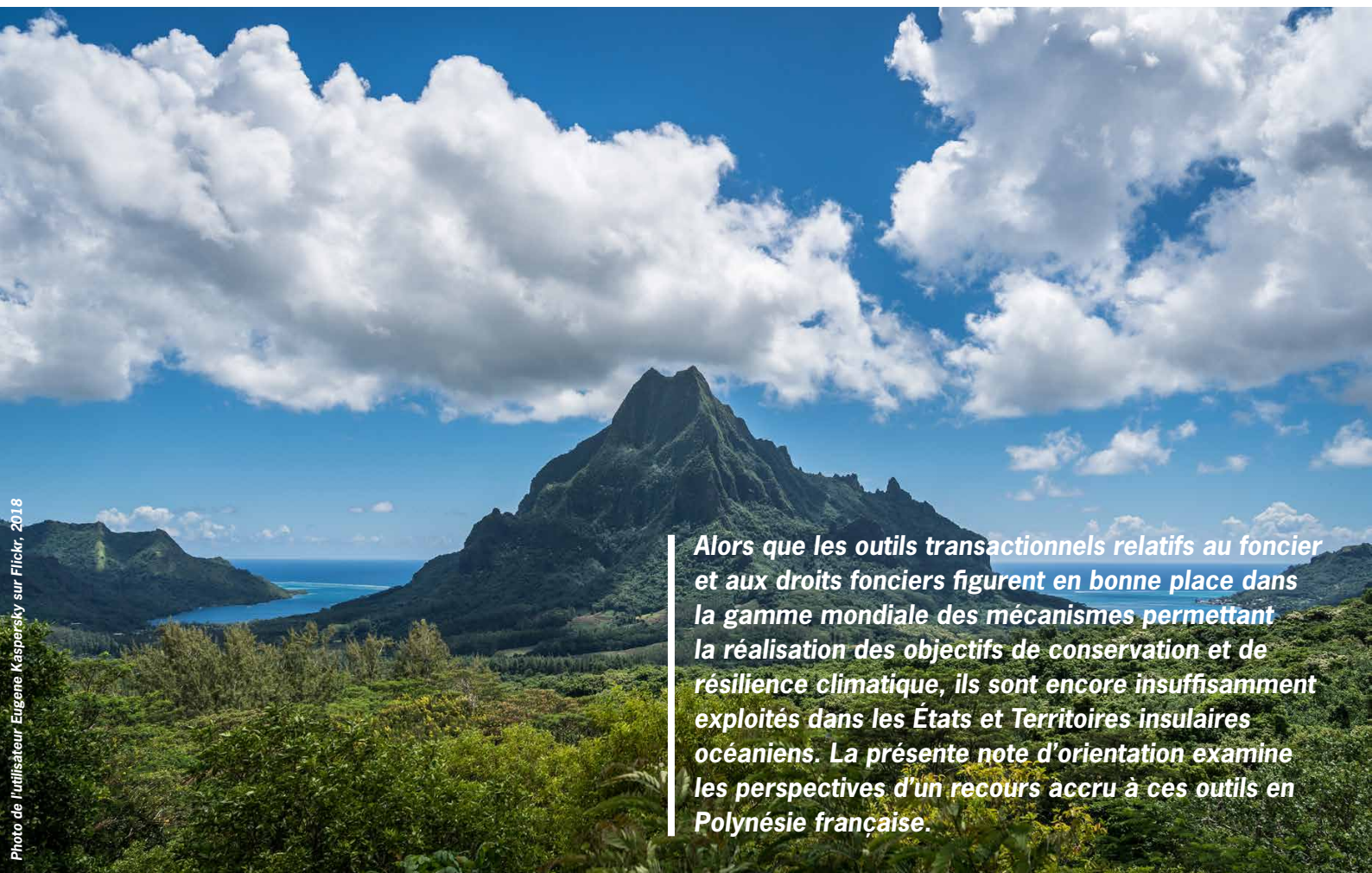




## NOTE D'ORIENTATION

### *Promotion des outils transactionnels au service de la conservation et de la résilience climatique en Polynésie française*



