phase de développement aux Fidji prévoit la mise en place d'un bail de 99 ans et la vente de crédits carbone pour protéger 4 120 hectares de forêt, en collaboration avec huit groupements de propriétaires fonciers dans le but de prévenir la déforestation et de produire chaque année 18 800 crédits carbone²⁸. On voit donc que le recours aux baux de location dans une perspective de conservation a déjà fait des émules aux Fidji.

Obstacles et limites

En tant qu'outil transactionnel de promotion de la conservation et de la résilience climatique, les baux de location présentent bien des avantages. La transaction en tant que telle est bien comprise et existe dans la plupart des systèmes juridiques, et la souplesse de l'outil permet de l'adapter à des besoins et à des contextes spécifiques, y compris à la diversité des régimes fonciers. Dans les régimes fonciers traditionnels ou communautaires en particulier, les baux de location peuvent constituer une solution quand d'autres outils transactionnels tels que les achats fonciers ne sont pas applicables. Cela étant, la mise en œuvre des baux de location n'est pas totalement exempte d'écueils.

Pour pérenniser la réussite d'un projet de conservation, le bail doit être mis en place sur le long terme, comme dans le cas des baux de 99 ans conclus aux Fidji (sachant que, dans certains contextes, un bail d'une durée inférieure peut permettre de réagir rapidement face à des menaces et d'opérer une transition vers d'autres solutions). Pour autant, un bail de longue durée n'est pas synonyme de protection permanente. Avant la signature, les acteurs de la conservation doivent s'assurer de la disponibilité sur le long terme des fonds qui serviront au paiement des loyers ainsi qu'au financement des activités courantes de gestion de la conservation. Dans le cas des grandes superficies en particulier, les fonds requis au départ peuvent être considérables.

La fluctuation possible dans le temps de la valeur des terres et des ressources constitue un autre paramètre pouvant compliquer la question du financement de départ. Il se peut qu'il soit nécessaire de modifier le montant du loyer afin de rester concurrentiel face aux autres solutions s'offrant aux propriétaires fonciers. La plupart des contrats de bail comportent des dispositions prévoyant l'ajustement des loyers, ce qui permet, dans une certaine mesure, de se prémunir contre le mécontentement des propriétaires en cas de décalage entre les loyers et la valeur du foncier. En dépit de ces protections, un tel décalage peut constituer une menace pour le contrat de bail.

27 <https://fiji.wcs.org/About-Us/News/articleType/ArticleView/articleId/10249/Land-owning-unit-secures-lease-agreement-for-the-protection-of-its-forest.aspx>

28 <http://www.nakau.org/drawa-fiji.html>

La viabilité des baux de conservation peut en outre être compromise par une menace potentielle bien spécifique : dans de nombreux pays en effet, les droits sur les ressources minérales souterraines sont exclus des baux et les pouvoirs publics conservent le droit d'octroyer des permis d'exploration ou d'exploitation desdites ressources. Dans le même ordre d'idée, les droits relatifs à l'eau, afférant par exemple à la construction d'installations hydroélectriques en amont, peuvent être exclus d'un bail (voire même revendiqués à la fois par les pouvoirs publics et les populations locales). De tels scénarios sont susceptibles de compromettre ou de réduire à néant les investissements environnementaux. Même si l'on parvient à une entente avec les autorités compétentes à l'ouverture du bail, des changements ultérieurs au sein de l'administration ou de la politique publique pourront le mettre à mal. De fait, dans certains systèmes juridiques, cette difficulté peut se poser même après l'achat d'un bien foncier.

Enfin, bien que les contrats de bail soient compatibles avec les régimes fonciers traditionnels ou communautaires, un tel cas de figure implique généralement aussi la participation d'un grand nombre de parties prenantes locales. Les rivalités, les conflits ou tout simplement l'existence de divergences entre les propriétaires quant aux priorités et aux perspectives constituent une difficulté inhérente à la gestion du bien pour le preneur du bail. Le simple recensement de la totalité des propriétaires légitimes peut constituer en soi un véritable défi. Pour cette raison, les contrats de bail (et les autres transactions) mis en place sur des terres coutumières exigent d'importants moyens et beaucoup de temps pour impliquer les parties prenantes, jouer un rôle de médiateur dans les conflits et, de manière générale, pour conserver de bonnes relations avec les propriétaires fonciers.

SERVITUDES

Une servitude environnementale est un arrangement relatif aux droits de propriété permettant aux propriétaires fonciers, aux organisations de protection de l'environnement et aux pouvoirs publics de travailler main dans la main à la réalisation d'objectifs de conservation²⁹. La principale caractéristique d'une servitude est que le bien continue à appartenir à son propriétaire, qui en garde le contrôle. De plus, si les objectifs environnementaux peuvent imposer certaines restrictions quant à l'usage de la terre, d'autres usages qui ne sont pas incompatibles avec lesdits objectifs peuvent rester autorisés. Ainsi, si une organisation de protection de l'environnement veut travailler avec une communauté pour protéger l'habitat fluvial situé sur son territoire, il se peut que la servitude autorise la pratique de l'agriculture à partir d'une distance spécifique des cours d'eau ou encore la récolte de produits forestiers non ligneux.

Dans le cas d'une servitude environnementale, le propriétaire et le « titulaire » (organisme de protection de l'environnement ou pouvoirs publics) signent un document juridiquement contraignant qui confère au titulaire un droit réel immobilier sur la zone définie comme devant être protégée. Le propriétaire conserve le droit de possession, de contrôle et de gestion responsable du bien, ainsi que celui d'en expulser toute personne s'y trouvant sans autorisation. Le titulaire de la servitude reçoit le droit de limiter l'usage du bien dans la mesure du nécessaire pour parvenir aux objectifs convenus en matière de protection de l'environnement, qui sont exposés dans le contrat de servitude. Les restrictions convenues à des fins de conservation quant à l'usage des terres et des ressources y sont également spécifiées. Élément fondamental, les objectifs en matière de conservation et les restrictions mises en place au titre de la servitude, ainsi que les droits accordés au titulaire pour parvenir à ces objectifs et faire appliquer les restrictions sont attachés au bien immobilier et ont un caractère contraignant pour tous ses propriétaires ultérieurs.

Les servitudes environnementales sont également appelées conventions de conservation³⁰. Indépendamment de leur dénomination, ces instruments ont pour caractéristique principale de créer des arrangements stables et

29 Cette partie s'inspire largement de la description des servitudes fournie par la Pennsylvania Land Trust Association que l'on peut consulter à l'adresse suivante : <http://conservationtools.org/guides/19-conservation-easement>.

30 Les servitudes environnementales se distinguent d'un instrument apparenté, les restrictions sur le titre, en ce que ces dernières n'impliquent pas une tierce partie désignée pour en assurer le respect. Un exemple de restriction sur le titre est une condition associée à une terre transmise par héritage imposant de maintenir son statut d'aire de conservation.

perpétuels permettant de garantir la gestion de la conservation sur un bien. Toutefois, les droits et les pouvoirs conférés au titulaire ne sont pas illimités ; ils doivent être en rapport avec l'objectif de la servitude et les parties doivent définir une série de restrictions devant manifestement contribuer à la réalisation dudit objectif. Les servitudes sont « sans dépossession », ce qui signifie que tous les droits de propriété et de possession sont conservés par les propriétaires fonciers. Cet élément distingue cet outil des achats et des contrats de bail. Si l'usage du bien doit être compatible avec les objectifs en matière de conservation de la servitude, les propriétaires retiennent néanmoins l'entière et unique possession de leur bien ainsi que le droit absolu de décider de qui peut pénétrer sur leurs terres. Une servitude environnementale confère généralement à son titulaire le droit d'accéder au bien dans le seul but de contrôler le respect de la servitude ou de remédier à d'éventuelles infractions.³¹

Dans les systèmes de *common law*, les servitudes sont le résultat de la jurisprudence. En droit romain, elles sont généralement prévues par le Code civil (voir encadré 3 ci-dessous). Certains pays sont dotés de lois spécialisées traitant des servitudes. C'est le cas par exemple de la loi relative au *derecho real de conservación* du Chili, adoptée pour remédier aux carences dans la conception juridique actuelle des servitudes dans le Code civil chilien.

ENCADRÉ 3 : COMPARAISON ENTRE *COMMON LAW* ET CODE CIVIL

Il existe entre les systèmes de *common law* et de Code civil deux différences pratiques importantes s'appliquant aux mécanismes que nous examinons ici :

- i. **Facilité de conclusion des contrats.** Les systèmes de *common law* reconnaissent généralement le caractère contraignant des contrats, sous réserve qu'il y ait consentement, que les parties au contrat soient celles qui ont une obligation à exécuter et que quelque chose de valeur soit échangé en contrepartie de ladite exécution. De manière générale, aucun type d'autorité juridique n'est nécessaire, si ce n'est que le contrat doit être conclu entre des personnes morales et qu'il ne doit être ni illégal ni établi sous la contrainte. À l'inverse, dans les systèmes de Code civil, les contrats, notamment ceux qui portent sur des biens immobiliers, doivent se conformer aux dispositions du Code civil ou d'autres bases juridiques, qui peuvent être très normatives/conventionnelles et doivent se fonder sur certains droits à contracter stipulés dans le Code (par exemple les servitudes telles qu'elles sont décrites dans le Code civil). Ceci peut se révéler contraignant du point de vue pratique quand on essaie de négocier un dispositif juridique nouveau ou novateur. (Un amendement du Code civil français de 2016 a pour but de remédier à certains de ces problèmes). Dans le cas des contrats de bail par exemple, les systèmes de *common law* autorisent les parties à définir les restrictions correspondant à leurs besoins, comme dans le bail mis en place pour assurer la conservation du bassin de Sovi aux Fidji. Le droit romain s'appuie sur des types de servitudes définis de manière beaucoup plus restrictive; c'est ainsi que le Code civil français prévoit des servitudes de vue, des servitudes de passage et des servitudes d'utilité publique.
- ii. **Nature contraignante du précédent contre règles codifiées dans les litiges connexes.** S'agissant des limites des contrats, la reconnaissance du précédent dans les systèmes de *common law* (*stare decisis*) permet aux parties d'anticiper jusqu'à un certain point la façon dont il sera statué sur des dispositions nouvelles ou innovantes, ou sur le fond en cas de contestation. En d'autres termes, l'interprétation d'un concept peut varier tant qu'il n'a pas été contesté devant les tribunaux. Par exemple, si la description juridique du fonds servant dans une servitude n'est pas suffisamment précise, elle peut être frappée de nullité, comme l'a décidé la Cour suprême de Caroline du Nord dans l'affaire *Cummings c. Dosam Inc.*. Cependant, une

31 Certaines servitudes confèrent au bénéficiaire le droit d'accéder aux biens pour y effectuer des activités pertinentes en rapport avec la conservation (recherche, réhabilitation, etc.). D'autres peuvent inclure des droits d'accès public permettant le passage ou des usages récréatifs. Toutefois ces droits d'entrée à des fins spécifiques constituent des servitudes d'accès, à distinguer des servitudes environnementales et elles sont généralement spécifiées dans un document juridique distinct.

fois l'affaire jugée, seules les questions juridiques peuvent faire l'objet d'une procédure d'appel et il ne peut donc plus y avoir de réexamen du dossier dans son ensemble. C'est ainsi que dans des affaires ultérieures (*Allen c. Duvall* par exemple) la même norme sera confirmée. À l'inverse, les pays de droit romain se fondent sur le texte de la loi comme principe directeur. Un mécanisme contractuel nouveau ou novateur et non codifié est susceptible de faire l'objet de contestations prolongées à l'issue incertaine, qui peuvent en réduire l'attractivité et l'efficacité économique. Cependant, une fois que le nouveau mécanisme est codifié, comme dans le cas du *derecho real de conservación* au Chili, la certitude est plus grande de le voir appliquer dès sa mise en place.

En résumé, les systèmes de droit romain comme ceux de *common law* présentent des avantages et des inconvénients au regard de la mise en œuvre de mécanismes juridiques innovants. Les systèmes de *common law*, comme aux Fidji, peuvent permettre plus de souplesse dans l'établissement des contrats, mais si un mécanisme innovant est codifié de manière adéquate, les systèmes de droit romain tels qu'ils existent en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française sont susceptibles de garantir son application avec davantage de certitude.

Dans certains pays, le don d'une servitude environnementale à une organisation caritative ou à un établissement public donne lieu à des avantages fiscaux. Ces dispositions sont généralement énoncées dans la législation relative aux questions fiscales ; c'est ainsi qu'aux États-Unis d'Amérique, les déductions fiscales autorisées en cas de don de servitudes sont définies par le Code général des impôts. De manière générale, pour en bénéficier, le propriétaire foncier doit faire don de la servitude ou recevoir une indemnisation dont le montant est inférieur à la diminution de la valeur marchande du bien attribuable à la servitude (l'écart entre le montant de l'indemnisation et la diminution de la valeur est assimilé à un don à une organisation caritative). Il est par ailleurs nécessaire que la servitude soit accordée à perpétuité à une organisation caritative et uniquement à des fins de conservation. La valeur de la contribution caritative aux fins de l'abattement fiscal doit être déterminée par une évaluation indépendante. Elle correspond aux restrictions imposées par la servitude sur l'usage actuel et futur du bien, et partant, à la réduction du montant qu'un acheteur serait disposé à payer pour acquérir le bien.

Une servitude environnementale n'est pas un contrat. Le document juridique qui l'établit crée un droit irrévocable de limiter l'utilisation d'une ressource. L'octroi d'une servitude à titre permanent et inconditionnel confère au titulaire le droit ou le pouvoir d'utiliser le bien foncier, ou d'en limiter l'usage dans un but spécifique. Une fois enregistrée, la servitude environnementale a un caractère contraignant, indépendamment du consentement de futurs propriétaires. Elle constitue donc elle-même un droit légitime sur un bien immobilier, au service d'un objectif spécifique de protection de l'environnement.

Après avoir effectué toute la diligence requise et avoir convenu avec les propriétaires fonciers des valeurs de conservation à protéger et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, le titulaire prépare la première mouture du document portant octroi de la servitude environnementale.³² Le texte est ensuite remanié jusqu'à ce que toutes les parties s'accordent sur son libellé final. La marche à suivre pour obtenir l'entrée en vigueur du document est définie par le système juridique en place ; il s'agit généralement d'enregistrer la servitude auprès d'un organisme public foncier. Une fois que la servitude est exécutée, le titulaire est chargé de veiller au respect des objectifs en matière de conservation. Citons notamment la réalisation de visites régulières de contrôle sur le site, le maintien de relations positives avec les propriétaires fonciers, la résolution des infractions à la servitude, la réponse aux demandes des propriétaires souhaitant exercer les droits réservés et la modification de la servitude si nécessaire. En cas d'infractions persistantes aux conditions de la servitude, le cadre juridique de référence peut offrir des recours au titulaire (injonctions, jugements, etc.) et le document juridique portant création de la servitude peut comporter des dispositions relatives à son exécution. D'autres recours peuvent être exercés devant les juridictions civiles, en intentant par exemple une action en dommages-intérêts.

32 Voir à l'annexe 3 du tour d'horizon mondial des mécanismes un exemple de document créant une servitude. Pour consulter un autre modèle fréquemment utilisé lors de l'octroi de servitudes environnementales, voir la Pennsylvania Land Trust Association (PALTA).

Comme nous l'avons indiqué plus haut, on dénombre aux États-Unis d'Amérique quelque 1 700 fiducies foncières, qui, pour beaucoup, incluent les servitudes environnementales dans leurs interventions. Nous avons déjà évoqué TNC, la plus importante d'entre elles, qui détient plus de 1,2 million d'hectares sous servitude. Les servitudes mises en place par TNC prennent des formes diverses : il peut s'agir de dons ou de ventes par des propriétaires fonciers ou de servitudes mises en place après l'achat de biens fonciers pour les revendre à des acheteurs écoresponsables. TNC souligne que l'efficacité des servitudes s'explique notamment par le fait qu'elles permettent de conserver un habitat de manière permanente en servant l'intérêt général, tout en maintenant le bien entre les mains de propriétaires privés. Aux États-Unis, TNC s'appuie sur son savoir-faire en matière d'avantages fiscaux pour promouvoir le recours aux servitudes environnementales auprès des propriétaires fonciers désireux de protéger l'environnement. En dehors des États-Unis toutefois, les possibilités de mise en place de servitudes sont beaucoup moins nombreuses, même pour des organisations spécialisées telles que TNC. Le cas de la forêt de Yela aux États fédérés de Micronésie (voir encadré 4) constitue une exception marquante à cet égard³³.

ENCADRÉ 4 : SERVITUDE ENVIRONNEMENTALE DE LA FORÊT DE YELA À KOSRAE

En 2004, le projet de construction d'une route circulaire à Kosrae prévoyait la traversée de la forêt de Yela, écosystème unique de 160 hectares de forêt marécageuse de *Terminalia carolinensis* appartenant pour partie à la famille Alik³⁴, dont les membres ont fait appel à TNC pour les aider à protéger cet écosystème si rare. TNC s'est allié au Service forestier du ministère américain de l'Agriculture (USDA) pour mettre au point une servitude environnementale destinée à protéger les valeurs de conservation de la zone, tout en assurant des revenus à la famille Alik en contrepartie de son renoncement au développement de la forêt. Ne disposant pas d'une connaissance suffisante des mécanismes de conservation autorisés par le droit micronésien, TNC a collaboré avec les propriétaires et les pouvoirs publics sur les questions relatives aux titres de propriété et aux servitudes. L'organisation s'est appuyée sur la jurisprudence américaine, de sorte que si la servitude a été mise en place dans le droit de Kosrae, elle est étayée par une opinion du ministre de la Justice des États-Unis selon laquelle la jurisprudence américaine lui est applicable.³⁵

Les propriétaires fonciers ont créé la Yela Environment Landowners Authority (YELA), organisation à but non lucratif chargée d'accompagner le processus d'attribution des titres de propriété, impliquant la reconnaissance des droits coutumiers par le tribunal foncier de Kosrae et débouchant sur la délivrance des titres en question. La YELA gère également la distribution des paiements des servitudes aux dix familles de propriétaires, avec le soutien d'un fonds de dotation détenu et géré par le Micronesia Conservation Trust. Le fonds a été alimenté par des contributions d'environ 550 000 dollars É.-U. provenant d'un partenariat public-privé entre le programme patrimonial du Service américain des forêts et la Fondation David et Lucile Packard.^{36,37} Le rendement annuel du fonds, qui s'élève à quelque 25 000 dollars É.-U., est distribué aux propriétaires fonciers sous réserve du respect des clauses de la servitude, qui consistent en premier lieu à limiter le développement (dont la construction de routes) et à ne pas défricher la forêt.³⁸ La Kosrae Island Resource Management Authority (KIRMA) est le titulaire de la servitude et la Kosrae Safety and Conservation Organization

33 <https://www.fs.usda.gov/detail/r5/news-events/?cid=STELPRD3794698>

34 McFarland, B. 2018. *Conservation of Tropical Rainforests: A Review of Financial and Strategic Solutions*. Palgrave Studies in Environmental Policy and Regulation. Palgrave Macmillan: New York, NY (États-Unis d'Amérique).

35 Ces liens découlent de l'Accord de libre association actuellement en place entre les États fédérés de Micronésie et les États-Unis d'Amérique, qui s'inscrit dans le prolongement de l'administration par les États-Unis des États fédérés de Micronésie en tant que Territoire sous tutelle par le passé.

36 T. Leberer (Directeur, Pacific Division, TNC). 2018. Communication personnelle, 28 mars 2018.

37 Pas d'informations disponibles sur les coûts de mise en place ou de transaction de cette initiative.

(KSCO) est l'organisme chargé du suivi au nom du titulaire de la servitude. La réussite de cette initiative laisse penser que, sous réserve d'une participation suffisante des parties prenantes, d'un mécanisme juridique fonctionnel et d'un financement régulier, ce modèle peut être efficace sur les terres coutumières situées dans des zones reculées, car il permet à la terre de rester en possession de ses propriétaires traditionnels tout en les incitant à en protéger les valeurs de conservation.

À l'inverse, alors qu'il existe en Australie de nombreux organismes qui procèdent à des achats fonciers ou mettent en place des servitudes à des fins de conservation (voir ci-dessus), leurs activités portent principalement sur des biens fonciers privés ou en pleine propriété. Établi par la Humane Society International en Australie, le Wildlife Land Trust (WLT) œuvre aux côtés de propriétaires privés à la gestion et à l'enregistrement de leurs biens en tant que « sanctuaires » ; environ 30 % des 531 sanctuaires existant actuellement font également l'objet d'une forme de convention de conservation (analogue à une servitude)³⁹. Le WLT oriente en outre les personnes intéressées vers des ressources telles que les programmes incitatifs publics⁴⁰ et les programmes de convention homologués par les pouvoirs publics à des fins fiscales.⁴¹

Il semble toutefois que les stratégies de promotion des objectifs de conservation sur les terres aborigènes ne fassent pas appel à des outils transactionnels et privilégient la cogestion et l'autonomisation des propriétaires aux fins d'amélioration de la gestion des terres et des ressources. Le programme des aires protégées autochtones du Gouvernement australien en est un exemple emblématique⁴². En Nouvelle-Zélande, les achats fonciers à des fins de conservation ne semblent pas très fréquents, mais il existe un organisme bien établi et très actif qui met en place des conventions de conservation, le QEII National Trust. Ce fonds détient actuellement plus de 4 400 conventions protégeant plus de 180 000 hectares de terres privées⁴³. Le Gouvernement néo-zélandais a également adopté une disposition juridique explicite relative à l'application de conventions de conservation spécifiques sur les terres māori, les *Ngā Whenua Rāhui kawenata*. Cet instrument prévoit également une protection à perpétuité, mais à la différence des conventions classiques, ses dispositions et ses clauses peuvent être revues par chaque génération (mais pas avant une période minimale de 25 ans⁴⁴). Les servitudes environnementales ne sont pas des instruments utilisés dans les autres pays océaniques.

Obstacles et limites

Une servitude environnementale définit les pratiques de gestion et les utilisations des terres autorisées et limitées. Si l'évolution de la situation impose l'adoption de nouvelles mesures de gestion pour réaliser les objectifs de conservation, la servitude doit faire l'objet d'une renégociation et d'un amendement, sans que le propriétaire foncier n'ait l'obligation d'accepter ces changements. On voit donc que les servitudes ne sont pas forcément compatibles avec une gestion adaptative. Ce défaut est amplifié par la nécessité d'une vérification du respect des restrictions imposées. En outre, une servitude environnementale ne permet pas toujours à des parties autres que le propriétaire d'avoir un accès continu au bien. Le propriétaire peut décider d'inclure dans la servitude un droit d'accès pour l'élimination des espèces exotiques envahissantes ou permettre au public de traverser ses terres, mais rien ne l'oblige à le faire.

Le principal point faible des servitudes environnementales réside dans la nécessité d'un ancrage dans les cadres juridiques existants pour garantir leur force exécutoire. De plus, le contexte juridique et institutionnel général doit être suffisamment développé pour que les titulaires des servitudes puissent s'en prévaloir pour faire respecter les

38 M. Conner (Directeur, California Land Protection, TNC). 2018. Communication personnelle, 10 avril.

39 <https://www.wildlifelandtrust.org.au/index.php/resources/conservation-covenants>

40 <http://www.environment.gov.au/biodiversity/conservation/incentive-programs-around-australia>

41 <http://www.environment.gov.au/biodiversity/conservation/covenants/approved-programs>

42 <https://www.pmc.gov.au/indigenous-affairs/environment/indigenous-protected-areas-ipas>

43 <http://qeii-nationaltrust.org.nz/>

44 <https://www.doc.govt.nz/about-us/science-publications/conservation-publications/protecting-and-restoring-our-natural-heritage-a-practical-guide/legal-protection/>

prescriptions légales. Pour ce qui est en particulier des questions complexes et litigieuses relatives à la propriété et aux droits d'usage et d'accès, l'exécution des servitudes peut revêtir un caractère explosif et politisé. Mermet et al. (2004) laissent entendre que c'est la principale raison pour laquelle le recours aux servitudes se limite essentiellement aux États-Unis d'Amérique.