*Alors que les outils transactionnels relatifs au foncier et aux droits fonciers figurent en bonne place dans la gamme mondiale des mécanismes permettant la réalisation des objectifs de conservation et de résilience climatique, ils sont encore insuffisamment exploités dans les États et Territoires insulaires océaniques. La présente note d'orientation examine les perspectives d'un recours accru à ces outils en Polynésie française.*

### **Objectif : Extension des zones terrestres protégées ou placées sous régime de gestion de la conservation**

Si la Polynésie française bénéficie d'une large autonomie vis-à-vis de la France métropolitaine, notamment en matière de politique et d'action environnementale, la mise en œuvre des traités internationaux, tels que la Convention sur la diversité biologique (CDB) et son objectif d'Aichi n° 11 relatif à la conservation terrestre, relève principalement de l'État français, qui a par ailleurs affirmé sa volonté d'atteindre les objectifs de la CDB y compris dans ses Territoires d'outre-mer.

La Polynésie française compte 51 aires protégées. S'il est vrai que 39 de ces aires ont été créées depuis

---

Avertissement : Cette note est adaptée d'un rapport plus complet qui détaille les différents points abordés. Ce dernier est basé sur une revue de la littérature, des entretiens et des discussions de groupe qui ont permis de saisir un large éventail de perspectives. Les analyses et conclusions du rapport et de cette note n'engagent que les auteurs et ne constituent pas une déclaration de politique, de décision ou de position de la CPS, de l'AFD ou du FFEM

2010, 40 % d'entre elles sont des aires marines. Les espaces terrestres réglementairement protégés ne représentent que 2 à 4 % de la superficie totale. 115 sites importants au titre de la conservation ont été recensés, dont 15 sont prioritaires ou critiques.

### **Outils transactionnels**

Les outils transactionnels correspondent à des échanges de gré à gré entre acheteurs et vendeurs de biens fonciers ou de droits spécifiques rattachés à une parcelle de terre. Trois outils peuvent être envisagés pour promouvoir la conservation et la résilience climatique en Polynésie française :

- i. Achat foncier pur et simple aux termes duquel un propriétaire foncier cède 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 aux termes desquelles les propriétaires fonciers renoncent irrévocablement à une partie de leurs droits sur le bien ou acceptent des restrictions relatives à certaines activités, sans pour autant céder la propriété du bien lui-même.
- iii. Baux de conservation aux termes desquels les propriétaires fonciers renoncent aux droits d'utilisation des terres pendant une période définie, sans pour autant en céder 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.

Ces outils diffèrent aussi bien 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, lesdites mesures 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.

### **Outils transactionnels en Polynésie française**

Les achats fonciers, la location à bail et les conventions plus ou moins formalisées de conservation sont déjà en usage en Polynésie française, mais l'application à grande échelle de ces outils se heurte à plusieurs contraintes, et en particulier à l'existence d'indivisions successorales intergénérationnelles complexes qui concernent près de la moitié des terres privées. 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 de manière substantielle dans un avenir proche.

On peut envisager d'étendre l'application des baux emphytéotiques qui sont l'outil transactionnel le plus couramment utilisé en Polynésie française en prévoyant des durées plus longues et en établissant davantage de contrats sur des terres privées. L'allongement des baux permettra à ceux qui le souhaitent de prendre des engagements à plus long terme sans sauter le pas irréversible de la servitude. Les contrats conclus sur des terres privées peuvent ouvrir la voie à de nouveaux débouchés économiques pour les propriétaires et les agriculteurs, sous forme d'incitations à la conservation. Les servitudes qui existent actuellement correspondent uniquement

à des conventions de droits de passage, étant donné que la législation ne prévoit que des applications limitées de cet outil et ne permet pas de l'exploiter plus largement à des fins de conservation.