La possibilité de bénéficier d'avantages fiscaux constitue l'un des facteurs poussant les propriétaires fonciers américains à accepter les servitudes. Or, dans bien des pays en développement, les systèmes fiscaux ne sont pas suffisamment perfectionnés pour créer de telles incitations. De plus, les avantages fiscaux n'ont pas la même valeur incitative pour des propriétaires aisés et pour ceux qui possèdent certes des biens fonciers importants, mais peu de liquidités, ces derniers ne pouvant pas tirer profit de la valeur totale des abattements fiscaux⁴⁵. L'application de mesures incitatives peut se heurter à un autre écueil : la perception par un propriétaire de la valeur de ses terres peut être très éloignée de la juste valeur du marché. C'est ainsi que dans le cadre du projet de construction de la route de ceinture à Kosrae évoqué plus haut, TNC et ses partenaires ont dû faire face à la déception des propriétaires puisque la valeur juste du marché était bien inférieure à la valeur intrinsèque de la terre aux yeux de la communauté⁴⁶.

Pour finir, un autre risque potentiel associé aux servitudes environnementales réside dans l'existence possible d'autres droits d'usage, relatifs en particulier à l'eau et aux ressources souterraines qui ne sont pas sous le contrôle de l'organisation de protection de l'environnement titulaire de la servitude. Il convient de faire preuve de toute la diligence requise pour déterminer les éventuelles voies de recours du titulaire au cas où l'exercice des autres droits d'usage compromette les objectifs en matière de conservation⁴⁷.

ANALYSE

Dans les États et les Territoires où une proportion importante des terres relève d'un régime foncier traditionnel et ne peut donc être vendue (88 % des terres aux Fidji et 98 % à Vanuatu)⁴⁸, il semble a priori judicieux de s'appuyer sur l'expérience engrangée à l'échelle mondiale comme régionale en matière de contrats de bail. La réalisation d'achats fonciers lorsque la possibilité se présente peut déboucher sur des progrès substantiels en matière de conservation, mais c'est en utilisant des outils adaptés aux régimes de terres coutumières que l'on saisira le plus d'opportunités. De même, si l'essentiel des terres appartient à l'État, les baux (ou les concessions) sont susceptibles d'une application plus large que les achats, car les organismes publics risquent de se montrer réticents à l'idée de réduire de manière permanente l'étendue des terres domaniales. Les servitudes environnementales évitent le principal inconvénient des contrats de bail, à savoir leur caractère transitoire, mais imposent la mise en place de dispositions juridiques et institutionnelles stables. En conséquence, tout effort délibéré de promotion des baux de conservation doit s'accompagner d'une réflexion sur le renforcement des conditions favorables à l'utilisation des servitudes.

Dans les États et Territoires où la propriété privée domine, une stratégie volontariste d'achat foncier peut se justifier. Toutefois, les contrats de bail ou le renforcement et l'application des servitudes environnementales peuvent constituer des solutions à la fois pour surmonter la résistance face au renoncement total et permanent aux droits de propriété et pour obtenir un meilleur rapport coût-efficacité. Dans certains cas, un bail à court terme peut constituer un arrangement temporaire précédant un achat ou l'institution d'une servitude, le temps de créer un climat de confiance et de mettre en place un environnement porteur (comparable à l'achat d'une option sur le bien).

45 *Nature Conservation* 10: 1-23, « Private Protected Areas in Australia : current status and future directions », James Fitzsimmons – citant les arguments présentés en 2008 par The Nature Conservancy devant la Commission d'enquête sur le futur système fiscal australien.

46 T. Leberer (Directeur, Pacific Division, TNC). 2018. Communication personnelle, 28 mars 2018.

47 « Privately Protected Areas: Advances and Challenges in guidance, policy, and documentation » (Bingham et al. 2017).

48 AusAid 2008, *Making Land Work*, Volume One, p.4, et <http://www.adraf.nc/component/cartographie/?zone=generale&type=TP>

L'examen des outils transactionnels met en évidence les principaux écueils suivants :

Capacité/mandat institutionnel : Ce sont les organisations spécialisées dont la mission est d'œuvrer à la conservation par le biais d'achats de biens fonciers et de servitudes (les contrats de bail étant plutôt utilisés de manière opportuniste) qui ont le plus résolument recours aux outils transactionnels. Si de tels acteurs sont absents, la promotion de ces mécanismes imposera d'investir de manière ciblée dans le renforcement des capacités requises, une fois que l'on aura recensé les entités intéressées par une telle orientation. S'il est possible d'externaliser une bonne part de l'expertise juridique et immobilière nécessaire à une transaction donnée, les institutions qui dirigent l'opération doivent avoir une bonne connaissance des aspects fondamentaux des principaux modèles transactionnels, ainsi que du contexte politique et juridique spécifique. L'existence et la poursuite de l'expansion d'acteurs mondiaux dans ce domaine (TNC, Rainforest Trust et Land Trust Alliance, par exemple) permettent de disposer de précieuses ressources dans le domaine technique notamment pour appuyer une stratégie de renforcement des capacités dans une zone géographique particulière.

Financement : Si le financement constitue une difficulté inhérente à toute action de conservation, les stratégies transactionnelles sont confrontées à des écueils bien spécifiques. Dans le cas des achats, la nécessité de réunir la totalité des fonds correspondant au prix du bien peut constituer une tâche redoutable, et celle de garantir des paiements sur le long terme au titre des servitudes et des contrats de bail peut l'être plus encore. Dans le cas des baux, l'évolution du coût d'opportunité dans le temps peut entraîner une remise en question du dispositif et accroître par là même les difficultés de financement. Quel que soit le modèle choisi, la transaction ne représente en elle-même qu'une partie du coût ; les coûts récurrents associés à la gestion peuvent être substantiels, en particulier ceux afférents à la participation des parties prenantes.

Participation des parties prenantes : L'implication des communautés et la gestion d'autres aspects relationnels constituent un impératif après la conclusion de toute transaction. Cela a des conséquences notables sur le déploiement des outils transactionnels à grande échelle et sur le temps et les moyens croissants qu'il faudra consacrer à la participation. Si les techniciens impliqués dans la conception et l'exécution des transactions peuvent passer d'un projet à l'autre, le personnel chargé de la participation communautaire et d'autres aspects relationnels ne peut intervenir que sur un nombre limité de sites. Les modèles de cogestion ou d'absorption de zones dans des réseaux d'aires protégées officielles peuvent contribuer à atténuer cette difficulté, mais il est inévitable d'augmenter in fine le nombre de personnes chargées de la dimension relationnelle des projets.

Application des dispositifs : L'intégrité environnementale des aires achetées, louées ou constituées en servitude dépend fondamentalement de l'application des dispositifs correspondants. En d'autres termes, la réussite est tributaire de la capacité des mécanismes de contrôle, ainsi que de la volonté politique des décideurs dont dépend l'application desdits mécanismes. C'est dans ce contexte qu'apparaîtront des différences légitimes de perspective dans les priorités des parties prenantes et des décideurs. L'achat de terres ne peut donner les résultats escomptés si les responsables politiques locaux ne prennent pas de mesures contre les squatters. Une servitude ne fonctionnera pas si les tribunaux hésitent à pénaliser les propriétaires fonciers qui ne se conforment pas aux restrictions sur l'exploitation des ressources. Un bail de conservation n'atteindra pas ses objectifs si les systèmes de concessions publiques n'en respectent pas les limites. Un effort continu en matière de communication, associé aux mesures incitatives appropriées, doit promouvoir la volonté politique, juridique et sociale de faire appliquer les dispositifs.

En résumé, il importe de ne pas sous-estimer les défis à relever dans la mise en œuvre de transactions relatives au foncier et aux droits fonciers. Cela étant, on notera que si certains de ces obstacles sont spécifiques aux outils transactionnels, beaucoup d'entre eux sont inhérents à tout projet ou démarche de conservation. Les difficultés afférentes au financement, à l'évolution du coût d'opportunité, à la gestion des parties prenantes et à l'alignement sur les priorités des pouvoirs publics doivent être prises en compte dans toute stratégie de conservation. Dans certains contextes, les démarches transactionnelles présentent probablement des avantages substantiels par rapport aux autres outils de conservation, du moment qu'elles s'inscrivent dans le prolongement d'arrangements déjà connus des propriétaires fonciers et opèrent sur le principe du gré à gré. Bien que les obstacles à surmonter ne soient pas forcément négligeables, les transactions relatives au foncier et aux droits fonciers peuvent constituer un atout de taille dans l'arsenal des outils de conservation disponibles en Océanie.

TABLEAU 2 : SYNTHÈSE DU TOUR D'HORIZON DES MÉCANISMES

	ACHAT À DES FINS DE CONSERVATION	SERVITUDE	CONTRAT DE BAIL
Conditions favorables	<ul style="list-style-type: none"> Financement disponible dès le départ Titre de propriété transférable Propriétaire/vendeur désireux de réaliser la transaction Acheteur à des fins de conservation habilité à devenir propriétaire du bien 	<ul style="list-style-type: none"> Clarté du titre de propriété Codification des servitudes dans la législation Volonté des pouvoirs publics/judiciaires de faire respecter la servitude 	<ul style="list-style-type: none"> Accord des parties sur les clauses du bail Volonté des pouvoirs publics/judiciaires de faire respecter les clauses du bail Financement à long terme
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> Obtention de la totalité des droits qui font l'objet de mesures de conservation Permanence 	<ul style="list-style-type: none"> Le bien reste en la possession des propriétaires Reste en vigueur indépendamment des changements de propriétaire Pas d'expiration 	<ul style="list-style-type: none"> Le bien reste en la possession des propriétaires Permet un accès soumis à conditions Les clauses du bail peuvent définir des mesures de conservation et des restrictions
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> Coût financier élevé Risque d'aliénation de la population locale 	<ul style="list-style-type: none"> Dépend de la pérennité de la volonté judiciaire d'appliquer le mécanisme Peut imposer l'achat d'un fonds dominant 	<ul style="list-style-type: none"> Durée limitée par la réglementation Besoins de financement à long terme Évolution du coût d'opportunité
	Responsabilité permanente en matière de participation des parties prenantes		
	Responsabilité permanente en matière de gestion de la conservation (et des coûts associés)		
	Droits sur les ressources souterraines généralement conservés par l'État		



Photo de l'utilisateur dcaloren sur Flickr, 2010

3. ÉTUDE DE FAISABILITÉ

À partir du tour d'horizon mondial présenté dans la section précédente, nous avons conclu que la possibilité d'étendre l'utilisation de ces mécanismes aux pays océaniques était envisageable et méritait d'être étudiée de manière plus approfondie. Cela dit, cette stratégie comporte des défis. Ainsi, l'analyse des critères de faisabilité exposée ci-après brosse un tableau des facteurs favorables et des possibilités d'action, ainsi que des défis à relever dans les quatre pays océaniques visés par le projet RESCCUE (Fidji, Vanuatu, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française). L'analyse se centrera sur les principaux éléments influant sur la faisabilité d'un recours accru aux outils transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers :

- i. **Priorités de conservation** : Si l'on veut appliquer à plus grande échelle les outils transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers, il convient de déterminer clairement les zones géographiques où les investissements en faveur de la conservation et de la résilience climatique auront l'impact positif le plus marqué. Par conséquent, il est capital de dresser une liste des sites prioritaires en tenant explicitement compte des facteurs influant sur la conservation de la biodiversité et la résilience climatique.
- ii. **Politiques publiques** : L'exécution à large échelle d'une stratégie transactionnelle n'est possible qu'avec le soutien des pouvoirs publics, qui devront faciliter les processus de validation pertinents et garantir l'exécution des transactions et l'exercice des droits de propriété ou d'usage. Il est donc crucial que le gouvernement s'affirme comme un partenaire coopératif et le traduise dans les engagements qu'il prend à l'égard des instruments internationaux, dans ses documents de politique nationale, les mandats des institutions concernées et d'autres documents.
- iii. **Contexte juridique** : Toute stratégie fondée sur le foncier et les droits fonciers doit s'ancrer dans des cadres législatifs et réglementaires régissant les transactions, dont le caractère opposable doit être reconnu dans le droit national. La nature des titres et des droits de propriété est à cet égard un facteur central.
- iv. **Contexte socioculturel** : La nature des droits fonciers et de la gouvernance du foncier est tout autant une question juridique qu'une affaire de contexte socioculturel. Le rapport individuel et collectif à la terre influence les rôles dévolus aux acteurs de la conservation (contreparties), peut être un facteur déterminant dans les conflits entre parties prenantes et façonne le contexte politique dans lequel s'inscrivent les programmes de transaction foncière.
- v. **Capacité de mise en œuvre** : L'application d'outils transactionnels exige un éventail de capacités techniques. Pensons notamment aux capacités nécessaires pour faire fonctionner les dispositifs financiers et juridiques sous-tendant les transactions ainsi qu'aux capacités spécifiques à la conservation, telles que la gestion de site, le suivi écologique et la participation des parties prenantes.
- vi. **Options de financement** : Les transactions, telles que les acquisitions foncières, les servitudes et les baux, supposent le versement d'une contrepartie financière à un propriétaire foncier en échange du transfert de propriété du bien considéré ou de droits de propriété partiels. De plus, une fois la transaction exécutée, des coûts de gestion à long terme sont à prévoir sur la plupart des sites afin de garantir la réalisation des objectifs de conservation ou de résilience climatique.
- vii. **Durabilité de la gestion** : Pour assurer l'intégrité des sites après transaction, il faut qu'un acteur accepte d'assumer la responsabilité de la gestion à long terme et que des financements soient disponibles pour garantir la présence des capacités nécessaires.

Dans les sections qui suivent, une évaluation fondée sur ces critères de faisabilité, qui se recoupent généralement en de nombreux points, est proposée pour chacun des pays océaniques visés.

Priorités de conservation

Aux Fidji, le Gouvernement et les organisations environnementales ont, dans le cadre d'une collaboration suivie, établi une liste claire des sites terrestres prioritaires méritant d'être classés dans le réseau national d'aires protégées. Cette collaboration s'est matérialisée par la création d'une structure : le Comité des aires protégées (CAP)⁴⁹. Le CAP a délimité un ensemble proposé d'aires terrestres protégées afin d'avancer dans la réalisation de l'objectif de conservation fixé au niveau national, à savoir protéger 17 % des espaces terrestres du pays⁵⁰. Toutefois, les priorités cartographiées doivent encore être affinées, d'autant que le CAP cherche à trouver l'équilibre optimal entre de multiples objectifs de conservation. Par exemple, Klein et al. (2014) ont montré que la configuration du réseau d'aires protégées fidjien pouvait évoluer en mettant davantage l'accent sur les liens écologiques entre les aires terrestres protégées et les écosystèmes côtiers⁵¹. Par ailleurs, des analyses supplémentaires axées sur l'adaptation au changement climatique, la gestion des risques de catastrophe et d'autres démarches de verdissement des infrastructures pourraient aider à recentrer le choix des priorités. Les priorités retenues privilégient les critères de biodiversité, mais cette orientation ne reflète pas forcément les domaines qui sont essentiels pour la résilience climatique. Les titres fonciers rajoutent une couche d'information supplémentaire, qu'il faudra prendre en compte dans le classement et l'échelonnement des priorités afin d'assurer une protection plus poussée. De façon générale, le découpage clair des terres coutumières, des terres domaniales et des terres détenues en pleine propriété étiera aussi l'élaboration de la stratégie transactionnelle globale. Il serait utile d'analyser le nombre de collectifs de propriétaires détenant des droits dans les zones où il est proposé d'établir des aires protégées afin de stratifier l'ensemble des aires proposées en fonction du degré de complexité des titres de propriété.

Politiques publiques

Le Gouvernement des Fidji a annoncé que le bail de conservation, expérimenté pour la première fois dans le cadre du projet du bassin de Sovi et reproduit dans la forêt de Kilaka, était un outil adapté et approuvé⁵². Si l'on ajoute à cela l'attachement du Gouvernement à l'objectif d'Aichi visant la protection de 17 % des zones terrestres, on peut avancer que le contexte politique est favorable à la mise en place d'un effort concerté de promotion et d'accompagnement d'une application élargie des baux de conservation aux Fidji. Ce cadre politique est encore renforcé par la ratification de divers instruments internationaux tels que la Convention de Ramsar, la Convention de Nouméa et la Convention sur la diversité biologique (CDB), ainsi que par l'adoption de documents de politique générale au niveau national, notamment la stratégie et plan d'action national pour la biodiversité (SPANB) des Fidji, le plan d'action fidjien pour la mise en œuvre du Programme de travail sur les aires protégées de la CDB et la déclaration de politique forestière des Fidji⁵³. Par ailleurs, en plus des engagements pris en faveur de l'extension des zones placées sous régime de gestion de la conservation, le Gouvernement des Fidji cherche également à stimuler la croissance économique et le développement et à renforcer la sécurité alimentaire, notamment en mettant fortement l'accent sur la promotion de l'agriculture⁵⁴. L'expérience du bassin de Sovi montre aussi que les projets miniers suscitent une forte mobilisation des pouvoirs publics. Ainsi, dans certains lieux particuliers où les priorités de conservation empiètent sur un important potentiel de développement agricole ou des gisements miniers, le contexte politique pourrait pencher en faveur du développement, au détriment de la conservation.

49 Jupiter, S., Tora, K., Mills, M., Weeks, R., Adams, V., Qauqau, I., Nakeke, A., Tui, T., Nand, Y., Yakub, N. 2011. *Filling the gaps: identifying candidate sites to expand Fiji's national protected area network*. Outcomes report from provincial planning meeting, 20-21 September 2010. Wildlife Conservation Society: Suva, Fiji. 65 pp.

50 Certaines sources fixent l'objectif à 20 %, mais les 17 % retenus sont conformes à l'objectif d'Aichi n° 11.

51 Klein, C., Jupiter, S., Watts, M. and Possingham, H. 2014. Evaluating the influence of candidate terrestrial protected areas on coral reef condition in Fiji. *Marine Policy* 44(c): 360-365.

52 E. Erasito. Communication personnelle, 21 février 2018 ; S. Mangubhai. Communication personnelle, 13 avril 2018.

53 Clarke, P. and Gillespie, C. 2009. *Legal Mechanisms for the Establishment and Management of Terrestrial Protected Areas in Fiji*. IUCN: Suva, Fiji.

54 Ministère de l'Agriculture. 2014. *Fiji 2020 Agriculture Sector Policy Agenda "Modernizing Agriculture."* Gouvernement des Fidji, Suva, Fidji.

Contexte juridique

Des trois grands régimes fonciers ayant cours aux Fidji (terres domaniales, pleine propriété et terres coutumières détenues en fiducie pour le compte des communautés autochtones), le statut coutumier (iTaukei) est de loin le plus représenté^{55,56}. Le principe d'inaliénabilité des terres domaniales et iTaukei (elles ne peuvent être vendues) est inscrit dans la Constitution de 2013 (article 28)⁵⁷. Étant donné que plus de 82 % des surfaces terrestres des Fidji sont détenues en indivision et sont donc inaliénables, le bail est la solution de choix pour acquérir un droit sur une terre⁵⁸.

Aux Fidji, l'achat de terrains, en tant qu'outil de conservation, ne concerne que les 8 % de terres détenues en pleine propriété⁵⁹. En dehors des biens relevant des initiatives d'achat engagées par le Fonds fiduciaire national des Fidji, la cartographie des zones ayant un statut de pleine propriété ne montre aucun chevauchement avec les priorités de conservation. Le Fonds fiduciaire national est expressément habilité à faire l'acquisition de biens à des fins de conservation culturelle ou environnementale et rien n'empêche d'autres personnes morales ou physiques fidjiennes d'en faire de même. Toutefois, les personnes étrangères souhaitant acheter des biens à des fins de conservation se heurtent à certains obstacles ; elles ont notamment l'obligation juridique d'y construire une nouvelle maison dans les deux ans suivant l'achat d'un bien vacant en pleine propriété⁶⁰.

Les servitudes, qui constituent par essence une aliénation de certains droits réels immobiliers, ne sont pas autorisées sur les terres domaniales ou iTaukei aux Fidji. La loi sur les transferts fonciers autorise expressément l'institution de servitudes sur les terres détenues en pleine propriété. S'il n'existe aucune disposition spécifique sur les servitudes environnementales dans le droit fidjien, les servitudes de prospect (permettant d'interdire la construction d'un bâtiment sur un bien-fonds dès lors qu'il occasionne une privation de lumière ou gêne le panorama) sont autorisées. Toutefois, la loi sur les transferts fonciers, en particulier la partie VII consacrée aux clauses restrictives, définit un concept juridique très proche de celui des servitudes, qui peut être appliqué au service des objectifs de conservation⁶¹. Aux termes de la loi portant création du Fonds fiduciaire national des Fidji, ce dernier est expressément habilité à faire valoir ce concept juridique, mais uniquement sur les biens détenus en pleine propriété⁶².

55 Does land lease tenure insecurity cause decreased productivity and investment in the sugar industry? Evidence from Fiji https://www.researchgate.net/publication/237325986_Land_tenure_system_in_Fiji_the_poverty_implications_of_expiring_leases [consulté le 30 avril 2018].

56 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-8489.12133> Notons que d'autres régimes de propriété collective sont appliqués par les tribus de Rotuma et de Banaba.

57 Article 28, Constitution de 2013 des Fidji. 1) La propriété coutumière de toutes les terres iTaukei est incommutable ; les terres iTaukei ne peuvent être aliénées à perpétuité par voie de vente, don, cession ou échange, sauf au profit de l'État conformément à la section 27. 2) Toute terre iTaukei acquise par l'État aux fins d'utilité publique après la mise en vigueur de la présente constitution conformément à la section 27 ou de toute autre loi écrite est restituée à ses propriétaires coutumiers dès que l'État n'en a plus l'utilité. 3) La propriété coutumière de toutes les terres rotumanes est incommutable ; les terres rotumanes ne peuvent être aliénées à perpétuité par voie de vente, don, cession ou échange, sauf au profit de l'État conformément à la section 27. 4) Toute terre rotumane acquise par l'État aux fins d'utilité publique après la mise en vigueur de la présente constitution conformément à la section 27 ou de toute autre loi écrite est restituée à ses propriétaires coutumiers dès que l'État n'en a plus l'utilité. 5) La propriété coutumière de toutes les terres banabanes est incommutable ; les terres banabanes ne peuvent être aliénées à perpétuité par voie de vente, don, cession ou échange, sauf au profit de l'État conformément à la section 27. 6) Toute terre banabane acquise par l'État aux fins d'utilité publique après la mise en vigueur de la présente constitution conformément à la section 27 ou de toute autre loi écrite est restituée à ses propriétaires coutumiers dès que l'État n'en a plus l'utilité.

58 Farran, Sue, *South Pacific Property Law*, Routledge-Cavendish (avril 2002)

59 <https://fijirealty.com/buying-in-fiji/>

60 <http://www.munroleyslaw.com/doing-business-in-fiji/buying-or-dealing-in-fiji-land/>

61 Gouvernement des Fidji. 1970. Land Transfer Act [Cap 131]. Laws of Fiji.

62 Clarke, P. and Gillespie, C. 2009. *Legal Mechanisms for the Establishment and Management of Terrestrial Protected Areas in Fiji*. IUCN: Suva, Fiji.

Le Conseil de fiducie foncière iTaukei, entité semi-publique administrant toutes les terres collectives des Fidji, peut accorder des baux fonciers pouvant aller jusqu'à 99 ans, en application de la loi nationale sur la fiducie foncière⁶³. Les baux du Conseil de fiducie sont souples et s'adaptent facilement à de multiples destinations. C'est dans le cadre de ce régime que le bail du bassin de Sovi conclu avec le Fonds fiduciaire national des Fidji a été promulgué. Néanmoins, les propriétaires fonciers peuvent s'opposer à la reconduction des baux. Il est donc essentiel d'associer les propriétaires fonciers à la mission de conservation, mais aussi de leur verser des avantages économiques perçus comme équitables.

L'une des difficultés tient au fait qu'aux Fidji, tous les droits afférents au sous-sol et aux ressources minérales sont détenus par le Gouvernement, qui a le droit d'autoriser la prospection dans toutes zones hormis celles expressément mises en défens dans la loi minière⁶⁴. Par conséquent, même si une parcelle fait l'objet d'un bail de conservation, il existe une possibilité que les secteurs miniers travaillant avec les institutions publiques compétentes sapent les efforts de conservation en persuadant les propriétaires coutumiers de rompre ledit bail, comme cela s'est déjà produit dans une partie du bassin de Sovi.



Photo de l'utilisateur Eugene Kaspersky sur Flickr, 2018

Contexte socioculturel

Sur les quatre pays océaniques visés dans la présente étude, c'est aux Fidji que la reconnaissance des titres fonciers est la moins problématique. Cela s'explique en grande partie par l'existence d'un registre foncier laissé en héritage par l'administration foncière coloniale, qui répertorie les noms de tous les clans propriétaires fonciers et de leurs ayants droit. Le Conseil de fiducie utilise ce registre pour recenser les propriétaires et déterminer le mode de répartition des paiements de location⁶⁵. En d'autres termes, dans la plupart des cas, il n'est pas

63 Dans le régime de common law, la durée maximale d'une servitude est de 99 ans. Cette disposition, qui vise à éviter les contrats à perpétuité, relève de la règle d'interdiction de perpétuités.

64 Loi minière des Fidji, http://www.pacii.org/fj/legis/consol_act_OK/ma81/

65 Vukikomoala K, Jupiter S, Erasito E, and Chand, K. 2012, *An analysis of international law, national legislation, judgements, and institutions as they interrelate with territories and areas conserved by indigenous peoples and local communities*. Report No. 19 Fiji. Natural Justice and Kalpavriksh: Bangalore and Delhi.

nécessaire de se lancer dans de vastes et longues recherches pour reconstituer les généalogies et les liens claniques avant d'effectuer une transaction.

Les terres appartenant au peuple premier (iTaukei) sont inaliénables et gérées dans le respect de ce que la population considère comme des coutumes autochtones (*vakavanua*). Les droits fonciers et les systèmes de propriété foncière, y compris ceux soumis à bail, sont régis par le principal collectif d'ayants droit, le *mataqali* (clan). L'application d'une gouvernance *vakavanua* effective au niveau local dépend largement du maintien de bonnes relations et d'une entente mutuelle au sein de la communauté. Les transactions foncières de conservation interagiront avec ces dynamiques, en particulier pour ce qui concerne les revenus qui doivent revenir aux collectifs d'ayants droit. Ceux qui ne vivent pas à demeure et ne participent pas à la prise de décision peuvent être une source de problèmes. Il est possible de venir à bout de ces difficultés en organisant des consultations inclusives auxquelles participent l'ensemble des ayants droit et en encourageant les ONG intermédiaires et les chefs à y travailler en permanence. Avec la location à bail des terres vient forcément un certain degré d'aliénation permettant d'accorder des droits d'usage temporaires en contrepartie de revenus, ce qui peut être compatible avec les objectifs coutumiers dès lors que les propriétaires fonciers contrôlent le processus de location. L'aliénation réelle ou perçue dépend en grande partie du temps investi dans les consultations et de la superficie de la zone prise à bail. Si les consultations sont menées de façon désordonnée, il est probable que les propriétaires fonciers n'en acceptent pas l'issue et, si la superficie de la zone considérée est importante, il conviendra d'inviter davantage de *mataqali* aux consultations, ce qui accroît les risques de différend autour des limites des zones et des usages particuliers négociés entre les clans.

Capacité de mise en œuvre

Aux Fidji, le recours aux outils transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers s'inscrit dans un paysage favorable où interviennent déjà plusieurs acteurs disposant d'une expérience directe, de mandats pertinents et d'une appétence pour ce type d'outils. Ensemble, le Gouvernement, le Fonds fiduciaire national, l'Université du Pacifique Sud (USP) et les ONG de conservation présentent les capacités techniques requises, comme on a pu le constater avec les baux de conservation accordés dans le bassin de Sovi et la forêt de Kilaka, entre autres initiatives, ainsi qu'avec l'initiative de location à bail entreprise par le Gouvernement dans le cadre du projet REDD+ à Emalu. De plus, la majorité des acteurs collaborent déjà activement dans divers projets et initiatives et ont démontré qu'ils pouvaient allier leurs capacités pour atteindre des objectifs de conservation. Cela dit, les capacités sont limitées sur le plan des ressources humaines et de la logistique, qui pourraient dépendre des financements disponibles.

De par son mandat particulier, le Fonds fiduciaire national a un rôle central à jouer, comme en témoigne le fait qu'il est locataire emphytéotique du bassin de Sovi, chef de file d'un projet d'achats fonciers visant à protéger la grotte de Nakanacagi et ouvert à la possibilité d'étudier les moyens de démontrer l'utilisation des servitudes (conventions de conservation). Il possède une expérience pratique de la gestion de site dans un large éventail d'écosystèmes et auprès de multiples parties prenantes, et il entretient de bonnes relations de travail avec tous les autres acteurs clés au sein du Gouvernement et du secteur des ONG, ainsi qu'avec l'USP. L'USP, souvent en collaboration avec des ONG environnementales, livre des recherches essentielles et assure des fonctions de suivi dans de nombreuses initiatives aux Fidji. L'Université a la chance de pouvoir compter sur une équipe dévouée de chercheurs impliqués dans des travaux de recherche appliquée (sociale et écologique) en rapport direct avec la conservation, et sur un afflux constant d'étudiants passionnés par le domaine.

Il convient de porter une attention plus ciblée à la question de la capacité juridique. Aux Fidji, on trouve aisément les services juridiques nécessaires pour exécuter les transactions, mais la question de la rétention des services se pose pour chaque initiative. Des acteurs tels que le Fonds fiduciaire national ou ses partenaires parmi les ONG de conservation n'ont pas les capacités juridiques internes pour effectuer les contrôles préalables, rédiger les documents transactionnels et conduire les autres activités requises. Si un vaste programme d'achat, de location à bail et de servitude devait voir le jour, il pourrait être plus avantageux sur le plan économique d'établir des capacités permanentes, ciblées et garanties, en recrutant du personnel en interne dans une institution compétente ou en faisant appel à des services juridiques *pro bono* spécialisés.

Options de financement

De multiples initiatives sont actuellement menées pour évaluer les besoins en financements associés à la mise en place et à la gestion d'un réseau national complet d'aires protégées (marines et terrestres). Ces initiatives sont nées d'un document d'orientation élaboré par le CAP dans lequel il défend la création d'un fonds fiduciaire national pour les aires protégées en se fondant sur une étude des options de financement des aires protégées commandée par la WCS et le WWF⁶⁶. Le CAP ouvrira un important espace de discussion pour la validation des résultats une fois les analyses achevées et harmonisées, ce qui permettra d'obtenir un jeu de chiffres solide pour élaborer la stratégie nationale.

On trouve aux Fidji un large éventail d'exemples de financements d'initiatives pertinentes. Si peu de financements bilatéraux ont été accordés, les travaux menés sur les aires protégées ont bénéficié du concours multilatéral de diverses institutions : la Banque mondiale, le PNUD, le PNUJ et le FEM. L'initiative du bassin de Sovi a démontré l'appétence du secteur privé pour le financement de baux de conservation, sous forme de financements affectés à la Société fidjienne des eaux. Aux Fidji, le secteur des aires protégées a suscité le soutien de fondations privées (par exemple, la Fondation MacArthur et la Walton Family Foundation), ainsi que de dispositifs de financement hébergés par des ONG tels que le Fonds mondial pour la conservation (Global Conservation Fund) et le Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques (Critical Ecosystem Partnership Fund). Le Fonds fiduciaire national a noué des partenariats avec des institutions telles que le Rainforest Trust et le zoo de San Diego afin de lever des fonds destinés à l'achat de terres. Les baux conclus pour la forêt de Kilaka et le bassin de Sovi peuvent être considérés comme une forme de « paiement des services écosystémiques » (PSE), dispositif où le consentement à payer pour la conservation est canalisé au profit des propriétaires fonciers en vue de la protection d'habitats critiques⁶⁷. Les initiatives REDD+ à Emalu et à Drawa constituent aussi des formes de PSE^{68,69}, et, au vu de l'importance de l'énergie hydroélectrique aux Fidji, on peut penser qu'il est encore possible de créer d'autres dispositifs de PSE en lien avec l'entretien des bassins de captage.

Durabilité de la gestion

Une fois la transaction effectuée, les sites doivent être gérés en continu pour garantir que les objectifs fixés en matière de conservation et de résilience climatique pourront être atteints. Aux Fidji, il existe trois solutions possibles pour administrer les sites gérés à des fins de conservation et de résilience au changement climatique. Premièrement, des institutions publiques telles que la Direction de l'environnement et la Direction des forêts ajoutent à leurs propres mandats l'autorité et la responsabilité de gestion, comme le fait le Service des pêches pour les sites côtiers. Deuxièmement, la gestion des sites revient au Fonds fiduciaire national, sachant que c'est l'une de ses principales missions. Troisièmement, les ONG de conservation peuvent piloter la gestion des sites, généralement en partenariat avec les institutions publiques compétentes et les communautés locales. Néanmoins, tous ces acteurs manquent cruellement de capacités de réserve pour assurer la gestion à long terme de sites supplémentaires. Par exemple, le Fonds fiduciaire national a fait savoir que des actions de développement des capacités s'imposaient dans des domaines cruciaux (augmentation des effectifs, accroissement de l'expertise juridique et expertise scientifique pour la gestion des aires protégées) avant toute expansion majeure de son portefeuille de sites.

Fidji : Conclusion

L'étude des critères de faisabilité associés à l'application à plus grande échelle des outils transactionnels relatifs

66 Nimmo-Bell. 2016. *Options for sustainable financing of Protected Areas in Fiji*. Draft final report for the Protected Areas Committee, Government of Fiji. Auckland, Nouvelle-Zélande.

67 Lumelume, R., Manghubai, S. and Dulunaqio, S. (date inconnue). "Achieving Forest Conservation in Fiji through Payment for Ecosystem Services Schemes." (exposé). Wildlife Conservation Society.

68 Ministère des Pêches et des Forêts. (Date inconnue). The Fiji National REDD+ Pilot Site: Emalu, Navosa Province. Factsheet: The National REDD+ Unit. Suva, Fidji. Disponible à l'adresse: https://www.pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/CCCPIR-Fiji_Fiji%20REDD%2B%20Site%20Emalu%20Study.pdf

69 <http://www.nakau.org/drawa-fiji.html>

au foncier et aux droits fonciers à l'appui de la réalisation d'objectifs de conservation et de résilience climatique a montré que le contexte est particulièrement favorable aux Fidji. Le Comité des aires protégées, composé de représentants des pouvoirs publics, des ONG et des partenaires universitaires, a recensé les sites prioritaires et il est clairement reconnu dans les politiques publiques qu'il est nécessaire de placer davantage de zones sous régime de gestion de la conservation. Les données d'expérience relatives aux baux de conservation et aux initiatives d'achats fonciers démontrent la faisabilité juridique de cette stratégie et il demeure possible de mettre à profit certaines dispositions juridiques jusqu'ici inappliquées pour conclure des conventions de conservation (équivalentes aux servitudes). La myriade d'acteurs de la conservation, parmi lesquels les institutions publiques, le Fonds fiduciaire national des Fidji (créé par une loi), l'Université du Pacifique Sud et les ONG environnementales, rassemble de vastes capacités techniques, mandats et appétences pour une utilisation accrue des outils transactionnels.

Bien que la question du financement demeure un important obstacle (pour supporter les coûts de transaction à proprement parler, mais aussi pour appuyer la capacité des acteurs à assurer la responsabilité de la gestion à long terme des sites supplémentaires), les interventions axées sur la conservation et le climat aux Fidji sont soutenues par un large éventail de bailleurs et d'acteurs privés, ce qui rassure quant au potentiel de financement d'une stratégie transactionnelle, à condition qu'elle soit claire et solide. Pour mettre en place une telle stratégie, il serait utile d'affiner encore les priorités dans l'espace et de définir un dispositif national de financement de la conservation. Toutefois, au-delà de la reproduction des modèles de bail de conservation de Sovi et de Kilaka, de l'acquisition de terres supplémentaires en dehors des initiatives ciblant Macuata ou Nakanacagi, et de la démonstration des conventions ou servitudes environnementales, les Fidji auraient tout à gagner à se doter d'une législation améliorée sur les aires protégées, intégrant des dispositions permettant la création d'aires protégées à perpétuité.

TABLEAU 3 : SYNTHÈSE DES CRITÈRES DE FAISABILITÉ APPLICABLES AUX FIDJI^{*, **}

	ACHAT	SERVITUDE	BAIL
Diagnostic des priorités de conservation	2	1	4
Politiques publiques	4	2	4
Contexte juridique	5	3	5
Contexte socioculturel	4	1	5
Capacité de mise en œuvre	5	2	5
Options de financement	4	2	4
Solutions de gestion à long terme	4	3	4
Note moyenne	4	2	4.4

* Chaque facteur se voit attribuer une note de 1 à 5, 1 correspondant au *facteur le moins propice à la faisabilité du projet* et 5 désignant le *facteur le plus propice à la faisabilité*.

** Les chiffres correspondent à la note initiale attribuée sur la base d'une étude sur table, d'entretiens avec des informateurs clés et de réflexions collectives engagées par les parties prenantes lors d'ateliers.

VANUATU

Priorités de conservation

Les plus importantes actions engagées à ce jour pour recenser les sites prioritaires pour la conservation à Vanuatu ont trait à l'inventaire des zones clés pour la biodiversité (ZCB), présenté dans le Profil d'écosystèmes de hotspots de biodiversité des îles de la Mélanésie orientale établi pour le compte du Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques (Critical Ecosystem Partnership Fund, CEPF) en 2012, ainsi qu'aux listes de sites prioritaires pour la protection et/ou la gestion de la conservation présentées dans les sections consacrées aux différentes provinces du Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale. Le Profil d'écosystème recense

27 ZCB pour Vanuatu, dont deux sont des sites AZE (classés par l'Alliance pour l'extinction zéro) : Aneityum et la chaîne montagneuse de Santo⁷⁰. Un troisième site AZE est décrit dans le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale : Vanua Lava et Mota pour la protection de la roussette *Pteropus tuberculatus*. Le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale fait la synthèse (p. 43-44) des interventions prioritaires de conservation, révélant un ensemble très riche de besoins et de possibilités d'action, mais le choix des sites prioritaires est complexe, car la biodiversité à Vanuatu demeure méconnue et l'on ne dispose d'études détaillées que pour une poignée de genres, dans les îles les plus grandes et accessibles du pays. Ainsi, le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale souligne qu'il est urgent d'inventorier et de cartographier les espèces, les habitats, les aires de conservation existantes et les priorités⁷¹. Les résultats de cette cartographie serviront à étayer la planification nationale en vue du choix et de la mise en place des aires de conservation prioritaires, tenant compte de la typologie et des catégories d'aires protégées.

Politiques publiques

Le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale de Vanuatu⁷², publié en juin 2018, réaffirme l'attachement du pays à l'objectif d'Aichi n° 11. Le deuxième domaine prioritaire (conservation et gestion des écosystèmes des zones boisées et des eaux intérieures) est accompagné des cibles suivantes :

1. D'ici 2030, au moins 17 % des zones d'importance pour la biodiversité, les moyens d'existence et la coutume (kastom) sont conservées grâce à l'adoption de mesures efficaces de gestion communautaire et publique⁷³.
2. D'ici 2030, au moins 15 % des forêts naturelles et 10 % des zones humides sont conservées grâce à l'adoption de mesures efficaces de gestion communautaire et publique.
3. D'ici 2030, 30 % des forêts naturelles de Vanuatu (foresterie) sont activement gérées et protégées.

Vanuatu a signé et ratifié la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB) et a fait de la conservation de l'environnement l'un des trois grands piliers de son Plan de développement national durable, qui s'inscrit en lien direct avec les objectifs généraux de la politique environnementale nationale et du plan de mise en œuvre qui l'accompagne. Vanuatu est doté d'une stratégie de conservation depuis 1993. Au cours des vingt dernières années, cette stratégie s'est muée en politique dont l'ambition est d'apporter des réponses aux enjeux environnementaux, dont le climat, la biodiversité, les ressources terrestres, l'eau, les milieux côtiers et marins, les déchets et la pollution⁷⁴.

70 Comme indiqué dans le Profil d'écosystèmes du CEPF, ces sites sont les plus hautes priorités biologiques sur le plan de la conservation, dans la mesure où leur perte signifierait l'extinction mondiale d'au moins une espèce. Les critères de classement des sites AZE sont les suivants : 1. Statut d'espèce en danger : Pour être classé AZE, un site doit contenir au moins une espèce En danger (EN) ou En danger critique d'extinction (CR), selon la classification de la Liste rouge de l'UICN ; 2. Caractère irremplaçable : Un site ne peut être classé AZE que s'il constitue l'unique zone où est présente l'espèce EN ou CR considérée, concentre une écrasante proportion de la population résidente connue (> 95 %) de l'espèce EN ou CR, ou concentre une écrasante proportion de la population connue (> 95 %) de l'espèce EN ou CR considérée à l'une des étapes de son cycle biologique (par exemple, reproduction ou hibernation) ; et 3. Délimitation : La zone doit être circonscrite par une limite définissable, en deçà de laquelle les habitats, les communautés biologiques et/ou les enjeux de gestion ont davantage de caractéristiques communes que celles qu'ils partagent avec d'autres zones adjacentes (<http://zeroextinction.org/site-identification/aze-site-criteria/>).

71 NBSAP 2018, p. 32.

72 Service de la Protection et de la Conservation de l'environnement, National Biodiversity Strategy and Action Plan, 2018. Disponible à l'adresse : <https://environment.gov.vu/index.php/projects/nbsap-project>.

73 Il est à noter que l'objectif d'Aichi doit permettre d'atteindre cet objectif à l'horizon 2020.

74 Vanuatu National Environment Policy and Implementation Plan, 2016-2030. Disponible à l'adresse : <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VANUATU%20NEPIP-Final.pdf>

Le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale, qui constitue le principal document de politique générale consacré à la conservation, énonce les points suivants dans sa déclaration d'intention (section 5) : 1) Gérer et protéger les ressources biologiques avec l'aide du gouvernement, des provinces et des communautés locales afin de préserver le patrimoine naturel et culturel pour le bien de tous les Vanuatais ; 2) Guider le gouvernement, les provinces et les communautés locales ainsi que les propriétaires coutumiers dans la gestion des ressources naturelles du Vanuatu ; 3) Garantir que tous les habitants du pays, y compris les générations futures, puissent bénéficier de la diversité biologique et en profiter ; 4) Protéger les droits coutumiers, intellectuels et juridiques des Vanuatais en leur qualité de gardiens et d'utilisateurs de la biodiversité⁷⁵. Cette déclaration d'intention place la population ni-Vanuatu au cœur des efforts de conservation, ce qui traduit le sentiment généralisé à l'échelle du pays que la souveraineté à l'égard des ressources naturelles s'exerce au niveau de la communauté⁷⁶.

Contexte juridique

À Vanuatu, les droits fonciers, dont le caractère inaliénable est protégé par la Constitution, relèvent du régime de propriété coutumière, la validité des baux étant reconnue sur proclamation ministérielle. Toutes les terres appartiennent aux propriétaires coutumiers autochtones et la quasi-totalité des terres sont de statut coutumier, qu'elles soient louées à bail (9,3 %) ou libres de tout bail (89,7 %). Compte tenu de l'enchevêtrement historique des cultures à Vanuatu, le régime de propriété foncière mêle en réalité trois régimes distincts : kastom (droit coutumier autochtone), common law et droit romain⁷⁷. À l'indépendance de Vanuatu, la propriété de toutes les terres a été restituée aux propriétaires coutumiers⁷⁸. Ce principe est inscrit à l'article 73 de la Constitution du pays, qui prévoit que toutes les terres situées dans le territoire de la République appartiennent aux propriétaires coutumiers indigènes et ne peuvent être aliénées. Ainsi, l'achat foncier n'est pas un outil envisageable et les propriétaires fonciers de statut non coutumier n'ont d'autre solution que les baux et les titres de copropriété (qui donnent un droit à l'amélioration des parties communes) pour obtenir une forme de possession temporaire des terres coutumières.

À Vanuatu, les servitudes sont des droits rattachés à une parcelle de terre (le fonds dominant) qui permettent au propriétaire d'exercer des droits sur le bien d'autrui (le fonds assujéti), tels que des droits d'accès. Conformément à la loi relative à l'acquisition des terres, les servitudes ne sont opposables aux propriétaires coutumiers qu'aux fins de l'intérêt public, par exemple pour accorder un droit de passage. Dès lors que l'objet de la servitude est éteint ou n'est plus pertinent, tous les droits y afférents sont restitués aux propriétaires coutumiers. Compte tenu de ces restrictions d'application, toute servitude environnementale ne pourrait être instituée par le Gouvernement que pour servir l'intérêt public national. Si la servitude cessait de servir l'intérêt public (ou était réputée telle par un tribunal), tous les droits attachés à la terre, y compris les droits d'usage et de location à bail, seraient restitués aux propriétaires coutumiers.

Les baux constituent le principal instrument de transaction foncière à Vanuatu⁷⁹. En 2012, 13 815 baux étaient enregistrés à Vanuatu, dont 6 803 en milieu rural. Aux termes de la loi, un bail a une durée maximale de 75 ans, renouvelable. L'une des caractéristiques des baux accordés à Vanuatu est que, bien qu'un propriétaire

75 Service de la Protection et de la Conservation de l'Environnement, National Biodiversity Strategy and Action Plan, 2018. Disponible à l'adresse : <https://environment.gov.vu/index.php/projects/nbsap-project>.

76 À titre de comparaison, la déclaration d'intention de la SPANB des Fidji se lit comme suit : Conserver et exploiter durablement la biodiversité terrestre, dulcicole et marine des Fidji et maintenir dans le temps les processus et les systèmes écologiques à la base du développement national et local.

77 Forsyth, Miranda, Understanding Judicial Independence in Vanuatu, State, Society & Governance in Melanesia, SSGM DISCUSSION PAPER 2015/9, Australia National University. Disponible à l'adresse : http://ssgm.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2015-12/DP-2015-9-Forsyth-ONLINE_0.pdf

78 Burlo, Charles, Land alienation, land tenure, and tourism in Vanuatu, a Melanesian Island nation, GeoJournal (1989) 19: 317. Disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1007/BF0045457>

79 Sue Scott, Milena Stefanova, Anna Naupa, and Karaeviti Vurobaravu, Vanuatu National Leasing Profile: A Preliminary Analysis, World Bank Briefing Note, Vol 7 issue 1, mai 2012, document consulté à l'adresse : <http://documents.worldbank.org/curated/en/652341468124775547/pdf/699940BRIOP1170IOLeasing0ProfileOBN.pdf>

coutumier puisse résilier un bail, il doit en pareil cas rembourser le locataire de tous les frais supportés pour améliorer le bien. L'application de cette disposition a un coût parfois prohibitif et amène les propriétaires à renouveler indéfiniment les baux. La loi sur les baux fonciers n'impose aucune restriction sur le type de destination des terres louées à bail. La section 68 de la loi sur les baux fonciers, en particulier, autorise l'adoption de clauses restrictives, du type de celles requises pour une servitude environnementale (par exemple, exploitation forestière ou aménagement interdit). Lors de la conclusion d'un bail, le plus difficile est d'identifier l'ensemble des membres légitimes du collectif d'ayants droit concerné.

Contexte socioculturel

Pays aux cultures plurielles, Vanuatu cultive un ressentiment général ancré à l'égard de toute réglementation extérieure du foncier et des ressources ; un constat qui s'applique également au Gouvernement au pouvoir. Après l'accession à l'indépendance en 1980 et l'adoption de la Constitution, qui prescrivait le retour de toutes les terres rurales aux propriétaires coutumiers, la fiducie foncière villageoise est devenue un concept très apprécié⁸⁰. Entités juridiquement reconnues, les fiducies foncières villageoises rendent leurs décisions au nom des propriétaires coutumiers. Toutefois, les seules expériences réussies sont celles des fiducies villageoises Ifira Trustees Ltd. et Mele Trustees Ltd., où l'esprit de solidarité est exceptionnel. Pour le reste, la plupart des fiducies ont commencé leur activité en dehors de tout contrôle coutumier, perdant en chemin la légitimité et l'autorité qui leur étaient conférées. Le problème est que ces entités « ont été légalement constituées à un niveau trop élevé, à savoir le village, unité de découpage des lieux d'établissement qui ne constitue pas en soi un collectif traditionnel à qui revient la propriété ou la gestion des terres »⁸¹.