La SOP Manu, association spécialisée dans la conservation, possède une vaste expérience de la location à bail et des conventions de conservation, mais ne dispose pas de suffisamment de ressources pour réaliser des achats. Elle a noué des partenariats avec une large gamme de parties prenantes, incluant aussi bien des propriétaires fonciers publics et privés que des communes et des groupes d'usagers de la ressource tels que les chasseurs et les agriculteurs.

### **Principaux critères de faisabilité**

La faisabilité d'un recours accru aux outils transactionnels à des fins de conservation et de résilience climatique en Polynésie française est fonction des facteurs suivants :

**Diagnostic des priorités de conservation :** Comme on l'a indiqué plus haut, ce sont au total 115 sites importants pour la conservation qui ont été identifiés, dont 15 sont prioritaires ou critiques, alors que la part des espaces terrestres réglementairement protégés ne représente que 2 à 4 % de la superficie totale. Selon la Chambre territoriale des comptes, plusieurs projets de classement de sites ont été proposés ces trente dernières années, sans pour autant aboutir (proposition de création d'une réserve naturelle incluant les falaises du Pari à Tahiti, par exemple).

**Politiques publiques :** Le Gouvernement de la Polynésie française ne s'est pas encore doté d'une stratégie globale de conservation. Une politique sectorielle de la nature a certes été élaborée par la direction de l'environnement (DIREN), mais elle est destinée à l'usage interne. 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'est recueillie sur l'érosion et la sédimentation induite, la qualité de l'air, l'occupation des sols ou l'impact des déchets. Compte tenu du fort taux de pauvreté sur le Territoire, la politique environnementale risque de devoir céder le pas à une action publique centrée sur développement économique, les activités productives et l'offre de prestations sociales.

**Contexte juridique :** La Polynésie française mêle de multiples systèmes de propriété foncière. Selon les données du cadastre de 2017 (qui exclut l'île de Rapa, seule zone qui abrite des terres coutumières et qui n'est pas cadastrée), les terres domaniales occupent 20 % du foncier polynésien, les terres privées représentant 80 % des surfaces, dont 50 % détenues en indivisions successorales. Les biens en indivision comptent généralement des dizaines voire des centaines d'ayants droit successoraux, ce qui explique la rareté des baux, des autres formes de convention similaires et des ventes. Avec les sorties d'indivision à l'avenir, l'offre foncière sur les marchés de la location et de l'achat, mais aussi le risque de développement non soutenable, vont augmenter. Les servitudes existant en Polynésie française correspondent généralement à des droits de passage, à des servitudes de prospect ou à des servitudes d'écoulement des eaux.

**Contexte socioculturel :** Prenant conscience que la conservation est une nécessité face au changement climatique et à la croissance démographique, de nombreuses communautés ont décidé de réactiver les 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 sacré. Ce renouveau s'accompagne d'une certaine réticence à l'égard de transactions pouvant être

assimilées à une perte des terres et, donc, à une perte d'identité. La perpétuité des servitudes n'en fait pas nécessairement un outil attrayant pour des propriétaires fonciers réticents à l'idée de céder leurs droits de propriété, mais cet outil sera peut-être accueilli plus favorablement s'il va de pair avec une protection à long terme de la culture et des traditions.

**Capacité de mise en œuvre et solutions de gestion à long terme** : On ne recense pas d'ONG internationale intervenant dans le secteur de la conservation terrestre en Polynésie française. Les associations de défense de l'environnement voient généralement le jour pour faire face à un problème localisé et leur action se ralentit une fois le problème résolu. La SOP Manu est une exception à cette règle. La fédération des associations de préservation de l'environnement (FAPE) compte plus de 30 membres et pourrait jouer un rôle d'intermédiaire en matière de transactions de conservation. Les directions administratives de Polynésie française intervenant dans le domaine de la protection de l'environnement (environnement, affaires foncières, agriculture, aménagement du territoire et urbanisme, ressources marines, tourisme, culture et patrimoine) auront un rôle important à jouer en dépit de l'insuffisance des moyens dont elles disposent, en premier lieu en facilitant les transactions concernant le domaine public, mais aussi en apportant une assistance technique dans les opérations ayant trait aux terres privées. Compte tenu de la portée limitée de l'action du Gouvernement, les administrations municipales s'affirment comme des acteurs particulièrement influents, notamment pour les terres domaniales leur appartenant.