En de nombreux endroits, les fonctions traditionnelles du chef ont été remplacées par la revendication d'une propriété foncière régie par la chefferie, au titre de laquelle le chef acquiert le statut de propriétaire foncier et un pouvoir exécutoire à l'égard de ses sujets dans les transactions exécutées avec l'État et d'autres tiers. Par conséquent, une grande partie des terres coutumières sont louées à bail par des chefs locaux puissants qui n'ont en réalité aucun titre de propriété à faire valoir sur ces terres au titre de la kastom, ce qui met sérieusement en péril les contrats de bail⁸². Ces facteurs ont créé un climat généralisé de méfiance et d'antipathie à l'égard des baux et donnent à penser que les initiatives de conservation engagées au niveau local ont plus de chances d'être légitimes aux yeux des propriétaires fonciers et donc d'aboutir à des arrangements plus robustes. Le but ici est de reconnaître que la gestion coutumière des terres peut constituer un outil de conservation et d'en déterminer plus précisément le potentiel d'application. Il est un mouvement que les acteurs de la conservation pourraient mettre à profit : celui de la kastom ekonomi (économie traditionnelle), fondée sur l'autosuffisance et la durabilité, terme qui fait référence à la tendance croissante à privilégier les économies autochtones au détriment du « développement moderne » et du « progrès » à Vanuatu. Il faut y voir une tentative locale de modernité, plaçant certains aspects



80 Fingleton, Jim, 2008, Pacific Land Tenures: New Ideas for Reform. FAO Legal Papers Online #73. Disponible à l'adresse : www.fao.org/legal/prs-ol, p. 9.

81 Ibid., p. 10.

82 Suzie Greenhalgh, entretien, 10 mai 2018

de l'économie traditionnelle et de la coutume au cœur d'une stratégie d'autosuffisance⁸³. Ce mouvement est tout à fait compatible avec les « aires de conservation communautaire » (ACC), processus ascendant piloté par les communautés qui vise à améliorer la gestion durable des ressources.

Capacité de mise en œuvre

Les acteurs de la conservation sont présents en petit nombre à Vanuatu et aucun d'entre eux n'exécute de transactions officielles mettant en jeu des biens ou droits fonciers à des fins de conservation ou de résilience climatique. L'institution publique constituant l'interlocuteur privilégié pour les baux de conservation est le service de la protection et de la conservation de l'environnement (SPCE). Compte tenu de la vaste étendue géographique couverte par les nombreuses îles composant Vanuatu, sans compter le nombre important de communautés dispersées à travers le pays, la capacité du SPCE à exécuter ou à superviser les transactions opérées sur le terrain à des fins de conservation se trouve limitée. De même, dans le domaine des outils transactionnels, les organisations non gouvernementales sont présentes en trop petit nombre et ont un champ d'action restreint. L'UICN est un important partenaire, source d'appui technique, mais elle ne mène pas d'actions ciblées sur les transactions et ne participe pas aux initiatives visant des sites particuliers. Live & Learn, ONG internationale œuvrant à l'éducation à l'environnement qui a son siège en Australie et rayonne dans la région Asie-Pacifique, met en œuvre le projet Loru Forest (initiative REDD+) sur l'île d'Espiritu Santo⁸⁴. Bien que Live & Learn ait la capacité de s'engager dans des activités de location à bail, l'ONG a fait le choix délibéré d'éviter ce volet d'activité à Vanuatu, anticipant des obstacles liés au statut coutumier des terres.

La pénurie d'acteurs disposant de capacités suffisantes pour appliquer les outils transactionnels à Vanuatu conforte le point de vue défendu par le SPCE, à savoir que, pour l'heure, les ACC demeurent l'outil central de la conservation des sites dans le pays. En l'absence d'autres acteurs compétents, l'amélioration de la gestion communautaire des terres et des ressources par la création d'ACC, avec le soutien du SPCE (et d'autres acteurs en cas de disponibilité/besoin), est une solution pragmatique adaptée au contexte actuel. Ce point de vue vaut aussi si l'on examine les difficultés entourant plus largement la conclusion de baux au sein du régime de propriété foncière coutumière de Vanuatu. Or, les acteurs concernés manquent là aussi cruellement de capacités pour aller au contact des communautés associées aux ZCB ou aux sites d'importance pour la résilience climatique afin de les encourager à instituer des ACC.

Options de financement

La loi sur la protection et la conservation de l'environnement prévoit la création d'un fonds fiduciaire pour l'environnement, alimenté grâce aux amendes versées et au marché obligataire et dont la vocation est d'appuyer la recherche, le suivi environnemental, la gestion des ACC, la remise en état des sites et d'autres activités de conservation. En principe, cette source de financement pourrait être affectée aux outils transactionnels. Néanmoins, le SPCE mettant fortement l'accent sur les ACC, il semble peu probable que les fonds puissent être orientés en ce sens. Quoi qu'il en soit, le fonds fiduciaire pour l'environnement n'a pour l'heure aucune existence matérielle. En cas d'application des outils transactionnels, le financement serait alors principalement tributaire des sources de financement classiques de la conservation : flux d'aide bilatéraux et multilatéraux et dons philanthropiques de particuliers, de fondations et du secteur privé. Or, il semblerait que la difficulté tienne moins à l'identification des sources de financement qu'à la capacité d'absorption. Sans acteurs ou projets crédibles vers lesquels orienter les financements destinés aux efforts de conservation et de résilience climatique mettant en jeu les outils transactionnels, la question des options de financement ne se pose pas vraiment.

Durabilité de la gestion

Comme pour la capacité de mise en œuvre, il existe très peu de solutions pour pérenniser la gestion à long terme. Il n'existe à Vanuatu aucune organisation dotée des capacités, du mandat et de l'appétence nécessaires

83 Rousseau, Benedicta and John P. Taylor, 2012, *Kastom Ekonomi and the Subject of Self-Reliance: Differentiating Development in Vanuatu*, in S. Venkatesen and T. Yarrow (eds), *Differentiating Development: Beyond an Anthropology of Critique*, Berghahn, pp. 169-186.

84 Live & Learn appuie également la coordination d'activités dans le cadre du projet RESCCUE à Vanuatu.

pour la gestion à long terme des sites de conservation créés suite à l'application d'un outil transactionnel. Le Gouvernement a certes un mandat précis, mais des capacités insuffisantes, et, pour lui, les ACC ont un rang de priorité nettement plus élevé que les transactions, d'autant plus que ces dernières alourdiraient sa charge de gestion. L'autogestion communautaire des ACC s'impose donc comme la solution de référence pour la gestion à long terme, rendant de fait inutiles les outils transactionnels.

Vanuatu : Conclusion

Le facteur qui influe sans doute le plus lourdement sur la faisabilité d'un recours accru aux outils transactionnels à des fins de conservation et de résilience climatique à Vanuatu tient au fait que l'accent est très fortement mis sur la gestion communautaire des ressources, tant dans les politiques nationales que dans les actions à ancrage local. Cette orientation est retranscrite dans l'objectif CA2b du Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale, qui vise le classement des ACC dans le système national officiel d'aires protégées.

Compte tenu des contre-indications décrites ci-dessus, faire le choix d'un bail de conservation suppose de déterminer clairement ce qu'un bail apportera de plus qu'une ACC dans un site particulier ; il s'agira notamment de trouver des arguments solides pour justifier l'introduction de paiements dans un contexte où la gestion de la conservation se fait en grande partie sur une base volontaire. Dans au moins deux cas où la location à bail a été envisagée comme solution possible, l'outil a finalement été rejeté alors même qu'un soutien technique et financier considérable était disponible pour les projets : le projet REDD+ Nakau/Live & Learn International à Loru et la composante du projet RESCCUE à Nord-Efate. Néanmoins, des arguments solides militent en faveur de la poursuite des travaux engagés à Nord-Efate au titre du projet RESCCUE, y compris l'élaboration de lignes directrices sur la location à bail destinées aux propriétaires fonciers locaux afin de permettre une meilleure maîtrise locale du processus.

L'étude de faisabilité relative à l'application des outils transactionnels à Vanuatu nous ramène à une question centrale : qu'est-ce qu'un bail peut, de façon générale et dans chaque site particulier, apporter de plus qu'une ACC ? La définition des catégories d'aires protégées, le choix des priorités dans l'espace et la planification et la formulation des politiques s'inscrivent actuellement dans le cadre de processus fluides à Vanuatu, les principaux mécanismes législatifs, réglementaires et exécutoires étant en cours d'élaboration. Appliquer les baux de conservation avant même que ces processus n'aient atteint une certaine maturité pourrait compliquer la tâche du Gouvernement, dans la mesure où cela pourrait influencer négativement sur les perceptions des communautés, les précédents établis, les messages adressés et les flux financiers à destination de la conservation.

TABLEAU 4 : SYNTHÈSE DES CRITÈRES DE FAISABILITÉ APPLICABLES À VANUATU^{*, **}

	ACHAT	SERVITUDE	BAIL
Diagnostic des priorités de conservation	1	1	3
Politiques publiques	1	2	2
Contexte juridique	1	3	5
Contexte socioculturel	1	2	2
Capacité de mise en œuvre	2	1	2
Options de financement	1	1	3
Solutions de gestion à long terme	2	2	2
Note moyenne	1.3	1.7	2.7

* Chaque facteur se voit attribuer une note de 1 à 5, 1 correspondant au *facteur le moins propice à la faisabilité du projet* et 5 désignant *le facteur le plus propice à la faisabilité*.

** Les chiffres correspondent à la note initiale attribuée sur la base d'une étude sur table, d'entretiens avec des informateurs clés et de réflexions collectives engagées par les parties prenantes lors d'ateliers.

NOUVELLE-CALÉDONIE

Priorités de conservation

En Nouvelle-Calédonie, les surfaces protégées représentaient environ 4 % de la superficie totale de la Grande Terre en 2015. La province Sud définit quatre catégories d'aires protégées, tandis que la province Nord en a établi six. En 2015, la Nouvelle-Calédonie comptait 71 aires protégées terrestres, dont 54 sont situées en province Sud. Conservation International a procédé à une évaluation complète des écosystèmes de Nouvelle-Calédonie en 2016 dans le cadre du programme BEST, financé par l'Union européenne⁸⁵. Néanmoins, on connaît encore mal la richesse de la biodiversité et la valeur qu'elle revêt dans la collectivité, en particulier sur les terres coutumières. Le Profil d'écosystèmes révèle que la biodiversité de la collectivité revêt une valeur très élevée, mais alerte aussi sur certaines menaces. Par exemple, 67 espèces inféodées à la forêt sèche en Nouvelle-Calédonie sont inscrites sur la Liste rouge de l'UICN. La superficie des forêts sèches a été réduite à environ 2 % de leur superficie originelle sous l'action des défrichements, des incendies, du pâturage, des espèces envahissantes et, plus récemment, du développement urbain. La conservation des forêts denses humides est une autre priorité, notamment sur les massifs miniers de la province Nord où il n'existe pas d'aires protégées⁸⁶. Le Profil d'écosystèmes délimite des sites précis à protéger au cœur des écosystèmes de forêt sèche, l'objectif étant de doubler les surfaces protégées et de reconnecter entre eux les patches de forêts sèches, y compris dans les milieux de plus haute altitude.

Politiques publiques

La Nouvelle-Calédonie est découpée en trois provinces, la province Nord, la province Sud et la province des Îles, qui disposent de structures administratives décentralisées jouissant d'une importante autonomie. L'élaboration des politiques et règlements environnementaux relève de la compétence des provinces. Selon le chef de la direction de l'environnement (DENV) de la province Sud, la maîtrise provinciale du code de l'environnement offre un cadre de travail très souple aux provinces⁸⁷. Par exemple, il est assez facile d'amender le code de l'environnement et d'apporter des modifications mineures quand cela est nécessaire (« ces amendements peuvent être effectifs en deux mois »). Le chef de la DENV fait remarquer que les provinces ont déjà des outils dynamiques et adaptables et s'interroge donc sur la nécessité d'introduire de nouveaux outils. Plusieurs outils réglementaires sont à la disposition des provinces pour protéger la biodiversité. Ainsi, la province Sud a interdit la destruction des écosystèmes patrimoniaux (natifs) et toute dégradation est passible de sanctions.

La panoplie d'outils déjà appliqués ou à l'étude explique le scepticisme généralisé qui s'exprime quant à la nécessité d'introduire des outils transactionnels. Toutefois, le suivi et le respect effectif des outils en place inquiètent, les ressources étant limitées et le risque d'infraction étant élevé (malgré la menace de poursuites judiciaires). Les outils en place reposent en grande partie sur des restrictions réglementaires et des processus de planification de niveau territorial, provincial, intercommunal et municipal. Le schéma d'aménagement du territoire a été élaboré en 2008 sous l'appellation « Nouvelle-Calédonie 2025 ». Un diagnostic à l'échelle provinciale a été posé grâce aux schémas d'aménagement de l'espace et de développement économique (SAEDE) des provinces. À l'échelle des intercommunalités (territoires regroupant plusieurs communes), on trouve le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), document prospectif sur 15 ans élaboré par la province et les municipalités. Enfin, chaque commune établit son propre plan d'urbanisme directeur (PUD).

Aux yeux d'un maire, la création d'emplois peut prendre le pas sur la protection de l'environnement. Or, si l'implantation de nouveaux hôtels et de petites industries est source d'emplois, elle peut aussi créer des pressions environnementales. Le fait que la province soit partie prenante à l'élaboration des PUD est un rempart contre les politiques d'aménagement agressives menées au détriment de la biodiversité et de la résilience climatique, mais on déplore un manque chronique de cohérence et de coordination entre les interventions provinciales et

85 Profils d'écosystèmes de la Nouvelle-Calédonie, juin 2016.

86 Ibanez. et al., 2014.

87 Entretien, 6 mai 2018.

municipales. Par exemple, la protection des écosystèmes patrimoniaux garantie par le code de l'environnement de la province Sud peut être contournée en toute impunité par les communes lors de l'élaboration de leur PUD. Depuis 2017, la formulation du PUD doit impérativement être précédée d'une étude d'impact environnemental, mais ces études sont absentes des PUD plus anciens. Dans l'idéal, un PUD formulé sur la base d'une bibliographie solide, compatible avec les priorités environnementales et de développement de la province, pourrait constituer un outil précieux pour contribuer à définir des stratégies de conservation locales, recenser les parcelles à protéger et décider des mécanismes les plus adaptés pour ce faire⁸⁸.

Le secteur minier demeure un puissant levier économique au sein de la collectivité. Si les desiderata des acteurs miniers ont probablement un poids prépondérant dans les décisions politiques afférentes à l'aménagement du territoire, il est possible de travailler en partenariat avec les entreprises du secteur minier pour défendre des actions de conservation, notamment dans le cadre des compensations écologiques obligatoires imposées aux opérateurs miniers. En outre, l'importance de l'activité minière pose la question des impacts socioculturels. Dans les zones entourant les projets miniers, en particulier en province Sud, l'administration provinciale est perçue comme un acteur offrant une « protection environnementale et sociale insuffisante ». Les textes de loi existent, mais la volonté politique nécessaire à leur mise en application fait défaut⁸⁹. Les questions relatives à la destination des terres et la notion de mise en valeur (aménagement et utilisation productive) ont été qualifiées de « patate chaude des politiques »⁹⁰. Ainsi, la plupart des membres de la classe politique évitent de prendre parti sur la question. Sur le terrain, on trouve toutefois des chefs coutumiers embrassant une vision globale de l'aménagement du territoire, où les zones mises en valeur côtoient les zones tabou/d'accès restreint, les réserves de chasse et les espaces communs.

Contexte juridique

En Nouvelle-Calédonie, le foncier est régi par trois statuts ou régimes de propriété distincts : privé, public et coutumier⁹¹. Le statut privé désigne les terres non coutumières cédées à des titulaires de droits fonciers, tandis que les terres domaniales relèvent du territoire de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. Sur la Grande Terre, on compte un peu plus de 60 % de terres domaniales (appartenant principalement au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie – 53 %), environ 19 % de terres coutumières et 18 % de terrains privés⁹². Les îles Loyauté sont composées exclusivement de terres coutumières. Sur les terres domaniales et les terrains privés, il pourrait être utile d'appliquer des outils transactionnels en concluant des accords ou des partenariats directs avec les propriétaires ou les utilisateurs, tels que les exploitants agricoles. Sur les terres coutumières, les achats fonciers sont inenvisageables et les outils de planification mentionnés plus haut ne sont pas applicables.

Un dispositif innovant de gestion des terres coutumières est appliqué en Nouvelle-Calédonie : le groupement de droit particulier local (GDPL). Le GDPL permet aux propriétaires fonciers coutumiers de gérer ensemble leurs biens fonciers conformément au mode de prise de décision arrêté par le groupe. Le GDPL représente un groupe, une tribu, un clan ou une famille. Il nomme un mandataire, fonction pouvant être exercée par un homme ou femme qui représente le groupe, mais qui n'a aucun pouvoir de décision. Par extension, le terme GDPL est souvent utilisé pour désigner le foncier coutumier associé au lieu d'établissement du groupe ou du clan représenté. Si le fait que les terres demeurent inaliénables et indivises empêche certains types de transactions, le GDPL permet aux propriétaires coutumiers de conclure des conventions, telles que des baux. Selon l'ADRAF, les GDPL sont propriétaires d'environ 100 000 hectares de terres en Nouvelle-Calédonie ; l'activité demeurant limitée sur une grande part de ces surfaces foncières, il existe une grande marge de manœuvre pour y établir des accords de conservation, des baux de conservation ou des servitudes environnementales.

88 Atelier RESCCUE, Nouméa, 14-15 juin 2018.

89 Horowitz, Leah S., 2017, Indigenous by association: Legitimation and grass roots engagements with multinational mining in New Caledonia, in Horowitz, L. S. and M.J. Watts (eds.), *Grassroots Environmental Governance: Community Engagements with Industry*, Routledge: London and New York, p. 87.

90 Entretien, 4 juin 2018.

91 https://www.cci.nc/sites/cci/files/2018-02/cci-nc-le_foncier_en_nouvelle_caledonie.pdf

92 <http://www.adraf.nc/component/cartographie/?zone=generale&type=TP>

ENCADRÉ 5 : CONSERVATOIRE D'ESPACES NATURELS – ÉTUDE JURIDIQUE DES MÉCANISMES EN PLACE

Le Conservatoire d'espaces naturels (CEN) est l'acteur le plus actif dans le domaine des outils et des stratégies transactionnels en Nouvelle-Calédonie. Le CEN a par le passé acheté des terrains privés en cession totale. En raison de l'augmentation des prix des terrains et de l'offre limitée de parcelles présentant une valeur élevée sur le plan de la biodiversité, le CEN a fait le choix de principalement conclure des conventions avec les propriétaires fonciers, équivalentes à de simples contrats définissant les obligations respectives des deux parties. Le versement d'une compensation financière au propriétaire foncier est rare. Le CEN a aussi travaillé avec le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces, surtout sur le transfert de propriété de terres reçues en affectation en vue de leur gestion. Le CEN a commandé une étude juridique des mécanismes qu'il utilise et de ceux relevant du droit français pouvant s'adapter à ses missions⁹³. Voici les principales conclusions de l'étude :

- Les conventions signées entre le CEN et les propriétaires fonciers privés offrent un cadre très souple, mais elles peuvent être récusées aisément et sans conséquences, en particulier en l'absence de rétribution financière.
- En cas de vente d'un terrain faisant l'objet d'une convention entre le CEN et le propriétaire vendeur, les obligations contractuelles sont susceptibles d'être écartées par l'acquéreur, à moins de l'inclusion d'une clause plus contraignante dans le contrat en cours.
- Bien que juridiquement précaires, les « conventions de collaboration durable » sont l'un des outils les plus efficaces du CEN, créant une obligation de conservation lorsque la conclusion d'un bail n'est pas possible.
- Lorsqu'il a affaire à une zone de plus grande superficie (où terres domaniales et terres privées coexistent), le CEN peut recourir à une panoplie d'outils réglementaires et contractuels.

Pour ce qui est des transactions, la principale recommandation vise l'utilisation combinée des servitudes environnementales, des dispositifs contractuels (tels que les conventions de collaboration durable), des baux ruraux à clauses environnementales et des obligations réelles environnementales, créées en droit français en 2016. Ces obligations offrent une troisième voie entre les servitudes (bien qu'elles puissent être instituées pour 99 ans, elles n'offrent pas de protection à perpétuité) et les conventions de collaboration (perçues comme une forme de compensation accompagnée d'une rétribution financière).⁹⁴

La loi organique de 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dispose que les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables, si bien qu'aucun achat foncier n'est possible dans le domaine coutumier. En ce qui concerne les terres domaniales, les autorités territoriales et provinciales ont privilégié les baux à la vente. Pour le reste, il n'existe aucun obstacle juridique aux achats fonciers, mais l'ADRAF et le CEN ont ralenti leur politique d'achat ces dernières années en raison de l'augmentation significative des prix du foncier⁹⁵.

Les servitudes imposent un dispositif d'application lourd, dans la mesure où la loi présuppose l'existence de deux parcelles adjacentes (la servitude faisant alors la jonction entre les deux parcelles). Pour instituer des servitudes environnementales, il faudra soit réformer le Code civil français, un processus qui, selon nos interlocuteurs, serait

93 Étude juridique pour l'amélioration de la maîtrise foncière des forêts sèches en Nouvelle-Calédonie, GIP-CEN, Cabinet Plaisant.

94 Ministère de la Transition écologique et solidaire, 25 juin 2018, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/obligation-reelle-environnementale>

95 Entretien, 23 avril 2018

long, ardu et sans succès garanti, soit intégrer le concept dans le droit romain produit par la Nouvelle-Calédonie et les codes de l'environnement des provinces. Selon les estimations, il faudrait compter entre 18 et 36 mois pour que cette dernière option voie le jour⁹⁶.

Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie privilégie très nettement les baux sur terres domaniales, principalement pour offrir aux agriculteurs un outil sécurisé sur un horizon long (généralement plus de 30 ans) et à moindre coût⁹⁷. Les baux ruraux peuvent être conclus sur terres domaniales, privées et coutumières. Des clauses ou obligations environnementales peuvent être incluses dans ces baux qualifiés de « baux ruraux environnementaux », la loi pertinente précisant que l'objectif est d'« appliquer sur les terres prises à bail des pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion »⁹⁸.

En 2014, les baux étaient appliqués dans toutes les communes englobant des terres coutumières sur la Grande Terre ; on comptait 260 baux (agricoles ou pour habitation) couvrant un total de 14 000 hectares, concentrés pour la plupart (61 %) en province Nord⁹⁹. Nombre des baux sont conclus avec un GDPL. Les baux sur terres coutumières peuvent être complétés par un acte coutumier, document officiel retraçant la décision adoptée par la communauté. La fonction officielle de l'officier public coutumier a été créée pour faciliter la conclusion d'ententes et garantir la pleine représentation de la communauté. Les baux ruraux sont généralement concédés pour 15 ans, tandis que les baux conclus avec des personnes non kanak ont une durée de 10 à 12 ans¹⁰⁰. La possibilité de concéder des baux de 99 ans a été examinée, mais elle n'a guère été appliquée à ce jour. À mesure que le contexte juridique et réglementaire évolue, la création d'un instrument de location à bail conçu spécialement pour le domaine coutumier pourrait stimuler les transactions, à condition qu'il favorise la clarté, la simplicité et la responsabilité des parties.



96 Atelier RESCCUE, Nouméa, 14-15 juin 2018

97 Entretien, 15 avril 2018.

98 Loi d'orientation agricole, 2006 : <http://www.espaces-naturels.info/tout-interet-bail-rural-clauses-environnementales>

99 Étude sur le bail et les mises à disposition de terres coutumières en Nouvelle-Calédonie (septembre 2014).

100 Entretien, 16 mai 2018

Contexte socioculturel

Le régime de propriété foncière qui a cours en Nouvelle-Calédonie est le fruit d'une volonté coloniale d'introduire un système de propriété foncière individuelle¹⁰¹. La politique de cantonnement menée par l'État dès le milieu du XIXe siècle a remplacé la propriété foncière coutumière et l'autorité traditionnelle par des constructions administratives. Les tribus ont été contraintes de renoncer à leur territoire en échange d'une compensation monétaire, et les colons accompagnés de leurs animaux d'élevage sont progressivement venus s'établir sur les terres kanak. Ce processus de dépossession a rompu les liens que les Kanak entretenaient avec leurs terres et a sapé la gouvernance traditionnelle¹⁰².

Après la Seconde Guerre mondiale, le Gouvernement français a introduit un certain nombre de réformes foncières, mais les tensions ont subsisté. Les tentatives de décolonisation n'ont pas encore réglé les problèmes qui se posent autour du foncier, car « l'expropriation foncière coloniale a laissé de profonds stigmates dans la mémoire collective kanak »¹⁰³. Au cours des dernières décennies, la collectivité a connu une importante résurgence de l'identité kanak et des revendications foncières ; le principal enjeu pour la classe politique kanak tourne d'ailleurs autour des droits fonciers. Une revendication fondamentale a été l'extension des réserves kanak pour fournir à des populations en plein essor l'espace dont elles ont besoin et reprendre possession des terres perdues pendant le cantonnement. Néanmoins, une certaine confusion autour de la propriété foncière et la crainte d'une confiscation des terres par le Gouvernement persistent¹⁰⁴.

Après des décennies de marginalisation et d'aliénation des terres, les autorités coutumières revêtent une grande valeur aux yeux de la plupart des Kanak¹⁰⁵. Dans toute la Nouvelle-Calédonie, les Kanak tendent à juger la légitimité d'un projet, quel qu'il soit, en fonction du critère coutumier, à savoir le projet est-il entrepris à l'initiative et/ou avec le soutien des autorités coutumières¹⁰⁶. La coutume est estimée et le feu vert des autorités coutumières devrait être recherché dans tout projet de conservation. Les actions de conservation qui reconnaissent la valeur du patrimoine culturel ou sont menées en tandem avec des projets de conservation du patrimoine culturel sont susceptibles de susciter davantage l'adhésion des populations. Pour toute transaction ou tout accord impliquant des terres coutumières, il sera essentiel de s'assurer de la participation entière des communautés et d'aller à leur contact pour les informer.

Les litiges relatifs aux contrats s'appliquant à des terres coutumières sont rares d'après les données d'expériences, alors que le cliché de la complexité et de la difficulté est très répandu¹⁰⁷. Néanmoins, toute initiative locale devra s'envisager sous le prisme du débat mentionné plus haut concernant l'aménagement et la mise en valeur des terres. Au sein d'une communauté lambda, certains se montreront favorables à la mise en valeur du foncier (y compris via la vente de terres du domaine privé à des investisseurs extérieurs), tandis que d'autres seront plus enclins à conserver les terres ou à les aménager différemment. S'engager dans l'application de transactions de conservation suppose de fait de se confronter à ce débat, qui a cours au sein même des administrations et des communautés locales.

Capacité de mise en œuvre

Le CEN et les administrations des provinces Sud et Nord sont les principaux acteurs concernés dans l'application

101 Ward, Alan W., 1982, *Land and politics in New Caledonia*, Canberra: Research School of Pacific Studies, Australian National University.

102 Ibid., p. 5.

103 Winslow, Donna, 1991, Land and Independence in New Caledonia, *Cultural Survival Quarterly Magazine*, juin 1991, disponible à l'adresse : <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/land-and-independence-new-caledonia>

104 Ibid.

105 Le Meur, Pierre-Yves, 2013, Locality, mobility and governmentality in colonial/postcolonial New Caledonia: The case of the Kouare tribe (xûâ Xârâgwii), *Thio (Cöö)*, *Oceania* 83(2), 142.

106 Horowitz, Leah S. 2008, "It's up to the clan to protect": Cultural heritage and the micropolitical ecology of conservation in New Caledonia. *The Social Science Journal* 45(2): 258-278.

107 Entretiens : 15 et 16 mai 2018.

des mécanismes transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers, tant sur les terres domaniales que sur les terrains privés. En outre, les communes ont tout intérêt à défendre une politique d'aménagement du territoire qui favorise la résilience climatique et réduise dans la mesure possible les effets des phénomènes météorologiques catastrophiques sur les terres domaniales qui leur appartiennent (à elles ou à la province) ou sur les terres coutumières situées dans l'enceinte de la commune. Le CEN cherche à améliorer l'efficacité de ses interventions en optimisant dans la pratique les outils contractuels à sa disposition, y compris les outils plus récents créés en droit français. Le CEN joue un rôle moteur dans la mise en œuvre des stratégies de protection des forêts sèches et de lutte contre les espèces envahissantes. Conformément à ses statuts, le CEN a été initialement créé pour une durée de dix ans (jusqu'en 2021). Si le CEN devait cesser ses activités après 2021, les biens qu'il détient pourraient être mis en péril¹⁰⁸.

Conservation International et le WWF sont les seules ONG internationales œuvrant dans le secteur de la conservation terrestre. Disposant des ressources les plus significatives parmi les organisations environnementales sans but lucratif, elles sont bien placées pour appuyer la mise en œuvre de mécanismes de conservation terrestre. Le Profil d'écosystèmes recense une vingtaine d'associations locales dans le secteur de l'environnement, mais seule une poignée d'entre elles travaillent sur le domaine terrestre ou mènent des activités pertinentes. L'ASNNC a été la première association de protection de l'environnement de Nouvelle-Calédonie et est celle dont la mission est la plus vaste. La Société calédonienne d'ornithologie (SCO), affiliée à Birdlife, centre son action sur les zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) de la collectivité et sur la gestion des espèces envahissantes qui interagissent avec l'avifaune. L'association Mocamana conçoit des projets fédérant différents acteurs, tels que les propriétaires publics et privés, les associations, les entreprises et les élus. Cette fonction de relais pourrait être mise à profit pour la conception et l'application des outils transactionnels. L'association Dayu Biik, gérée par les communautés, s'attache principalement à promouvoir le développement durable et les moyens d'existence dans la région de la réserve du Mont Panié, qu'elle cogère avec la province Nord. Présente depuis plus de 20 ans dans la collectivité, Action Biosphère est une association militante engagée et elle pourrait constituer un partenaire de choix si les mécanismes transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers venaient à prendre de l'ampleur. Action Biosphère, Dayu Biik et le WWF figurent parmi les 17 membres fondateurs d'Ensemble pour la Planète, créée en 2006. Cette association a aussi une fonction militante et s'intéresse à un large éventail de questions environnementales. Sur les terres coutumières, de nombreuses petites associations ont été créées au sein du tissu communautaire pour monter des dossiers de subvention et œuvrer à l'amélioration de leurs communautés¹⁰⁹.

Options de financement

Les fonds publics dominent le financement de la protection environnementale et de la résilience climatique en Nouvelle-Calédonie. Ce poids prédominant est conforme au rôle majeur joué par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces dans les activités environnementales et la distribution des financements aux associations mandatées pour conduire ces activités. Les fonds publics proviennent de sources diverses : l'État français, le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les agences de coopération françaises (comme l'AFD) et l'UE (principalement le Fonds européen de développement). Le montant des fonds privés affectés à la conservation et à la résilience climatique n'est pas connu avec certitude. En dehors du secteur minier, certaines entreprises ayant des intérêts économiques au sein de la collectivité ont créé des fondations ou contribuent à des causes environnementales. Par exemple, la Fondation Catala-Stucki (dédiée aux écosystèmes marins) bénéficie du soutien de l'opérateur de transport du Phare Amédée (Mary-D). Toutefois, d'après le rapport 2015 sur l'état de l'environnement, le mécénat d'entreprise – qui donne droit à une réduction d'impôt équivalant à 60 % des dons versés à des associations – demeure sous-utilisé dans le secteur de la protection environnementale en Nouvelle-Calédonie.

Le secteur minier finance des projets dans les communautés où il a ses opérations. Par exemple, la SLN (Société Le Nickel dont la France et les provinces de la Nouvelle-Calédonie se partagent le capital) soutient le secteur de l'éducation, la recherche et les actions environnementales, notamment à Thio où l'entreprise est le premier

108 Entretien, 23 avril 2018.

109 Atelier RESCCUE, Nouméa, 14-15 juin 2018.

pourvoyeur d'emplois. Depuis plus de 20 ans, l'entreprise accorde également de petites subventions au monde associatif dans le cadre des Nickels de l'Initiative. Il existe un mécanisme plus vaste de financement au sein du secteur minier : le Fonds Nickel. Créé en 2009, le Fonds Nickel est alimenté par les contributions obligatoires du secteur minier, la contribution de chaque société étant déterminée en fonction de la taille de ses opérations. Étant donné que la vocation première du Fonds est d'appuyer la réhabilitation progressive des zones dégradées par l'ancienne activité minière, il y a sans doute peu de marge pour y inscrire la protection des sites riches en biodiversité.

En général, le secteur minier est déjà fortement sollicité du côté du mécénat et de la philanthropie et pourrait se montrer réticent devant l'arrivée de demandes supplémentaires émanant d'acteurs nouveaux¹¹⁰. Cela dit, les sociétés minières sont juridiquement tenues de compenser les impacts écologiques négatifs de leurs activités. Pour l'heure, les compensations à la demande et les compensations financières ont cours en Nouvelle-Calédonie, tandis que la compensation par l'offre est expérimentée par la province Sud¹¹¹. La compensation à la demande est déterminée au cas par cas, selon les caractéristiques du projet minier considéré, et est mise en œuvre par le maître d'ouvrage ou un prestataire tiers. La compensation financière se limite au versement d'une somme, en générale au profit d'une association ou d'une entité publique. La compensation par l'offre prend la forme de crédits de compensation, générés par des actions de compensation concrètes (par exemple, restauration des habitats), qui peuvent être achetés par des opérateurs cherchant à compenser leurs activités minières.

Durabilité de la gestion

Le CEN et les provinces de la Grande Terre ont acquis une vaste expérience de l'application des baux, des conventions de conservation et, dans une moindre mesure, des achats fonciers. Leurs liens de coopération sont aussi établis de longue date. Le CEN dispose d'une feuille de route claire concernant les types d'outils et les modalités optimales d'application, y compris pour la gestion à long terme. La présence d'ONG internationales œuvrant dans le secteur de la conservation et d'associations locales, telles que Dayu Biik, possédant une vaste expérience et une véritable crédibilité au sein des communautés, sera un atout pour la mise en œuvre des outils transactionnels. Ces entités pourront également apporter leur concours à de petites associations ou organismes de proximité qui auront besoin de développer leurs capacités. Dans de nombreux sites, la gestion à long terme sera confiée à des organisations locales et à ancrage communautaire, à qui il faudra apporter formations et appuis techniques et financiers. Le maintien de liens constants entre les acteurs de la conservation et les communautés locales sera l'une des clés du succès. Pour ce faire, les différents acteurs au sein du Gouvernement, de la société civile et du secteur des ONG devront adopter des modes de coordination et d'interaction bien plus poussés que ce que l'on observe habituellement en Nouvelle-Calédonie. Pour pérenniser les modes de gestion, les directions de l'environnement des provinces Nord et Sud, le CEN et des ONG internationales telles que le WWF et Conservation International devront jouer un important rôle d'intermédiaire et de relais à l'appui de la coordination.

Nouvelle-Calédonie : Conclusion

Les outils transactionnels pourraient compléter la panoplie de mécanismes à la disposition des provinces. Il s'agirait en particulier de concevoir des accords gagnant-gagnant permettant de réduire le nombre d'infractions en augmentant la rétribution financière pour ceux appliquant la loi, matérialisée par des accords formalisés. Les incitations financières qui accompagnent la plupart des outils transactionnels apporteraient une dimension nouvelle au contexte néo-calédonien. À ce jour, les baux et les conventions plus ou moins formalisées de conservation arrivent en tête des transactions ou outils de type transactionnel les plus fréquemment utilisés. Les principaux acteurs mettant en œuvre ces outils sont le CEN et les administrations des provinces Sud et Nord. Les propriétaires de terres de statut privé sont aussi acteurs, tout comme les agriculteurs, en particulier lorsqu'ils louent à bail des terres domaniales appartenant aux provinces.

110 Atelier RESCCUE, Nouméa, 14-15 juin 2018.

111 Entretien, 6 mai 2018.

L'introduction de mécanismes nouveaux, créés au titre de lois récemment adoptées en France et aujourd'hui à l'étude en Nouvelle-Calédonie, ainsi que la volonté affichée par le CEN d'élargir sa trousse d'outils, permettront d'étendre la palette des options disponibles. Les recommandations issues de l'étude juridique des différents mécanismes à la disposition du CEN vont dans le sens de la création d'une « boîte à outils juridiques », en ce que le CEN pourrait s'appuyer sur les différentes caractéristiques des outils transactionnels recensés pour appliquer le mécanisme le plus adapté et le plus pertinent en fonction de chaque contexte. Avec la volonté politique requise, les servitudes environnementales pourraient également être appliquées d'ici quelques années.

Il est possible d'étendre l'application des outils transactionnels aux terres coutumières. Le bail est un outil assez répandu pour les locations de biens à usage d'habitation et à vocation agricole ; les GDPL peuvent aussi décider d'étendre leur périmètre d'activité à la conservation, utilisant alors leurs terres comme levier d'autonomisation économique. La faisabilité d'une extension du champ d'application des baux sera fonction de l'efficacité de la communication et du degré effectif de participation des parties prenantes. S'agissant des critères socioculturels, la faisabilité des baux sur terres coutumières est confortée par les liens traditionnels que les populations entretiennent avec leurs terres. La participation des acteurs et la gestion des relations seront d'autant plus efficaces que l'on mettra l'accent sur le fait qu'une transaction bien structurée est synonyme de renforcement de la propriété, des attaches culturelles et des capacités de gestion locales.

TABLEAU 5 : SYNTHÈSE DES CRITÈRES DE FAISABILITÉ APPLICABLES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE^{*, **}

	ACHAT	SERVITUDE	BAIL
Diagnostic des priorités de conservation	3	3	3
Politiques publiques	3	1	4
Contexte juridique	5	2	5
Contexte socioculturel	4	2	4
Capacité de mise en œuvre	5	2	5
Options de financement	2	1	3
Solutions de gestion à long terme	5	4	5
Note moyenne	3.9	2.1	4.1

* Chaque facteur se voit attribuer une note de 1 à 5, 1 correspondant au *facteur le moins propice à la faisabilité du projet* et 5 désignant le *facteur le plus propice à la faisabilité*.

** Les chiffres correspondent à la note initiale attribuée sur la base d'une étude sur table, d'entretiens avec des informateurs clés et de réflexions collectives engagées par les parties prenantes lors d'ateliers.

POLYNÉSIE FRANÇAISE

Priorités de conservation

La géographie de la Polynésie française confère à son environnement une fragilité intrinsèque. La collectivité se compose de 120 îles dispersées dans cinq archipels couvrant 5,5 millions de km² et abritant moins de 300 000 habitants. Comme indiqué dans les observations rendues par la Chambre territoriale des comptes au sujet de la politique environnementale de la Polynésie française en 2017, « les espèces indigènes s'avèrent particulièrement fragiles en raison de leur aire de répartition réduite (300 espèces endémiques recensées à Rapa, une île de 43 km²), de leurs faibles effectifs et de leur capacité réduite à résister à des phénomènes de compétition et de prédation par les espèces importées par l'homme »¹¹². Le rapport cite également divers bilans environnementaux réalisés par le Gouvernement de la Polynésie française en ces termes : « la biodiversité y est menacée », « de

112 Chambre territoriale des comptes (PF) : Rapport d'observations définitives – Collectivité de la Polynésie Française (politique de l'environnement) – Exercices 2010 et suivants (2017) https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/PFR2017009_0.pdf

nombreux lagons subissent la surpêche », « le domaine public maritime et le littoral sont malmenés », et « trop de cours d'eau douce sont pollués ». La Polynésie française est le territoire comportant le plus grand nombre d'espèces éteintes ou menacées de toutes les collectivités françaises d'outre-mer, et elle est placée au 16e rang dans le classement des pays selon le plus fort pourcentage d'espèces menacées. Un consensus large se dégage parmi les parties prenantes d'un éventail de secteurs : le niveau de protection réelle est insuffisant.

Au total, 115 sites importants pour la conservation ont été identifiés, dont 15 sont prioritaires ou critiques, mais seuls 2 à 4 % des espaces terrestres sont réglementairement protégés¹¹³. Il y a 32 sites classés en espaces naturels protégés répartis sur 15 îles¹¹⁴. Depuis 2010, 20 espaces supplémentaires ont été classés, mais 18 d'entre eux sont des espaces maritimes. De plus, les dispositifs de gestion des réserves existantes sont insuffisants, certaines étant dotées d'un plan de gestion inachevé (réserve de Scilly par exemple), d'autres n'ayant pas de comité de gestion (réserve des Marquises) ; la Chambre territoriale ajoute que certaines aires « manquent sérieusement de surveillance et sont peu ou pas gérées ». Selon le rapport, plusieurs projets de classement de sites ont été proposés ces trente dernières années, mais ils n'ont pas été concrétisés (par exemple, la proposition de réserve naturelle incluant les falaises du Pari à Tahiti).



Politiques publiques

À ce jour, le Gouvernement¹¹⁵ n'est pas parvenu à finaliser une stratégie globale de conservation. Une politique sectorielle de la biodiversité ou de la nature a bien été élaborée par la direction de l'environnement (Diren), mais elle est destinée à l'usage interne. Selon le rapport de la Chambre territoriale, il ne semble pas y avoir de « stratégie de protection à l'échelle de la Polynésie française, ou même dans le cadre de chaque

113 Rappelons que, selon les objectifs fixés au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB), d'ici 2020, chaque pays doit classer au moins 17 % de ses zones terrestres.

114 <http://www.environnement.pf/les-espaces-naturels-protectes-et-geres-0>

115 L'autorité centrale de la Polynésie française (bénéficiant d'une large autonomie politique vis-à-vis de la France métropolitaine) est généralement appelée « le Pays ».

archipel ». Un projet de chartes de l'environnement avait bien été lancé en 1994 et cinq chartes ont été rédigées à Tahiti, Raiatea-Tahaa, Moorea, Huahine et Bora Bora, mais elles n'ont pas été mises en œuvre. Comme l'indique la Chambre territoriale dans ses observations, on compte de nombreuses tentatives lancées « à grands renforts de groupes de travail et de documents stratégiques mais ces [tentatives] ont abouti trop rarement ». La définition d'une stratégie de conservation globale est difficile dans un contexte où les données manquent cruellement : aucun inventaire forestier n'existe et aucune donnée n'a été recueillie sur l'érosion et la sédimentation induite, la qualité de l'air, l'occupation des sols ou l'impact des déchets.

La Chambre territoriale précise que, depuis 1984, plusieurs tentatives infructueuses ont empêché la mise en place d'un plan général d'occupation des sols à l'échelle de la collectivité. Par conséquent, il n'existe aucun cadre global cohérent auquel rattacher les plans généraux d'aménagement (PGA) des communes ou les plans d'aménagement de détail (PAD) s'appliquant à une portion déterminée de la commune. La majorité des municipalités n'ont pas achevé leur PGA et aucun plan n'a été établi dans plusieurs zones où la biodiversité est fragile ou bien où les problèmes d'aménagement urbain sont importants (par exemple, zones montagneuses, Bora Bora et Faa'a). Dans son évaluation de ces outils de planification, la Chambre territoriale conclut que « l'expérience a montré que les PGA [...] constituent davantage des outils d'organisation de l'espace que de protection du milieu naturel ». Toutefois, d'après un responsable public, le territoire dispose de la bonne panoplie d'outils de planification : « on n'a qu'à les adapter en fonction des degrés de protection que l'on veut avoir »¹¹⁶. Le responsable défend qu'il s'agit plutôt d'un problème d'application : « C'est alors juste une question d'avoir les ressources adéquates pour la mise en application, ce qui n'est pas le cas. »

La notion de rareté du foncier est très prégnante en Polynésie française, si bien que réserver des terres à des fins de conservation, par le biais de transactions ou par d'autres moyens, semble problématique aux yeux de nombreuses parties prenantes. Dans un territoire en proie à la pauvreté, on attend une action publique davantage centrée sur le développement économique, les activités productives et l'offre de prestations sociales. Comme indiqué par un responsable public, « rien ne peut être fait sur le plan environnemental avec les politiques si ces mesures environnementales ne sont pas accompagnées d'avantages sociaux et économiques »¹¹⁷. Et un autre d'ajouter : « L'environnement n'est pas la priorité du gouvernement »¹¹⁸. Cité dans le rapport de la Chambre territoriale, le ministre de l'Environnement a lui-même indiqué que « la politique environnementale n'est pas considérée comme prioritaire. Elle est encore trop souvent perçue comme un frein relié à un ensemble de contraintes au développement économique et urbain ».

Contexte juridique

La Polynésie française mêle de multiples systèmes de propriété foncière. L'île de Rapa, dans l'archipel des Australes, est la seule zone qui abrite des terres coutumières et qui n'est pas cadastrée. Selon les données du cadastre, dont la couverture a été étendue à toutes les surfaces restantes du territoire en 2017, les terres domaniales occupent 20 % du foncier polynésien, les terres privées représentant 80 % des surfaces, dont 50 % détenues en indivisions successorales^{119,120}. Les biens détenus en indivision comptent généralement des dizaines voire des centaines d'ayants droit successoraux, si bien que les baux, les autres formes de convention et les ventes sont rares du fait des complexités en jeu. De nombreux terrains privés (et publics) font l'objet de litiges fonciers et ne sont donc pas susceptibles d'usage ou de transaction. Avec l'arrivée de mécanismes de sortie d'indivision, l'offre foncière sur les marchés de la location et de l'achat, mais aussi le risque de développement non soutenable, vont cependant augmenter.

Les lois de la Polynésie française se rattachent au régime juridique de la République française, en particulier au Code civil. Si les principes du droit français demeurent applicables, nombre de compétences, y compris certains

116 Entretien, 27 avril 2018.

117 Entretien, 2 mai 2018.

118 Entretien, 27 avril 2018.

119 Source : Sécurisation foncière en Polynésie française – Restitution des travaux du colloque des 27 et 28 novembre 2017

120 Grauman, Teresa, Un projet de loi pour faciliter la sortie de l'indivision, <https://la1ere.francetvinfo.fr/polynesie/tahiti/polynesie-francaise/projet-loi-faciliter-indivision-548207.html>

aspects juridictionnels liés aux droits de propriété et aux transactions, ont été transférées à l'Assemblée de la Polynésie française. Les difficultés que pose ce système hybride sont chroniquement ancrées dans la réalité du territoire¹²¹. En particulier, les indivisions successorales compromettent l'offre de biens fonciers disponibles à la vente ou pour d'autres transactions. C'est une question centrale, en ce sens que les politiques et nombre d'acteurs considèrent que c'est un frein au développement de la collectivité. D'importants moyens ont été alloués à la résolution des différends relatifs aux indivisions successorales (les sorties d'indivision). Un nouveau tribunal foncier a été créé ; il se compose de trois sections de jugement distinctes travaillant en parallèle. Toutefois, les affaires peuvent être longues et complexes, certains cas en cours remontant à plus de 20 ans et impliquant plus de 2 000 ayants droit successoraux.

Les incertitudes foncières s'étendent jusque dans les relations entre les communes et le Gouvernement de la Polynésie française, comme l'illustrent les cas où les communes ont réalisé en cours de transaction qu'elles n'étaient pas propriétaires des biens, cette propriété revenant au Gouvernement. Selon la commune considérée, les terres domaniales situées dans le périmètre communal peuvent appartenir aussi bien au Pays (Gouvernement) qu'à la commune. Par conséquent, comme pour le domaine privé, toute transaction visant des terres domaniales exige de vastes contrôles préalables et la recherche des titres de propriété.