**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. La coexistence de quatre taxes environnementales différentes est une particularité du Territoire. Bien que ces recettes et d'autres fonds publics servent à des activités environnementales importantes, une très faible part de ces recettes est affectée à la conservation de la biodiversité et à la résilience climatique. L'action de la philanthropie internationale est principalement axée sur la conservation marine, mais compte tenu de la fascination qu'inspire la Polynésie française, le Territoire devrait être en mesure de mobiliser davantage les donateurs privés et le mécénat d'entreprise.

## SYNTHÈSE DES CRITÈRES DE FAISABILITÉ APPLICABLES À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE<sup>\*,\*\*</sup>

	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.



## Recommandations

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. Le volume limité de surfaces disponibles en raison de la complexité des indivisions successorales est un frein. Toutefois, des vallées entières demeurent à l'état vierge dans l'intérieur de certaines îles. Si l'on rallie 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 pourrait se développer tout en amenant de nouvelles perspectives de développement économique dans ces zones. Ces terrains pourraient constituer de bons sites de démonstration.

Le recours aux baux emphytéotiques est courant en Polynésie française, pour l'essentiel pour l'agriculture et également sur les terres domaniales. Le renforcement des clauses environnementales de ces baux peut contribuer à la réalisation des objectifs de conservation. Le principal obstacle au recours aux achats est le manque de moyens financiers auquel il peut être remédié en travaillant à la mobilisation de la philanthropie internationale et du mécénat d'entreprise.

En Polynésie française, les servitudes se limitent à des conventions informelles de droits de passage qui sont mal appliquées. Il faudrait adopter une loi du pays pour élargir la définition actuelle des servitudes et permettre leur application à la conservation site par site. Les servitudes environnementales pourraient se heurter à l'absence d'adhésion des acteurs, comme le laisse entrevoir le scepticisme exprimé par les parties prenantes à l'égard du caractère perpétuel de cet outil.

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 concernées. Malgré le savoir-faire considérable du personnel des directions, les limites inhérentes aux politiques et les contraintes de moyens restreignent les possibilités d'utilisation accrue des outils transactionnels. Les chefs de service tendent à insister sur la nécessité de mieux mettre en application les outils réglementaires à leur disposition, avant l'introduction de nouveaux outils, tels que ceux de nature transactionnelle. Le principe de prudence prévaut généralement dans la gestion des communes, mais certains maires plus tolérants au risque et pragmatiques pourraient s'ouvrir à l'idée d'appliquer de nouveaux outils ou de lancer des expérimentations dans des sites pilotes sur leurs communes.

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. Or, ceci favoriserait tant l'application à plus grande échelle des outils existants que l'introduction de nouveaux instruments. 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 grandes associations 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 significatif, 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. Il faudrait sélectionner des sites où les autorités territoriales et municipales entretiennent de bons rapports avec une association environnementale dynamique afin de tester cette démarche de collaboration.

**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 sur ses réalisations) ;
- une réflexion sur la possibilité de mettre en place un fonds fiduciaire pour la conservation à l'échelle de la collectivité (pas nécessairement limité aux espaces terrestres), 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 des services publics (environnement, aménagement du territoire et urbanisme, ressources marines, tourisme, culture et patrimoine par exemple), de la société civile (coordonnée via la FAPE) et du secteur privé, notamment le tourisme et l'industrie de la croisière ;
- 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 permettrait 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. Un site envisageable est l'îlot privé de Kamaka dans l'archipel des Gambier, en raison de son importance écologique, de la menace qu'y posent les espèces envahissantes, de l'existence de liens avec la SOP Manu, et surtout de l'intérêt manifesté par le propriétaire pour la recherche de solutions créatives.