Les achats fonciers ont été sporadiquement utilisés par le passé dans le cadre de l'action publique, mais seuls 14 hectares de terres ont été achetés par le Gouvernement à des fins de protection. Sur le plan juridique, rien ne fait obstacle aux achats fonciers, mais toutes les transactions foncières, et en particulier les acquisitions, peuvent se heurter aux indivisions successorales. Les dimensions économiques et affectives associées à la vente d'un bien peuvent rajouter une couche de complexité aux achats, même en l'absence de conflits entre les ayants droit successoraux. Toutefois, la typologie des propriétaires fonciers est extrêmement variée en Polynésie française et l'on trouve aussi quelques vastes domaines détenus individuellement par des particuliers ou des institutions. Ainsi, il est plus prometteur de viser ce sous-groupe de propriétaires pour la conservation de parcelles d'importance biologique, dans la mesure où le régime de propriété y est plus lisible et où il est plus simple de traiter avec un seul interlocuteur.

Les associations locales et les communes ont négocié des droits de passage avec les propriétaires fonciers pour créer des itinéraires de randonnée accessibles au public. Toutefois, comme en Nouvelle-Calédonie, ces accords sont souvent passés oralement et les propriétaires fonciers peuvent changer d'avis à tout moment, ce qui donne à penser qu'il existe une place pour des servitudes plus formalisées accompagnées d'incitations financières. Les servitudes existent en Polynésie française et relèvent du Code civil. Il s'agit généralement de droits de passage, de servitudes de prospect et de servitudes d'écoulement des eaux^{122,123}. La servitude met en jeu un fonds servant et un fonds dominant, accordant au propriétaire du fonds dominant certains droits opposables (par exemple, le droit d'utiliser une voie d'accès) sur la parcelle adjacente, le fonds servant¹²⁴. Cette interprétation limite l'utilisation des servitudes à des fins de conservation¹²⁵. L'obligation réelle environnementale (ORE), créée aux termes d'une nouvelle loi adoptée en France (loi 2016-1087), se prête mieux aux besoins de la conservation : elle permet d'établir des accords contractuels entre un propriétaire foncier et une institution publique, une collectivité publique ou une personne morale agissant pour protéger les valeurs de conservation d'un bien¹²⁶. Cet arrangement est enregistré par un notaire dans un acte authentique, publié dans le registre foncier local, et constitue une charge réelle à perpétuité sur le bien.

L'ORE pourrait être adaptée à la Polynésie française et offrir une solution viable pour la conservation sur terres

121 Bambridge, Tamatoa, What are the lessons to be learned from the rahui and legal pluralism? The political and environmental efficacy of legal pluralism.

122 Worliczek, Elizabeth, Customary Land Tenure and the Management of Climate Change and Internal Migration. *Land Tenure Journal*, 2-11 <http://www.fao.org/nr/tenure/land-tenure-journal/index.php/LTJ/article/view/36/76>

123 Direction des Affaires Foncières, <http://www.dgae.gov.pf/article164-servitudes/>

124 DGAE, Servitudes, <https://www.dgae.gov.pf/article164-servitudes/>

125 Servitudes, La Libre Circulation est une Obligation Juridique https://www.tahiti-infos.com/Servitudes-la-libre-circulation-est-une-obligation-juridique_a146674.html

126 <https://www.efl.fr/droit/immobilier/details.html?ref=ui-6429bd77-0ace-4d3a-a3f0-8778a7cf9c5b>

privées. Une loi du pays devrait alors être adoptée pour que ce type de servitude environnementale puisse être appliquée. La proposition devrait être défendue par la Diren et présentée par le ministre de l'Environnement à l'Assemblée de la Polynésie française, après consultation du Conseil économique, social et culturel (CESC).

Le cadre juridique régissant les contrats de bail est bien développé et peut être directement appliqué aux actions de conservation là où les complexités du régime de propriété peuvent être surmontées. La Société d'ornithologie de Polynésie, SOP Manu, qui est l'organisation partenaire de BirdLife en Polynésie française, a travaillé avec le Gouvernement pour louer à bail une île (domaine public) en contrepartie d'un paiement d'un franc symbolique en vue de la protection des espèces d'oiseaux endémiques et menacées. Les baux de longue durée accordés aux agriculteurs (sur des terres appartenant au Gouvernement) sont monnaie courante en Polynésie française. Depuis quelques années, de plus en plus de baux sont assortis d'obligations environnementales, prévoyant par exemple des limites de production ou l'interdiction d'établir des cultures sur des terrains en pente afin de limiter l'érosion. Il peut toutefois être difficile de faire appliquer ces obligations, en raison à la fois d'un manque de moyens du Gouvernement et d'une volonté politique insuffisante pour imposer des obligations plus strictes qui restreindraient les activités productives. Les conventions de conservation conclues entre l'administration territoriale et les propriétaires privés ne sont pas nouvelles ; il y a 30 à 40 ans, la collectivité a passé des accords avec plusieurs propriétaires de terres privées aux fins du reboisement de milliers d'hectares¹²⁷. Il n'y a toutefois pas d'exemples récents.

Contexte socioculturel

Prenant conscience que la conservation est une nécessité face à l'élévation du niveau de la mer, à l'intensification des phénomènes météorologiques sévères et à la croissance démographique, de nombreuses communautés ont décidé de revenir vers des systèmes traditionnels de gestion des ressources. L'illustration parfaite en est le rahui, système de zones tabou prévoyant l'application de mesures d'interdiction visant certaines zones et/ou espèces marines et terrestres, dictées par une autorité traditionnelle et un pouvoir sacré¹²⁸. La renaissance de cette culture suppose d'établir ou de réinventer un rapport nouveau aux ressources naturelles, aux esprits et aux ancêtres, et de recréer des « modes traditionnels » d'organisation des sociétés. Les habitants plantent et récoltent, affirmant leur attachement fort à l'agriculture vivrière et mettant l'accent sur les pratiques sociales de l'échange et du respect¹²⁹.

Ce retour culturel s'accompagne d'une forte réticence à l'égard des transactions foncières. Alors que la conclusion d'accords à long terme entre propriétaires fonciers et utilisateurs des terres sans compensation monétaire est bien ancrée dans la tradition, les transactions officielles seraient assimilées à une perte des terres et, donc, à une perte d'identité. Dans son rapport d'observations définitives sur la politique de l'environnement de la Polynésie française, la Chambre territoriale note que :

...la facturation des services¹³⁰ comme les contrôles assortis de poursuites ont été vécus en Polynésie française comme des contraintes à éviter, quelles qu'en soient les conséquences environnementales. Le motif avancé dans les analyses est que cela ne correspondrait pas à la culture locale et que par ailleurs l'absence ou le faible niveau de ressources d'une partie de la population a obligé les acteurs publics à pratiquer la quasi-gratuité des services environnementaux.

De même, la perpétuité des servitudes n'en fait pas nécessairement un outil attrayant pour les propriétaires fonciers, réticents à l'idée de céder leurs droits de propriété. La notion de servitude sera peut-être accueillie

127 Entretien, 27 avril 2018.

128 Ibid., p. 2.

129 Donaldson, Emily C. 2018, Troubled Lands: Sovereignty and Livelihoods in the Marquesas Islands, *International Journal of Environmental Studies* 75(2), 344. Voir aussi Richard Moyle, 2018, *Ritual and belief on Taku: Polynesian Religion in Practice*, Adelaide: Crawford House.

130 On entend ici la fourniture en eau ou la gestion des déchets.

plus favorablement si elle va de pair avec une protection à long terme de la culture et des traditions. De façon plus générale, les participants à un atelier conduit au cours de la présente étude ont convenu que l'importance de la culture et des traditions fait consensus en Polynésie française, tandis que la conservation, érigée au rang d'objectif, peut être plus polémique¹³¹. Ainsi, rattacher des éléments culturels à des aspects de conservation, lors d'actions de protection ou d'utilisation durable d'une parcelle, peut en augmenter les chances de succès.

Le contexte historique entourant les droits fonciers exerce une influence forte en Polynésie française. Un sentiment profond subsiste quant au caractère injuste du processus colonial de distribution des terres, cause de spoliations et de fraudes généralisées. La conscience collective est marquée par les expropriations décidées par le Gouvernement (pour la construction de routes, par exemple) sans consultation préalable, sans recours possibles et sans juste compensation financière. Ces pratiques extrêmes n'ont plus cours, mais les propriétaires fonciers demeurent très sceptiques devant les opérations foncières proposées par le Gouvernement.



Photo de l'utilisateur Julbo Eyewear sur Flickr, 2012

Capacité de mise en œuvre

La Polynésie française n'accueille aucune ONG internationale du secteur de la conservation (WWF ou Conservation International, par exemple) travaillant sur la conservation terrestre. Pew Charitable Trusts, fondation qui a son siège aux États-Unis, dispose d'un bureau à Papeete, mais elle concentre son action sur la conservation marine. Le rapport sur l'état de l'environnement indique qu'il y a moins d'une quarantaine d'associations actives dans le domaine de la conservation, précisant que « les associations sont souvent créées pour un problème localisé, à l'échelle d'une vallée par exemple ; une fois le problème réglé, l'association devient moins active ». La SOP Manu est la principale ONG environnementale du territoire. Elle a déjà traité avec des acteurs multiples, à savoir des propriétaires de terres domaniales et privées (y compris des dizaines d'ayants droit), ainsi qu'avec des usagers, sur des terres domaniales en particulier. La fédération des associations de préservation de l'environnement

131 Atelier RESCCUE, Papeete, 19 juin 2018.

(FAPE) a été créée en 1988 et compte plus de 30 membres. La FAPE pourrait jouer un rôle moteur de facilitateur ou d'intermédiaire dans la mise en œuvre de mécanismes de conservation axés sur le foncier.

L'administration publique de la collectivité et ses différentes directions actrices de la protection de l'environnement seront un acteur incontournable, principalement pour les transactions s'appliquant à des terres domaniales, mais aussi pour celles impliquant des terres privées où l'assistance technique de cet acteur pourrait être utile. Toutefois, la Chambre territoriale constate que les moyens disponibles sont insuffisants pour assurer une gouvernance environnementale efficace. La couverture géographique de l'administration publique est inégale, et, en dehors de Tahiti, les ressources publiques sont limitées. Compte tenu de la portée limitée de l'action du Gouvernement, les administrations municipales s'affirment comme des acteurs particulièrement influents. Elles seront des partenaires directs des transactions survenant sur des terres domaniales appartenant aux communes. Elles sont aussi des acteurs incontournables dès lors qu'il faut coordonner les actions de conservation et les plans d'aménagement du territoire. Ainsi, en Polynésie française, les stratégies transactionnelles doivent donc intégrer des composantes conçues explicitement pour garantir la participation constructive des administrations municipales.

Options de financement

Les fonds publics (Gouvernement de la Polynésie française, France, UE) constituent la principale source de financement des activités de conservation et de résilience climatique en Polynésie française. L'existence de quatre taxes environnementales différentes est une particularité de la Polynésie française. Deux de ces taxes servent à financer des actions environnementales globales : la taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche (TEAP), qu'on appelle aussi « taxe verte », est fixée à 2 % de la valeur des marchandises importées, ce qui a représenté en moyenne 2,5 milliards de francs CPF par an pour la période 2005-2015 (quelque 21 millions d'euros), tandis que la taxe d'environnement pour le recyclage des véhicules (TERV) s'applique à la valeur des véhicules importés et a rapporté en moyenne 145 millions de francs CFP par an entre 2011 et 2015 (un peu plus d'un million d'euros)¹³². Toutefois, les recettes issues de la TEAP peuvent être affectées à de nombreux usages, la conservation n'étant que l'un des domaines soutenus par la taxe (avec notamment la gestion des déchets, l'assainissement, et le nettoyage des rivières), tandis que le recyclage absorbe le gros des recettes de la TERV.

Certaines fondations privées (par exemple, Fondation Total, Pew Charitable Trust) apportent leur soutien à des actions de conservation dans la collectivité, mais ces financements sont plus accessibles dans le domaine de la conservation marine que terrestre, et nombre des bailleurs finançant les actions mondiales de conservation limitent le champ de leurs programmes aux pays en développement. Le Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques (CEPF) fait exception, puisque la région Micronésie-Polynésie figure parmi les hotspots de biodiversité bénéficiant de financements du Fonds¹³³. De façon plus générale, la Polynésie française ne semble guère attirer l'attention de la philanthropie internationale. Certains grands acteurs du tourisme présents dans la collectivité ont noué des partenariats afin de compenser leur empreinte écologique, comme c'est le cas du groupe hôtelier Accor, dont le complexe Sofitel à Moorea est établi dans une aire marine protégée que le groupe contribue à préserver grâce à des financements ciblés.

Durabilité de la gestion

Les associations locales du secteur de la conservation devraient participer aux futures opérations d'achat, d'institution de servitudes et de location à bail. La SOP Manu a déjà une expérience considérable en la matière. La FAPE a un excellent réseau de contacts dans le secteur de la conservation et pourrait donc constituer un bon facilitateur ou intermédiaire dans les futures actions de renforcement des capacités. Le Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (SPCPF), qui représente 46 des 48 communes de la collectivité, pourrait jouer un rôle similaire auprès de ses membres (maires et conseils municipaux) pour la formation à l'utilisation des divers outils transactionnels. Les communautés seront un acteur important dans la gestion à long terme des actions de conservation menées sur le terrain en lien avec les baux de conservation et les servitudes environnementales, y compris ceux établis sur des terres coutumières. Les comités de gestion contribuent au

132 Tous ces chiffres sont tirés du rapport sur l'état de l'environnement 2015.

133 <https://www.cepf.net/our-work/biodiversity-hotspots/polynesia-micronesia>

renforcement de la capacité de gestion institutionnelle et il nous a été confirmé qu'il était important d'en instituer dans les communautés concernées. Une formation centrée sur la gouvernance et le mode de fonctionnement de ces comités contribuerait à renforcer les capacités de gestion des populations locales.

Polynésie française : Conclusion

Dans l'ensemble, la Polynésie française compte une offre limitée de terres susceptibles de transactions en raison de sa géographie et de l'existence d'indivisions successorales intergénérationnelles complexes. Les achats fonciers, la location à bail et les conventions plus ou moins formalisées de conservation sont déjà en usage dans la collectivité, mais l'application à grande échelle de ces outils se heurte à plusieurs contraintes. Malgré l'introduction de nouvelles dispositions et l'affectation de moyens pour résoudre les conflits liés aux indivisions successorales, il semble peu probable que les surfaces foncières susceptibles de transactions augmentent significativement dans un avenir proche.

Le paysage institutionnel du secteur public se compose d'une part de l'administration de la collectivité et du Gouvernement (le Pays), qui comprend la direction de l'environnement et d'autres directions dont les attributions ont une incidence sur les questions environnementales (foncier, agriculture, etc.), et d'autre part des communes. Les relations entre ces deux niveaux administratifs (collectivité et communes) ne sont pas toujours harmonieuses. Ainsi, la probabilité réduite qu'une collaboration fluide et efficace puisse être engagée pourrait nuire à la faisabilité des outils transactionnels (et d'autres démarches).

Plusieurs associations travaillent dans le domaine de la conservation terrestre, mais la plupart d'entre elles sont petites et de niveau local. La plus importante est la SOP Manu, qui possède une vaste expérience de la location à bail et des conventions de conservation, une expérience qui, faute de moyens financiers, ne s'étend pas aux achats fonciers. Avec l'aide de la FAPE, qui pourrait coordonner les initiatives, la SOP Manu pourrait contribuer à développer les capacités des petites associations, notamment pour ce qui concerne les conventions de conservation et les baux. De même, si elle venait à disposer de ressources financières, la SOP Manu pourrait appliquer ses compétences techniques à l'achat de terres à des fins de conservation.

Les servitudes environnementales pourraient offrir une solution efficace pour mieux asseoir les servitudes conventionnelles de droit de passage ou éviter la prolifération des murets érigés en bordure de mer qui sont responsables de la disparition des plages. Les droits de passage conventionnels sont en usage dans la collectivité, mais ils sont peu respectés. En Polynésie française, les murets ont fleuri dans les propriétés du littoral, mais ils engendrent de graves problèmes d'érosion. Dans ces deux cas, l'introduction de servitudes environnementales permettrait d'officialiser les conventions passées, de conférer un caractère plus permanent aux droits de passage et de geler le développement des murets déjà présents sur le littoral. Toutefois, au sein de la collectivité, un large éventail d'acteurs environnementaux de tous bords se montre sceptique face au caractère perpétuel des servitudes.

En termes de faisabilité, le meilleur moyen d'étendre l'application des outils transactionnels serait d'élargir le champ d'application des baux en prévoyant des durées plus longues et d'établir davantage de contrats sur des terres privées (par exemple, avec des agriculteurs qui se sont principalement installés sur des terres domaniales). En particulier, si un examen plus approfondi des servitudes environnementales confirme la réticence des propriétaires fonciers, les baux et les contrats offriront une solution plus faisable en Polynésie française. L'allongement de la durée des baux permettra à ceux qui le souhaitent de prendre des engagements à plus long terme sans imposer au propriétaire foncier le caractère contraignant et irréversibilité des servitudes. Les contrats conclus avec des agriculteurs sur des terres privées ouvriront la voie à de nouveaux débouchés économiques pour les propriétaires et les agriculteurs, sous forme d'incitations à la conservation.

Enfin, comme le montrent la majorité des exemples disponibles en Polynésie française, la rétribution n'est pas inscrite dans les usages. En effet, la non-rétribution est l'une des caractéristiques courantes observées dans les transactions telles que les servitudes de passage conventionnelles et les conventions de conservation, et les représentants des institutions publiques soulignent qu'il est plus urgent de faire appliquer les réglementations pertinentes que d'appliquer de nouveaux outils. Si les paiements ou compensations peuvent intéresser les propriétaires fonciers, la faisabilité d'un recours accru aux outils transactionnels pourrait être minée par cette même perspective énoncée par les principaux acteurs publics.

TABLEAU 6 : SYNTHÈSE DES CRITÈRES DE FAISABILITÉ APPLICABLES À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE^{*,**}

	ACHAT	SERVITUDE	BAIL
Diagnostic des priorités de conservation	2	2	2
Politiques publiques	2	1	3
Contexte juridique	3	1	4
Contexte socioculturel	3	1	4
Capacité de mise en œuvre	2	1	2
Options de financement	2	1	3
Solutions de gestion à long terme	3	3	3
Note moyenne	2.4	1.4	3

* Chaque facteur se voit attribuer une note de 1 à 5, 1 correspondant au *facteur le moins propice à la faisabilité du projet* et 5 désignant *le facteur le plus propice à la faisabilité*.

** Les chiffres correspondent à la note initiale attribuée sur la base d'une étude sur table, d'entretiens avec des informateurs clés et de réflexions collectives engagées par les parties prenantes lors d'ateliers.

CONCLUSION

Avant toute application d'un outil transactionnel particulier dans un site donné, une étude de faisabilité complète devra être effectuée. Le présent rapport ne se substitue en rien aux contrôles préalables à réaliser pour chaque site. Au contraire, l'objectif est de poser les bases factuelles d'une réflexion portant sur le bien-fondé et l'opportunité d'investir dans une stratégie d'application à plus grande échelle des outils transactionnels dans chacun des pays océaniques visés et sur la façon dont cette stratégie pourrait se matérialiser. En outre, l'analyse peut aider d'autres pays océaniques à structurer leur réflexion sur les possibilités d'extension des outils transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers.

L'analyse montre que le contexte dans lequel s'inscrivent les outils transactionnels varie considérablement d'un pays océanique à l'autre, si bien que les stratégies d'extension (si tant est qu'on en démontre le bien-fondé) se présenteraient sous des formes assez différentes. Cela dit, plusieurs points communs se dégagent entre les Fidji, Vanuatu, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

- La définition des priorités de conservation, plus ou moins avancée selon le pays, doit être affinée dans les quatre pays visés. En particulier, la résilience climatique n'est pas prise en compte dans les priorités actuelles. En outre, pour étayer les stratégies transactionnelles, la cartographie des priorités doit forcément passer par une cartographie complète des régimes et des titres de propriété dans les sites pressentis.
- Dans les quatre pays visés, on constate qu'en soi, il n'existe aucun obstacle juridique aux achats à des fins de conservation, mais les surfaces foncières disponibles à l'achat dans les zones prioritaires sont limitées aux Fidji et à Vanuatu et le sont probablement aussi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Par conséquent, les circonstances ne justifient pas de consentir un investissement fort pour catalyser des achats fonciers, mais une stratégie opportuniste d'achat des parcelles nouvellement disponibles pourrait s'appliquer.
- Les servitudes environnementales sont un dispositif inconnu dans les quatre pays visés. En général, les dispositions prévues dans les différents régimes juridiques pour l'institution de servitudes prévoient la création de droits affirmatifs, tels qu'un droit d'accès, et non une restriction du droit de propriété, généralement plus adaptée à la servitude environnementale (par exemple, renoncer à ses droits de développement). De plus, sur les terres autochtones ou coutumières, la notion de cession de droits à perpétuité se heurtera très probablement à certaines résistances. Par conséquent, les servitudes environnementales en restent pour l'heure au stade de l'expérimentation, ce qui

justifie la recherche de sites prometteurs où développer des initiatives pilotes ou de démonstration. En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, la création du concept juridique de servitude environnementale exigerait l'adoption d'une loi du pays.

- Dans chacun des pays visés, les cadres juridiques en vigueur permettent l'utilisation des baux au service d'objectifs de conservation et de résilience climatique. Cela s'explique par le fait qu'il est faisable, dans chacun des pays visés, de conclure un bail pour faciliter différents types d'investissements en faveur du développement économique (agriculture, foresterie, tourisme, extraction minière, construction de logements, etc.) et que les dispositions régissant les baux peuvent être adaptées aux objectifs de conservation. Toutefois, même si la faisabilité juridique est démontrée, le champ d'application réel des baux varie beaucoup dans la pratique et est surtout fonction du degré de complexité du régime foncier.

Après avoir étudié la faisabilité d'un recours accru aux outils transactionnels à des fins de conservation et de résilience climatique dans chacun des pays océaniques visés, nous tirons les conclusions de synthèse suivantes :

- **Fidji** : Aux Fidji, les précédents établis militent très fortement pour l'utilisation de baux de longue durée à l'appui des objectifs de conservation. Le pays compte un ensemble d'acteurs solidaires qui, ensemble, possèdent l'expérience et les capacités nécessaires pour étendre la stratégie de location à bail et, par conséquent, avancer dans la réalisation des objectifs nationaux de conservation. Le Fonds fiduciaire national des Fidji est l'entité focale (relais) toute désignée pour piloter une stratégie élargie, à condition que des investissements soient consentis pour le doter des capacités requises pour intensifier ses efforts. Dans le même temps, des achats stratégiques sont en cours et l'expérimentation de mécanismes tels que les servitudes environnementales suscite un certain intérêt. La liste des sites prioritaires de conservation terrestres retenus au niveau national peut guider la formulation d'une stratégie transactionnelle, mais elle doit encore être affinée. Toutefois, il serait alors nécessaire d'organiser des consultations et d'assurer la coordination nécessaire pour équilibrer comme il se doit les efforts publics et non gouvernementaux afin de sécuriser et de gérer les sites supplémentaires classés à des fins de conservation et de résilience climatique.
- **Vanuatu** : Compte tenu de la nature des régimes fonciers à Vanuatu, les achats ne sont pas envisageables et les servitudes environnementales seraient difficiles à appliquer dans leur interprétation conventionnelle. Il ne reste que la possibilité d'utiliser la location à bail comme outil transactionnel. Or, on constate une méfiance généralisée à l'égard des baux et la capacité de gestion des sites après conclusion d'un bail de conservation est limitée. Les principaux acteurs présents à Vanuatu (notamment le service de la protection et de la conservation de l'environnement) privilégient plutôt le recours aux aires de conservation communautaire (ACC) officiellement reconnues pour promouvoir une forme d'autogestion communautaire volontaire au service de la conservation et de l'exploitation durable des ressources. Si un bail de conservation peut, en principe, renforcer une ACC (incitations sous forme de paiements et assise juridique confortée), on ne peut savoir avec certitude si, dans le climat foncier actuel, une telle configuration n'est pas susceptible de causer plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.
- **Nouvelle-Calédonie** : En Nouvelle-Calédonie, le secteur de la conservation bénéficie de la présence d'un acteur dynamique et compétent, le Conservatoire d'espaces naturels (CEN). Le CEN a lui-même commandé une étude des différents mécanismes juridiques et outils transactionnels susceptibles d'être appliqués pour promouvoir la conservation en Nouvelle-Calédonie. Le CEN, qui a jusqu'ici privilégié une forme de convention de collaboration volontaire, envisage de recourir à un ensemble combiné d'instruments : les baux ruraux à obligations environnementales, les servitudes environnementales et un instrument rattaché aux servitudes, l'obligation réelle environnementale. Par ailleurs, l'organisation de la propriété foncière coutumière sur quelque 100 000 hectares de terres gérés par en groupements de droit particulier local (GDPL) facilite l'exécution potentielle de transactions telles que les baux de conservation. Ainsi, l'extension des outils transactionnels est clairement faisable en Nouvelle-Calédonie, les obstacles étant principalement d'ordre financier, en particulier dans un contexte de renchérissement du foncier.

- **Polynésie française** : En Polynésie française, le sentiment qu'il est plus urgent d'appliquer les outils et réglementations en place de façon plus cohérente et efficace que d'adopter de nouveaux outils transactionnels prédomine. En particulier, les outils de planification du Gouvernement utilisés pour le zonage et l'aménagement du territoire posent un cadre pour rationaliser et classer de nouvelles aires de conservation (comme c'est également le cas en Nouvelle-Calédonie). La complexité des situations d'indivision pourrait rendre l'application des outils transactionnels aussi ardue qu'onéreuse. Néanmoins, les précédents établis par les baux agricoles laissent entrevoir la possibilité d'introduire des baux de conservation. En outre, l'ajout d'obligations environnementales aux baux agricoles et à ceux concédés à d'autres fins pourrait constituer une solution pragmatique pour concrétiser les objectifs de conservation à l'aide des mécanismes déjà en place.

TABLEAU 7 : SYNTHÈSE DES NOTES MOYENNES DE FAISABILITÉ*

	ACHAT	SERVITUDE	BAIL
Fidji	4	2	4.4
Vanuatu	1.3	1.7	2.7
Nouvelle-Calédonie	3.9	2.1	4.1
Polynésie française	2.4	1.4	3

* Chaque facteur se voit attribuer une note de 1 à 5, 1 correspondant au facteur le moins propice à la faisabilité du projet et 5 désignant le facteur le plus propice à la faisabilité. Les chiffres présentés dans ce tableau correspondent à la moyenne des différentes notes de faisabilité attribuées à chaque pays océanien pour chaque outil transactionnel.

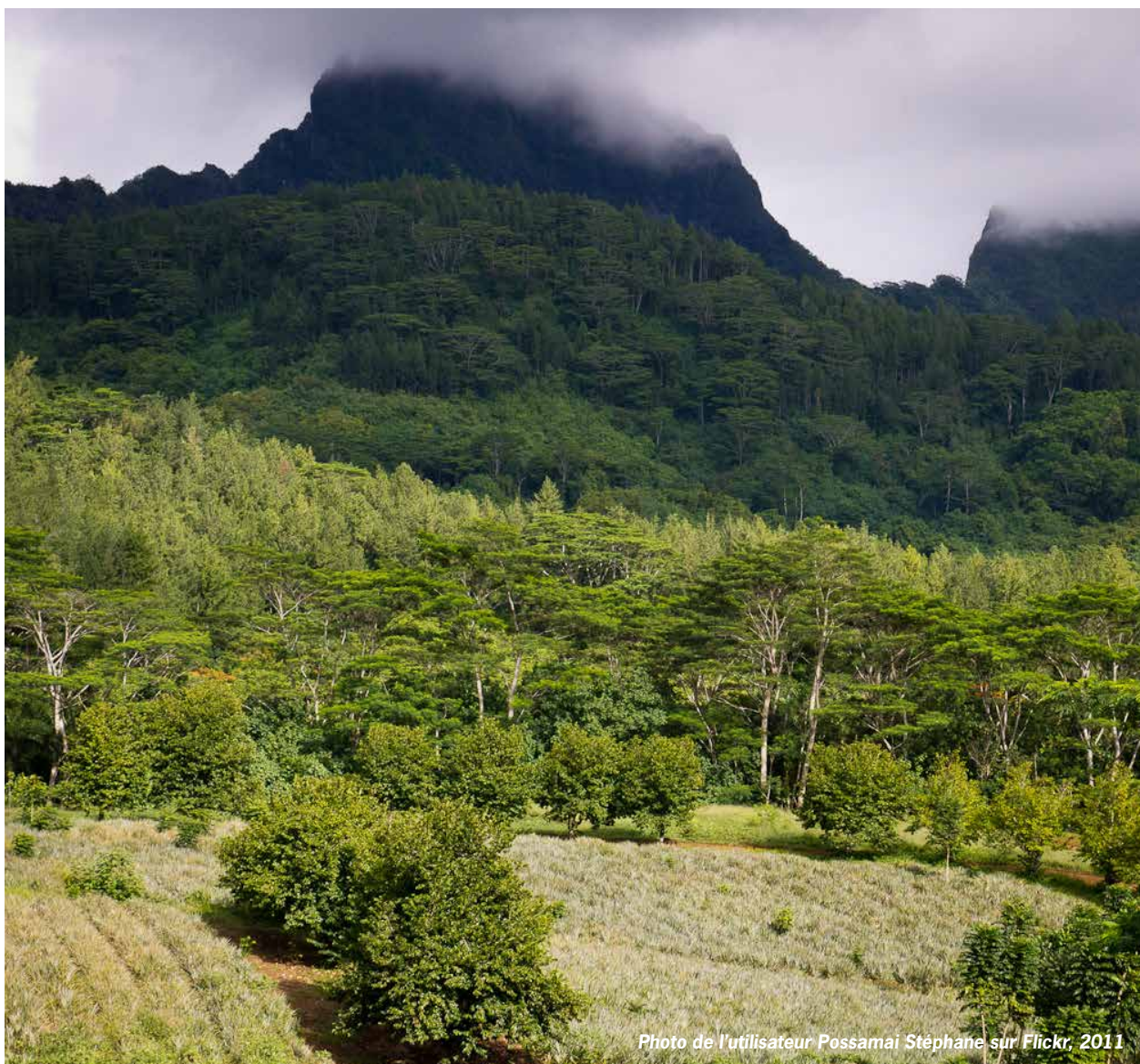


Photo de l'utilisateur Possamai Stéphane sur Flickr, 2011

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES À L'INTENTION DES ÉTATS ET TERRITOIRES INSULAIRES OCÉANIENS

Notre tour d'horizon mondial des mécanismes applicables et notre étude de faisabilité des outils transactionnels effectuée pour les Fidji, Vanuatu, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française nous ont permis de dégager quelques recommandations générales pertinentes pour tout pays océanien s'interrogeant sur une possible extension des outils transactionnels sur son territoire. À l'évidence, quel que soit le contexte géographique, il serait utile d'obtenir des financements supplémentaires destinés à la conservation en général et aux transactions de conservation en particulier. Toutefois, pour garantir que ces financements supplémentaires, une fois mobilisés, produiront un impact positif maximal, un contexte institutionnel solide s'impose. Dans la pratique, cela signifie qu'il faut une entité dotée d'un mandat solide et précis pour défendre et piloter l'utilisation des outils transactionnels à des fins de conservation et de résilience climatique, et ayant les capacités nécessaires pour le faire. À cet égard, les Fidji et la Nouvelle-Calédonie peuvent compter respectivement sur le Fonds fiduciaire national et le CEN (ainsi que sur plusieurs organisations internationales de conservation) ; à Vanuatu et en Polynésie française, investir dans la mise en place d'une entité de ce type est hautement souhaitable.

Aux États-Unis, la Land Trust Alliance (LTA) apporte un important soutien aux organismes désireux d'employer divers outils transactionnels à des fins de conservation¹³⁴. La LTA compte plus de 1 000 adhérents, parmi les quelque 1 700 fiducies foncières aux États-Unis. Concernant la promotion des achats fonciers en tant que stratégie de conservation, la LTA fait figure d'institution modèle défendant la mise en place de politiques porteuses et de dispositifs d'incitation, animant des formations, fournissant des orientations, aidant les fiducies à affronter les menaces et promouvant de façon générale la fiducie foncière au service de la conservation auprès du grand public et des décideurs. Par exemple, le recueil de normes et pratiques de fiducie foncière de la LTA est un outil précieux pour la conception d'un mécanisme de fiducie foncière qui peut être adapté en dehors des États-Unis¹³⁵. En Australie, l'Australian Land Conservation Alliance (ALCA) joue un rôle analogue et pourrait participer à des échanges régionaux.

Toute entité de fiducie foncière nationale ou territoriale devrait établir de bonnes relations avec le milieu juridique par divers moyens : recrutement de juristes dans ses effectifs, composition de son conseil d'administration et projets de collaboration. À une échelle pratique immédiate, ces liens favoriseront l'identification des possibilités d'action et l'exécution des transactions. De façon plus générale, une fiducie ayant des attaches dans le milieu juridique sera mieux à même de travailler avec les pouvoirs publics à l'interprétation et à l'élaboration des lois et des textes réglementaires de façon à faciliter le développement des approches transactionnelles de la conservation. En particulier, il est crucial que des efforts soient engagés en continu pour accroître le degré de permanence de la protection conférée aux terrains dans le cadre des transactions de conservation, afin de créer le climat de confiance requis pour attirer de nouveaux financements en faveur de la conservation.

En ce qui concerne les financements destinés aux transactions exécutées à des fins de conservation ou de résilience climatique, la mise en place de dispositifs fixes de financement serait extrêmement utile. De petites fenêtres d'opportunité peuvent en effet émerger, permettant d'exécuter des transactions dans des sites particuliers. Or, les financements permettant aux acteurs de réagir rapidement en pareil cas sont limités. De plus, la plupart des transactions supposent des coûts à long terme (gestion de site, participation des parties prenantes, mise en application des dispositions juridiques, etc.) ; la création d'un dispositif permanent de financement de ces coûts peut donc générer d'importantes économies. En règle générale, ces besoins de financement sont considérés dans le cadre d'un fonds de dotation générant un revenu sur placement permettant de couvrir les charges récurrentes annuelles. Un fonds fiduciaire national pour la conservation, capable d'héberger des sous-comptes consacrés à des sites précis, peut constituer un mécanisme efficace et efficient de gestion du fonds. Le Fonds fiduciaire pour la conservation en Micronésie peut assurer cette fonction au niveau régional ; dans certains États ou Territoires, le nombre ou la portée des transactions pressenties peut justifier la mise en place d'un fonds national, comme aux Fidji où les parties prenantes envisagent d'étendre le mandat du Fonds fiduciaire

134 <https://www.landtrustalliance.org/why-protect-land/how-it-works/protected-forever>

135 <http://s3.amazonaws.com/landtrustalliance.org/LandTrustStandardsandPractices.pdf>

du bassin de Sovi pour en faire un fonds national pour les aires terrestres protégées. Bien qu'il puisse être difficile de capitaliser un fonds fiduciaire pour la conservation, les données d'expérience mondiales montrent qu'il existe un large éventail de sources possibles de recettes, telles que les redevances et taxes vertes, les droits d'entrée dans les aires protégées, les contributions du secteur touristique, les paiements versés au titre de cadres de compensation pour la biodiversité, l'aide publique au développement, les financements climatiques et la philanthropie environnementale mondiale.

S'agissant des différents types de transactions, la servitude environnementale est un outil fortement sous-développé. Aux Fidji, le cadre juridique permet la mise en place d'un type de servitude environnementale, mais ce concept doit encore être mis à l'épreuve de la pratique. Sur la base des mécanismes juridiques créés en France métropolitaine, plusieurs outils pourraient être adoptés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. L'exemple de la Servitude environnementale de la forêt de Yela à Kosrae (États fédérés de Micronésie) est éloquent, mais c'est une exception à l'échelle de la région. Les travaux présentés dans ce rapport donnent à penser que le concept de servitude pourrait s'adapter à d'autres pays océaniques, selon les facteurs propres à chaque État ou Territoire. Par conséquent, pour combler le vide juridique entourant les servitudes dans la région océanique, il faudra travailler sur les aspects juridiques et réglementaires, étudier les possibles incitations fiscales à mettre en place et, à terme, mettre en œuvre des projets pilotes ou de démonstration spécialement adaptés à chaque territoire juridictionnel. Le potentiel de conservation permanente des terres sans renoncement aux droits de propriété y afférents doit être considérable dans toute la région, et, dans de nombreux pays océaniques, la location à bail pourrait constituer un point d'entrée – amorçant la participation des parties prenantes – vers l'institution de servitudes.

Il serait aussi intéressant d'étudier la question particulière des fiducies foncières pour chaque territoire juridictionnel dans chaque pays océanique à travers la région, afin de déterminer les variantes et les applications créatives imaginées en réponse aux problèmes de tenure, de propriété, de gouvernance et d'autres ordres. Dans le présent rapport, il apparaît que les quatre pays examinés y ont répondu de façon très diverse. D'autres pays océaniques pourraient à leur tour livrer de nouveaux enseignements et modèles. Dans tous les pays océaniques visés, il faut également remédier au manque d'informations spatiales critiques sur la biodiversité, la résilience climatique, les régimes de propriété foncière, les coûts d'opportunité et d'autres aspects, ces informations étant nécessaires pour affiner la cartographie des priorités de conservation et les zones de chevauchement entre priorités de conservation et enjeux fonciers. Ces informations sont déterminantes si l'on veut adopter une approche stratégique de la protection foncière, y compris étendre l'application des outils transactionnels.

En résumé, parmi les mesures recommandées pour favoriser l'application à plus grande échelle des outils transactionnels dans toute la région océanique, il est conseillé d'appuyer :

- la mise en place d'une entité de fiducie spécialement dédiée à la conservation nationale ou terrestre, là où ce type d'institution fait défaut, à l'exemple du Fonds fiduciaire national des Fidji ou du CEN en Nouvelle-Calédonie ;
- la création d'une alliance régionale de fiducie foncière afin de dégager des synergies grâce à la mise en commun des apprentissages, des efforts de financement, des actions de plaidoyer en faveur de politiques porteuses et d'autres actions, et/ou grâce à l'établissement de liens avec l'ALCA¹³⁶ ;
- la mise en place de fonds fiduciaires pour la conservation nationale ou terrestre (étant entendu que, dans certains pays océaniques, il pourrait être plus rentable de passer par un mécanisme de financement régional) ;
- l'application de l'expertise juridique locale en vue du montage de projets pilotes démontrant le champ d'application de servitudes environnementales adaptées à chaque territoire juridictionnel ;
- l'établissement d'un recueil de documents retraçant les solutions adoptées dans chaque territoire juridictionnel face aux défis que posent la propriété foncière coutumière, les biens détenus en

136 <https://www.alca.org.au/>

indivision, la gouvernance et d'autres enjeux, afin de faciliter les transactions foncières ;

- l'amélioration des couches d'information géospatiale à échelle fine dans chaque pays océanien afin de faciliter le choix des sites prioritaires en fonction de la biodiversité présente, des effets prévus du changement climatique, de la propriété foncière et des coûts d'opportunité.

RECOMMANDATIONS ADRESSÉES CONCERNANT LES FIDJI

Les principaux facteurs étayant les recommandations adressées en ce qui concerne l'application aux Fidji des outils transactionnels à des fins de conservation et de résilience climatique sont les suivants : 1) aux Fidji, 88 % des terres sont de statut coutumier et sont donc indisponibles à l'achat ; et 2) les baux de conservation ont été mis en place avec succès à plusieurs reprises dans le cadre de projets de conservation et de lutte contre le changement climatique (REDD+) par le Fonds fiduciaire national des Fidji, le Gouvernement fidjien et les ONG œuvrant dans le secteur environnemental et climatique. Par conséquent, compte tenu des précédents établis et de la base croissante de données d'expérience disponibles, les baux de conservation constitueront l'outil de référence pour classer des zones supplémentaires à des fins de conservation, dans le prolongement des objectifs d'Aichi et des objectifs stratégiques nationaux.

Si l'occasion se présente d'acheter des terres dans des zones prioritaires stratégiques, le Fonds fiduciaire national, le Gouvernement et d'autres partenaires devraient en tirer profit dans la limite des moyens financiers et autres disponibles, mais ces occasions d'achat risquent d'être peu nombreuses et très espacées dans le temps. Bien que les servitudes soient une solution autorisée dans le droit fidjien (où elles sont désignées par le terme « convention »), elles n'ont jusqu'ici pas été mises à profit pour servir des objectifs de conservation et on ne sait pas exactement dans quelle mesure les propriétaires fonciers seraient prêts à s'engager dans ce sens. Cela dit, la recherche d'un site adapté qui pourrait faire l'objet d'une convention de conservation conclue à titre pilote avec le Fonds fiduciaire national pourrait livrer d'importants enseignements et faire office de projet de démonstration.



Photo de l'utilisateur Ben Beiske sur Flickr, 2010

Les parties prenantes de la conservation réunies sous l'égide du Comité des aires protégées (CAP) ont recensé les sites prioritaires pour la conservation terrestre. Toutefois, pour étayer une stratégie transactionnelle plus globale, cette liste de priorités doit être développée plus avant et affinée. Il est notamment essentiel d'intégrer explicitement les facteurs climatiques, afin que la carte des priorités englobe, au-delà de la biodiversité et des services écosystémiques, les besoins en matière de résilience climatique. On pourrait par exemple y transcrire les évolutions anticipées des régimes de précipitation et la modification de l'aire de répartition des habitats induite par le changement climatique. Il est aussi essentiel de construire une couche d'information autour de la propriété foncière, afin que la stratégie puisse tenir compte de la complexité des régimes fonciers en vigueur (nombre, taille et distribution des collectifs d'ayants droit). Enfin, le choix des priorités sera plus judicieux s'il s'appuie sur une caractérisation des coûts d'opportunité et une analyse de la compatibilité des usages fonciers.

Le principal frein à la conservation par zone en général et aux outils transactionnels en particulier, comme l'ont fait observer de multiples informateurs, réside dans le volume de financement disponible. Plusieurs sources soutiennent que les Fidji ont besoin d'un dispositif de financement pérenne pour les aires protégées et un débat est en cours au sein du CAP afin de déterminer la structure, le mandat, les sources de financement et la configuration d'un tel dispositif. Un fonds pour les aires protégées pourrait prendre en charge à la fois les coûts des outils transactionnels et les frais de gestion, et serait un formidable vecteur de sensibilisation des communautés fidjiennes concernant la viabilité des baux de conservation. Par conséquent, il est fortement recommandé à toute partie souhaitant promouvoir l'application à plus grande échelle des outils transactionnels d'appuyer la mise en place et la capitalisation d'un fonds fiduciaire national pour les aires protégées aux Fidji en investissant dans les processus déjà engagés au sein du CAP.

Bien que les mécanismes d'accompagnement législatifs, réglementaires et administratifs des baux soient très développés aux Fidji et que des adaptations particulières soient prévues pour les baux de conservation, le pays n'a pas encore promulgué de loi traitant spécifiquement des aires protégées. En l'absence de législation complète sur les aires protégées, il est difficile de créer et de gérer des aires protégées classées au niveau national au sein d'un réseau cohérent, ce qui se traduit par un ensemble désordonné d'actions menées au cas par cas par différentes institutions publiques et les ONG avec lesquelles elles travaillent. Ainsi, l'une des actions prioritaires de la SPANB des Fidji est de « mettre en place le cadre institutionnel et législatif nécessaire pour établir un système centralisé d'aires protégées dans les milieux terrestres et marins ». Là encore, le CAP travaille déjà sur ce front, mais, dans toute stratégie d'expansion des outils transactionnels, il faudrait tout particulièrement veiller à ce que les achats à des fins de conservation, les servitudes et les baux soient codifiés dans la législation pertinente sur les aires protégées et ses amendements ultérieurs. Dans la législation, il faudrait préciser clairement la façon dont les aires conservées grâce aux outils transactionnels se rattachent au réseau officiel d'aires protégées, définir les voies à suivre pour une intégration plus étroite dans le système national et définir les liens possibles entre les transactions et les options de financement des aires protégées au niveau national. En outre, il conviendrait aussi d'examiner les possibilités d'introduction d'incitations fiscales en faveur des servitudes (et peut-être d'autres transactions environnementales).

Plusieurs sites à travers les Fidji sont suffisamment riches sur le plan de la biodiversité et des services écosystémiques pour être classés comme sites hautement prioritaires dans toute cartographie affinée des priorités. Il s'agit notamment du mont Tomaniivi, de Delaikoro et de Taveuni, trois sites où des ONG et des partenaires publics ont déjà engagé une réflexion avec les populations locales sur les solutions envisageables pour la création d'aires protégées. En termes de rapport coût-efficacité, il serait utile d'appuyer ces actions et notamment de trouver des solutions pour financer les besoins à long terme (contribution à des fonds de dotation spéciaux chapeautés par le fonds national pour les aires protégées qui devrait à terme voir le jour), dans la mesure où cela permettrait de prolonger des initiatives en cours et de mettre à profit les activités menées antérieurement (premiers contacts avec les parties prenantes, socialisation, cartographie, etc.). Une fois reconnues comme sites prioritaires, ces aires présentant une surface suffisante pour contribuer véritablement aux objectifs d'Aichi laissent aussi entrevoir la possibilité de mobiliser davantage de cofinancements de contrepartie.

En résumé, parmi les mesures recommandées pour favoriser l'application à plus grande échelle des outils transactionnels aux Fidji, il est conseillé d'appuyer :

- la définition plus fine des sites prioritaires pour la conservation, en particulier en y intégrant les critères climatiques et une cartographie des régimes de propriété ;

- le renforcement et l'extension des capacités humaines (expertise juridique, participation des populations locales et gestion de site) et financières du Fonds fiduciaire national afin qu'il puisse exécuter davantage de transactions, y compris gérer les sites loués à bail ou achetés. La recherche de financements supplémentaires peut s'inscrire dans le cadre des travaux sur la mise en place d'un dispositif national de financement durable, sachant que le Fonds fiduciaire national est susceptible d'y jouer un rôle moteur ;
- la démonstration de la façon dont les textes législatifs et réglementaires en vigueur peuvent être appliqués concernant les conventions de conservation (servitudes), suivie d'une analyse comparative des servitudes et des baux de conservation sur terres coutumières. La première étape consisterait à identifier un ou plusieurs sites où la convention de conservation pourrait constituer une solution intéressante en remplacement de la location à bail ou de l'achat ;
- la mise en place et la capitalisation d'un mécanisme national de financement durable, y compris un fonds fiduciaire bien doté, pour les aires protégées ;
- les efforts engagés face à l'absence de législation complète sur les aires protégées, en veillant particulièrement à intégrer de façon constructive à l'arsenal législatif les transactions de conservation (classement en tant qu'aires protégées des zones ayant fait l'objet de transactions, démarches permettant de faire figurer ces zones dans le réseau officiel des aires protégées et possibilités d'inclure ces zones dans un mécanisme national de financement de la conservation) ;
- l'utilisation des baux de conservation pour créer des aires protégées sur le mont Tomaniivi, à Delaikoro et à Taveuni.

RECOMMANDATIONS ADRESSÉES CONCERNANT VANUATU

Comme dans d'autres parties du Pacifique, les ni-Vanuatu ont leurs propres chemins coutumiers pour déterminer la répartition des droits s'appliquant à une parcelle de terre et prévenir et résoudre les conflits pouvant survenir. Après des décennies de rejet colonial des règles coutumières, qui ont aussi été marquées par des pertes de terres, les ni-Vanuatu sont devenus assez rétifs à la seule idée d'une réglementation foncière venue de l'étranger. Ainsi, tant la population que le Gouvernement ont à cœur de fonder la réglementation des droits fonciers sur la reconnaissance de la coutume, qui englobe les généalogies, les histoires locales et les hauts lieux coutumiers. Partant du principe qu'à Vanuatu, l'individu ne possède pas la terre, mais au contraire lui appartient, les politiques et les stratégies nationales de conservation placent les ni-Vanuatu au centre.

Les aires de conservation communautaire (ACC) sont le principal fruit de ce positionnement et ont gagné en popularité au cours des dix dernières années. Le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale de Vanuatu souligne le statut de meilleure pratique des ACC, et les communautés locales de tout l'archipel ont accueilli favorablement cette option de conservation nationale. Lorsqu'une proposition soumise par une communauté satisfait aux critères fixés par le service de la protection et de la conservation de l'environnement (SPCE) (le site doit notamment être une zone prioritaire pour la conservation), le SPCE aide la communauté à établir un plan de gestion local, à organiser des ateliers de sensibilisation et à développer ses capacités de gestion par la formation.

Compte tenu de la dynamique de conservation enclenchée grâce aux ACC, nous recommandons fortement de veiller, dans les futurs efforts visant à appuyer les initiatives de conservation à Vanuatu, à suivre les stratégies établies qui ont prouvé leur efficacité dans le cadre des ACC. Si les ACC attribuent le pouvoir de gestion aux communautés locales, les modalités adoptées par le Gouvernement pour leur création et leur suivi permettent de hiérarchiser les activités en fonction des objectifs nationaux de conservation. En outre, la décentralisation croissante du pouvoir pourrait s'accompagner d'un renforcement et d'un suivi plus efficaces des ACC par les autorités locales.

En ce qui concerne la durée de la protection conférée par les ACC, deux questions sont en jeu. Premièrement, le leadership et les aspirations des populations peuvent évoluer avec le temps. Si une personne ou un groupe d'influence parvient à rallier un grand nombre de personnes dans la région autour d'une stratégie de conservation, la prochaine génération n'aura pas forcément les moyens ou la volonté d'en faire de même. En particulier

lorsque le désir de « modernité » suscite une tension de plus en plus forte, l'individualisme peut faire obstacle au fonctionnement efficace des ACC et réorienter les parties intéressées vers des investisseurs commerciaux (extraction minière, tourisme, exploitation forestière, etc.). Deuxièmement, la perpétuité de la protection peut être mise en péril par la présence ou l'apparition potentielle de litiges fonciers, souvent motivés par des pressions de développement analogues, qui peuvent nuire à l'organisation efficace des personnes autour des efforts de conservation.

Techniquement, une communauté peut révoquer son ACC, par exemple en cas de désintérêt, de difficultés d'organisation au sein de la communauté et/ou lorsque des investissements potentiellement plus intéressants au plan économique se présentent. Toutefois, si la zone couverte par l'ACC est une zone d'importance pour la conservation de la biodiversité nationale, le directeur du SPCE interviendra. Le service fera alors tout son possible pour dissuader la communauté de révoquer son ACC et travaillera main dans la main avec les populations pour ranimer leur élan de conservation. Par conséquent, il serait particulièrement utile de travailler avec le SPCE afin d'examiner les stratégies et les outils disponibles pour intervenir avec un maximum d'efficacité et de la façon la plus engageante possible.

Cela n'exclut pas pour autant les baux et les servitudes. On relève quelques exemples de conventions de location à bail conclues pour servir des objectifs de conservation. Ces exemples ne pourront pas forcément être reproduits aisément ailleurs dans le pays, mais ils montrent que le cadre juridique régissant les baux de longue durée est bien présent, qu'il peut être appliqué à des fins de conservation et qu'on pourrait envisager de louer à bail des surfaces assez importantes sans susciter de conflits d'intérêts parmi les acteurs revendiquant leur droit à la terre. Bien que ces circonstances fortuites puissent être rares, il faudrait prévoir un processus pour saisir les occasions qui se présentent dans toute stratégie complète d'application des outils transactionnels. En particulier, les activités RESCCUE à Nord-Efate devraient se poursuivre au vu des débouchés possibles, dans le prolongement des investissements consentis pour créer des conditions favorables à l'utilisation des baux de conservation.



Photo de l'utilisateur Ron Savage sur Flickr, 2

À ce jour, le Gouvernement a pris peu d'initiatives, se contentant de répondre aux propositions d'ACC des communautés locales. S'il dispose des moyens financiers et des capacités requises, le SPCE (de préférence en association avec des ONG partenaires) pourrait agir plus en amont en mobilisant les communautés résidant dans des sites prioritaires pour la conservation. On pourrait conjuguer les ACC avec des dispositifs d'incitation plus puissants et explicites, par exemple l'amélioration de l'accès à l'éducation ou aux services de santé, l'octroi de bourses ou d'autres investissements socioéconomiques qui se dégageraient d'un processus participatif

mobilisant les populations locales. Avec de telles incitations, la conservation est mieux à même de rivaliser avec des pratiques lucratives et moins durables d'aménagement du territoire. Pour que le SPCE puisse s'engager dans la transition préconisée et intervenir plus en amont, il faut définir clairement les sites prioritaires pressentis et donc procéder à une étude de référence afin de délimiter les ACC potentielles dans les sites d'intérêt national.

Le pluralisme culturel est très marqué à Vanuatu, une diversité et un dynamisme que l'on retrouve dans les modalités de création des ACC à l'échelle du pays. La faisabilité des interventions de conservation étant fonction de la capacité des populations locales et de leur attachement à la conservation, nous recommandons la réalisation d'une étude sur les actions de conservation communautaire menées à ce jour. Dans l'idéal, ce projet serait confié à une équipe d'enquêteurs ni-Vanuatu, supervisée et coordonnée par l'USP, et couvrirait notamment, mais pas exclusivement les thèmes suivants :

- Chronologies et capacités des ACC dans les différentes îles, y compris comparaisons régionales ;
- Niveau et caractère évolutif de l'engagement communautaire local en faveur de la conservation dans des sites particuliers importants pour la conservation ;
- Faisabilité d'une transposition à terme des ACC en baux ou servitudes, assortis de solutions de viabilité financière, pour renforcer la pérennité des régimes de conservation ;
- Identification de nouveaux sites répondant aux critères suivants : priorité pour la conservation, contribution à la résilience climatique, faible risque de conflits, taille gérable, capacité et expérience de gestion, etc. ;
- Cartographie indicative de la propriété foncière, traduisant les complexités propres à chaque région.

Enfin, nous recommandons la mise en place d'un fonds fiduciaire national spécialisé dans la conservation de l'environnement (et peut-être dans le patrimoine culturel, comme le Fonds fiduciaire national des Fidji ; nous reconnaissons toutefois l'important rôle que joue le Centre culturel de Vanuatu). Aux Fidji, le Fonds fiduciaire national joue un important rôle fédérateur, rassemblant les parties prenantes, faisant le trait d'union entre les institutions publiques compétentes et pilotant des initiatives de conservation ambitieuses et pionnières, auxquelles il participe par ailleurs. À Vanuatu, un fonds fiduciaire national pourrait profiter de modalités de fonctionnement plus souples pour appuyer les efforts du SPCE, canaliser les flux de financement destinés à la conservation qui ne peuvent transiter par le Gouvernement et faire office d'intermédiaire de confiance entre les communautés et les possibles partenaires des actions de conservation, dont les pouvoirs publics. Sur le plan du financement à long terme en particulier, un fonds fiduciaire national pourrait rendre possible des options pour l'heure indisponibles, ce qui pourrait se révéler très important si « l'espace d'opportunité » des baux de conservation venait à s'élargir.

En résumé, parmi les mesures recommandées pour favoriser l'application à plus grande échelle des outils transactionnels à Vanuatu, il est conseillé d'appuyer :

- le développement des capacités (ressources humaines et budget de fonctionnement) du SPCE afin de renforcer sa contribution à la cartographie, au zonage et à l'accompagnement des ACC. Dans un avenir immédiat, l'application de cette recommandation sera fonction du montant de l'aide publique au développement réservée disponible ;
- la réalisation de l'étude précitée afin d'étayer les travaux menés par le SPCE pour établir une stratégie nationale spatialement explicite pour les ACC, prenant en compte les applications potentielles des ACC, l'engagement et la capacité de gestion des communautés, les risques de litiges fonciers et la possibilité de les convertir à terme en baux de longue durée ;
- le fait que le SPCE intervienne plus en amont auprès des communautés afin de les inciter, en leur fournissant les connaissances et l'infrastructure nécessaires, à créer des ACC dans les sites prioritaires, conformément à une stratégie de niveau national ;
- la création d'un fonds fiduciaire national et d'un mécanisme de financement connexe pour la

conservation de l'environnement. À court terme, le financement d'un tel mécanisme se ferait exclusivement via l'aide publique au développement et les partenaires internationaux de la conservation ;

- l'expansion des efforts déployés par les ONG internationales du secteur de la conservation pour faciliter la création d'ACC avec les communautés locales, en collaboration avec le SPCE, dans les sites prioritaires recensés par ce dernier ;
- la poursuite des efforts engagés à Nord-Efate pour la conclusion de baux de conservation, mettant à profit les investissements consentis par site dans le cadre du projet RESCCUE pour créer un environnement porteur.

RECOMMANDATIONS ADRESSÉES CONCERNANT LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Au niveau institutionnel, le paysage des organisations spécialisées dans la conservation en Nouvelle-Calédonie est assez fourni. Le secteur est emmené par le CEN de la Nouvelle-Calédonie et les directions de l'environnement des provinces du côté des institutions publiques, et par Conservation International (CI) et le WWF du côté des organisations sans but lucratif. De petites ONG telles que EPLP et Action Biosphère ont une action plus militante. CI et le WWF pourraient aider d'autres associations spécialisées dans la conservation à renforcer leurs capacités organisationnelles et techniques. Par exemple, CI s'est associée à Dayu Biik pour améliorer le réseau d'adduction d'eau dans une zone de captage desservant la commune de Hienghène, et Dayu Biik travaille aujourd'hui avec divers partenaires à l'agrandissement de la réserve du Mont Panié.

La Nouvelle-Calédonie a besoin dans la durée d'une institution telle que le CEN, en particulier pour l'application des outils transactionnels et d'autres types de conventions de conservation. Comme les autres CEN en France métropolitaine, le CEN de Nouvelle-Calédonie a pour mission de conserver les écosystèmes terrestres et marins d'intérêt. Ses actions sont guidées par les priorités environnementales de la Nouvelle-Calédonie et ses principaux partenaires sont les provinces, à qui la compétence environnementale de la collectivité a été déléguée. En particulier, les provinces Nord et Sud sont d'importants alliés du CEN ; elles lui ont d'ailleurs transféré la propriété de certains terrains et lui ont confié la gestion de parcelles qu'elles possèdent. Le CEN a été initialement créé pour une durée de dix ans, période qui arrive à échéance en 2021. Une stabilité institutionnelle à plus long terme s'impose pour permettre au CEN d'avoir un impact durable sur le territoire. L'action de la Nouvelle-Calédonie sur le front de la conservation et du changement climatique a énormément à gagner de la présence permanente d'une institution telle que le CEN ; il est par conséquent fortement recommandé de modifier les statuts du CEN pour en faire un acteur permanent du paysage institutionnel.

En 2017, le CEN a commandé une étude juridique des outils transactionnels¹³⁷. Sur la base de cette analyse des modalités possibles d'application des différents outils, le CEN étendra probablement son périmètre d'intervention. Toutefois, parmi les outils examinés dans l'étude, la servitude environnementale n'est pas envisageable pour l'instant, puisqu'il faudrait promulguer une loi du pays pour permettre son application. Un expert juridique a estimé qu'il faudrait entre 18 et 36 mois pour faire adopter une telle loi, à condition bien entendu que la proposition parvienne jusqu'à l'assemblée législative¹³⁸.

Après l'achèvement de l'étude juridique, le CEN a constitué un groupe de travail qui, à la mi 2018, a sélectionné 20 sites de forêt sèche sur la base de critères biologiques, de vulnérabilité et de gestion, pour une séquence veille – animation – maîtrise foncière. Parmi ces sites, huit ont été retenus pour une intervention globale, tandis que les 12 autres ont été retenus uniquement pour le volet veille ou le volet animation. Depuis cette première sélection, peu de progrès ont été accomplis, car le groupe de travail a réorienté son action sur d'autres questions. Ce travail étant en cours, toute partie souhaitant appuyer l'application à grande échelle des outils transactionnels devrait prendre contact avec le groupe afin de déterminer conjointement quels sites prioritaires pourraient se prêter à des projets expérimentaux et à des démonstrations. De plus, outre les critères susmentionnés, les

137 "Etude juridique pour l'amélioration de la maîtrise foncière des forêts sèches en Nouvelle Calédonie", GIP-CEN, prepared by Cabinet Plaisant (2016)

138 Atelier tenu à Nouméa, juin 2018.

démonstrations des outils transactionnels pourraient également prendre en compte des critères liés à la résilience au changement climatique et à la connectivité des habitats.

Les baux de longue durée sont l'outil le plus couramment utilisé sur les terres coutumières. Compte tenu de la disponibilité du foncier et du mandat des GDPL dont la vocation est de stimuler l'activité économique, on peut s'attendre à une utilisation accrue de cet outil transactionnel, en particulier pour les activités agricoles. De concert avec le groupe de travail susmentionné pour le choix des sites prioritaires, toute partie souhaitant promouvoir une application à plus grande échelle des baux de conservation devrait identifier une zone où les parties prenantes locales sont disposées à envisager un bail de conservation (mentionnant expressément la vocation de conservation), afin d'en faire un site de démonstration à forte visibilité. Les principaux points à démontrer sont les suivants : approches participatives et processus inclusifs de participation des parties prenantes, résultats en termes de conservation, rapport coût-efficacité, et avantages concrets pour les propriétaires fonciers.

Un projet bien pensé de démonstration axé sur les baux de conservation permettra aux organisations locales environnementales sans but lucratif de montrer l'exemple et d'inciter de petites associations présentes sur des terres coutumières à s'engager dans des actions de conservation et de développement durable. Dans le même esprit que celui qui prévaut dans la collaboration actuelle entre Dayu Biik et la province Nord concernant l'extension de la réserve du Mont Panié, les efforts déployés en partenariat par les associations locales et les provinces propriétaires ou gestionnaires historiques des terres pourraient se multiplier dans le domaine coutumier et donner lieu à de nouvelles transactions de conservation servant des objectifs aussi bien environnementaux que socioéconomiques.

En résumé, parmi les mesures recommandées pour favoriser l'application à plus grande échelle des outils transactionnels en Nouvelle-Calédonie, il est conseillé d'appuyer :

- le renforcement des capacités des petites associations environnementales afin de développer leur expertise technique (dans des domaines tels que la gestion de la conservation, le développement durable, les initiatives à ancrage communautaire, l'aménagement de l'espace et les solutions de financement), potentiellement dans le cadre de travaux menés en association avec de grandes ONG telles que le WWF et CI ;
- la réalisation d'une enquête auprès des parties prenantes concernées (CEN, provinces, organisations sans but lucratif, directions du Gouvernement) afin de connaître leurs points de vue sur l'utilité d'adopter une nouvelle loi sur l'utilisation des servitudes environnementales et, si un consensus se dégage en faveur d'une telle loi, la mobilisation du CESE, des institutions publiques compétentes dans le domaine de la conservation et de la gestion foncière, et de l'assemblée législative afin de présenter la loi en partenariat avec les parties prenantes ;
- l'identification de sites de démonstration sur des terres domaniales, privées et coutumières où les outils transactionnels pourraient être appliqués à plus grande échelle pour promouvoir la conservation et la résilience climatique, en coopération avec des partenaires, par exemple le groupe de travail constitué par le CEN ;
- une réflexion sur le potentiel et la faisabilité d'un fonds fiduciaire territorial pour la conservation, en mettant à profit les enseignements tirés par la province Nord lors de son étude analogue des options de financement.

RECOMMANDATIONS ADRESSÉES CONCERNANT LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Les perspectives d'application à plus grande échelle des achats fonciers, des servitudes et des baux pour servir des objectifs de conservation et de résilience climatique sont mitigées en Polynésie française. La toile des politiques publiques se caractérise par l'absence de documents-cadres chapeautant les stratégies de conservation et par un manque relatif de moyens dans les directions administratives dont l'action influe sur l'état de l'environnement. Malgré la compétence et le savoir-faire considérables du personnel des directions, les limites inhérentes aux politiques et les contraintes de moyens restreignent les possibilités d'utilisation accrue des outils

transactionnels. De plus, l'orientation du Gouvernement très tournée vers le développement économique signifie que, pour avoir une chance de réussir, il faut inscrire toute action environnementale ou de conservation à l'appui d'objectifs plus larges économiques et sociaux.

La Polynésie française a tenté à deux reprises de créer un CEN sur le modèle de celui en place en Nouvelle-Calédonie ou encore en France métropolitaine, mais sans succès. La volonté politique, les financements et la mobilisation ont été insuffisants pour qu'une telle entité sorte de terre. Compte tenu des réalisations du CEN de Nouvelle-Calédonie, on peut voir dans l'absence de conservatoire en Polynésie française une occasion manquée de mettre en place une organisation axée sur la conservation capable d'engranger une expérience significative dans l'application des outils transactionnels à sa disposition. La création d'un CEN en Polynésie française favoriserait tant l'application à plus grande échelle des outils existants que l'introduction de nouveaux instruments.



Photo de l'utilisateur Adam Reeder sur Flickr, 2016

Pour en revenir aux trois outils transactionnels abordés ici, le volume limité de surfaces disponibles, principalement détenues en indivision, est un frein. Toutefois, des vallées entières demeurent à l'état vierge dans l'intérieur de certaines îles de l'archipel polynésien. Si l'on rallie durablement le soutien des communautés et que l'on lève les ambiguïtés qui persistent en matière de propriété foncière, l'offre de parcelles présentant un intérêt potentiel pour la conservation et susceptibles de transactions pourrait se développer sensiblement dans des zones où l'activité économique a été historiquement faible. Certains terrains pourraient constituer de bons sites pilotes ou de démonstration, à l'exemple des deux sites situés à Moorea et dans l'archipel des Gambier déjà visés par le projet RESCCUE.

Les servitudes ont été quelque peu appliquées en Polynésie française à des fins de conservation, mais il s'agit essentiellement de conventions informelles de droits de passage mal appliquées. Une loi du pays devra être adoptée pour élargir la définition actuelle des servitudes et permettre leur application à la conservation site par site. Néanmoins, les servitudes environnementales pourraient se heurter, à l'avenir, à l'absence d'adhésion des acteurs, comme le laisse entrevoir le grand scepticisme exprimé à l'égard du caractère contraignant et perpétuel des servitudes par un large éventail de parties prenantes au cours d'entretiens et lors de discussions au cours de l'atelier tenu à Papeete. Cette opposition et les inquiétudes qui la nourrissent devraient être vérifiées et analysées dans le cadre d'une action ciblée, comprenant notamment une enquête auprès des parties prenantes, afin de décider s'il est opportun de plaider pour l'adoption d'une nouvelle loi du pays permettant d'élargir le périmètre d'application des servitudes environnementales au sein de la collectivité. Cette analyse peut être étayée par les

circonstances prévalant en Nouvelle-Calédonie, où une loi du pays sur les servitudes environnementales pourrait voir le jour dans un avenir proche.

Le paysage des institutions et des parties prenantes de la conservation comprend le Gouvernement de la Polynésie française, les communes et le secteur associatif. Les directions du Gouvernement dont le travail influe sur la conservation (environnement, affaires foncières, agriculture, aménagement du territoire et urbanisme, ressources marines, tourisme, culture et patrimoine) ont le savoir-faire requis, mais manquent quelque peu de moyens. Les responsables de ces directions tendent à insister sur la nécessité de mieux mettre en application les outils réglementaires à leur disposition, avant la création ou l'utilisation de nouveaux outils, même ceux de nature transactionnelle ou incitative. Le principe de prudence prévaut généralement dans la gestion des communes, si bien que l'introduction de nouveaux outils et mécanismes peut prendre beaucoup de temps. Toutefois, certains maires se montrent plus tolérants au risque et pragmatiques, et pourraient s'ouvrir à l'idée d'appliquer de nouveaux outils ou de lancer des expérimentations dans des sites pilotes de leurs communes.

Les associations environnementales, pour la plupart petites et de dimension locale, sont représentées par leur fédération, la FAPE, qui pourrait coordonner les actions de renforcement des capacités organisationnelles et techniques menées avec le concours de plus grandes associations ayant l'expérience des conventions et baux de conservation, telles que la SOP Manu.

Sur cette toile de fond institutionnelle, un partenariat entre le Gouvernement de la Polynésie française, les communes et les associations environnementales offre les meilleures chances de produire un impact marqué. Ces différents acteurs devraient travailler de concert afin de concevoir la stratégie de conservation et de développement économique la plus adaptée à la collectivité, compte tenu des régimes fonciers et du statut de biodiversité applicables à chaque aire. Une palette combinant des outils réglementaires et transactionnels constituerait probablement une stratégie de choix, s'appuyant sur une culture bien ancrée de l'utilisation des outils réglementaires d'aménagement du territoire et l'introduction ou l'application à plus grande échelle des outils transactionnels dans tous les cas possibles. La première étape d'un tel scénario consisterait à sélectionner quelques sites où les autorités territoriales et municipales entretiennent de bons rapports avec une association environnementale dynamique afin de tester cette démarche de collaboration (ces sites doivent encore être identifiés).

Des financements supplémentaires destinés aux outils transactionnels pourraient être mobilisés auprès d'acteurs de la philanthropie internationale, qui demeure très peu présente sur ce coin de la planète pourtant très prisé par les classes fortunées. L'établissement de nouveaux partenariats avec les acteurs touristiques et les opérateurs du tourisme de croisière désireux de réduire leur empreinte environnementale et d'améliorer leur image pourrait également amener de nouveaux financements. Par conséquent, le potentiel concernant de nouvelles sources de financement existe pour la Polynésie française. Une stratégie concertée pourrait être élaborée par le Gouvernement, les associations, l'office du tourisme et la Chambre de commerce par exemple pour solliciter un appui financier en faveur de la conservation, avec notamment une stratégie de rapprochement avec les acteurs du tourisme et de l'industrie de la croisière déjà établis et ceux nouvellement installés. On pourrait aussi faire appel à la philanthropie internationale pour des projets particuliers de taille importante entrepris en Polynésie française et promus par des coalitions d'intervenants ad hoc.

En résumé, parmi les mesures recommandées pour favoriser l'application à plus grande échelle des outils transactionnels en Polynésie française, il est conseillé d'appuyer :

- la création d'un CEN en Polynésie française qui serait l'acteur central de l'application des outils transactionnels en partenariat avec les propriétaires de terres domaniales et privées, compte dûment tenu des enseignements tirés des deux précédentes tentatives infructueuses (nécessité de prendre des mesures pour cultiver la volonté politique nécessaire, par exemple par le biais d'échanges avec le CEN de Nouvelle-Calédonie afin d'en apprendre davantage sur la création même de ce dernier et ses réalisations) ;
- une réflexion sur la possibilité de mettre en place un fonds fiduciaire pour la conservation à l'échelle de la collectivité, assurant le trait d'union institutionnel avec la création d'un CEN en Polynésie

française et doté d'un mandat visant explicitement à stimuler les activités de conservation et de lutte contre le changement climatique au niveau du Gouvernement et de la société civile ;

- la formulation d'une stratégie de sensibilisation et de mobilisation de fonds pour la conservation, prévoyant une action coordonnée du Gouvernement, de la société civile et des parties prenantes privées, qui mettrait l'accent sur les opérateurs touristiques et ceux du tourisme de croisière, afin d'appuyer les efforts des entités gouvernementales (environnement, aménagement du territoire et urbanisme, ressources marines, tourisme, culture et patrimoine) et de la société civile (coordonnée via la FAPE) ;
- la réalisation d'une enquête auprès des parties prenantes concernées afin d'évaluer l'opportunité et les perspectives concrètes de mise en place d'une législation permettant une application élargie des servitudes environnementales (y compris l'identification de sites de démonstration potentiels), qui analyserait plus avant l'acceptabilité de l'outil et l'appétence qu'il suscite parmi les instances gouvernementales et les propriétaires fonciers ;
- dans le cadre d'un processus consultatif pluripartite, la sélection de plusieurs sites où la collaboration entre le Gouvernement, les communes et les associations permet la mise à l'essai des outils transactionnels à des fins de conservation – en particulier, dans les zones où l'activité économique est historiquement faible et en tenant compte des conditions favorables créées avec le concours du projet RESCCUE.