



NOTE D'ORIENTATION

Promotion des outils transactionnels au service de la conservation et de la résilience climatique à Vanuatu



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 à Vanuatu.

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

Le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale adopté par Vanuatu en 2018 réaffirme l'attachement du pays à l'objectif de Aichi n° 11 en faveur de la conservation terrestre, qui préconise qu'au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, soient conservés. Toutefois, alors que l'objectif de Aichi doit être atteint d'ici à 2020, le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale se fixe 2030 comme échéance. Si ce document énumère les aires de conservation actuelles ainsi que plusieurs sites à protéger, il n'existe pas d'inventaire détaillé des sites existants et pressentis et de leur superficie, ce

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

qui permettrait de savoir comment les objectifs d'Aichi pourront être réalisés. Il est manifeste toutefois que des mécanismes doivent être mis en place pour augmenter de manière substantielle la superficie totale des aires faisant l'objet d'une gestion de conservation.

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 à Vanuatu :

- i. Achat foncier pur et simple selon lequel 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 qui prévoient que 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 à Vanuatu

À Vanuatu, la quasi-totalité des terres relèvent du régime coutumier et sont inaliénables, ce qui signifie qu'elles sont indisponibles à l'achat. Les baux constituent le principal instrument de transaction foncière. 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. Une des difficultés rencontrées lors de la conclusion d'un bail est d'identifier l'ensemble des membres légitimes du collectif d'ayants droit concerné, qui peuvent être nombreux, dispersés et ne pas tous envisager de la même manière l'exploitation de leur bien. Dans au moins deux cas où la location à bail a été pressentie comme outil de conservation, cette idée a finalement été rejetée alors même qu'un soutien technique et financier considérable était disponible : il s'agit du projet REDD+ *Nakau/Live & Learn International* à Loru et de la composante du projet RESCCUE à Nord Efate.

Les aires de conservation communautaires (ACC) constituent le mécanisme de prédilection des pouvoirs publics aussi bien que des communautés. Les ACC sont fondées sur l'adoption volontaire de règles de conservation et de gestion durable de la ressource par une communauté. Cette dernière se tourne alors vers le service de la protection et de la conservation de l'environnement (SPCE) pour solliciter le classement officiel de son aire en ACC. La responsabilité de la gestion revient à la communauté, le SPCE pouvant lui apporter un soutien technique au besoin.

Principaux critères de faisabilité

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

Diagnostic des priorités de conservation : Le SPCE a établi une liste de sites prioritaires, figurant dans le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale et dans son répertoire des zones humides, mais le choix des sites prioritaires est complexe car la biodiversité à Vanuatu demeure méconnue. Le Plan souligne qu'il est urgent d'inventorier et de cartographier les espèces, les habitats, les aires de conservation existantes et les priorités. Les résultats de cet exercice serviront à étayer la planification nationale en vue du choix et de la mise en place des aires de conservation.

Politiques publiques : Comme on l'a indiqué plus haut, le Plan d'action et stratégie pour la biodiversité nationale correspond à la volonté d'atteindre l'objectif n° 11 de Aichi, même si l'échéance choisie est différente. Le Plan de développement national durable ainsi que la Politique environnementale nationale et le Plan de mise en œuvre qui l'accompagne mettent également en avant cet engagement stratégique. La politique publique souligne le rôle central revenant aux communautés en tant que gardiens et utilisateurs de la ressource.

Contexte juridique : L'article 73 de la Constitution de Vanuatu prévoit que toutes les terres appartiennent aux propriétaires coutumiers indigènes et ne peuvent être aliénées. L'achat foncier n'est donc 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. La loi sur les baux fonciers n'impose aucune restriction sur le type de destination des terres louées à bail. La section 68 du texte, en particulier, autorise l'adoption de clauses restrictives, du type de celles requises pour une servitude mise en place à des fins de conservation ou de résilience climatique (par exemple, exploitation forestière ou aménagement interdit). La mise en place de servitudes est possible sur le principe, mais uniquement sous forme de mécanisme public appliqué dans l'intérêt général, ce qui signifie que les servitudes n'ont pas forcément un caractère permanent à Vanuatu.

Contexte socioculturel : L'obstacle le plus conséquent réside sans doute dans la suspicion et la méfiance suscitées par les baux de location au sein des communautés possédant des terres, en raison d'un passé placé sous le signe de l'exploitation et marqué par nombre de transactions douteuses. On considère que les ACC sont davantage compatibles avec le respect des propriétaires coutumiers locaux et les forts courants sociaux qui mettent l'accent sur l'autonomie des communautés.

Capacité de mise en œuvre et solutions de gestion à long terme : 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. Toutefois les acteurs concernés manquent là aussi cruellement de capacités pour aller au contact des communautés associées aux zones clés pour la biodiversité ou aux sites d'importance pour la résilience climatique afin de les encourager à instituer des ACC.

Options de financement : 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 tiende moins à l'identification des sources de financement qu'à la capacité d'absorption locale.

Le projet Edenhope Nature Preserve sur Espiritu Santo est un exemple de bail mis au service de la protection de l'environnement. Il a débuté en 2010 par la signature d'un bail de 75 ans portant sur une superficie de 700 hectares. L'équipe du projet a ensuite tissé des liens avec les communautés voisines qu'elle a sensibilisées aux principes de la conservation et du développement durable. Grâce à cette démarche, elle a pu mettre en évidence de possibles ACC correspondant à environ 34 000 hectares, et épauler actuellement trois communautés dans la préparation de leur dossier de classement par le SPCE. Inspirés par ces exemples, les propriétaires des terres louées à Edenhope ont décidé de créer leur propre ACC, sur une surface trois à quatre fois supérieure à celle de la parcelle sous bail. Il est à noter que les plans de conservation futurs de l'équipe de Edenhope reposent sur les ACC et non sur des contrats de bail traditionnels.

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.

Recommandations

Compte tenu des contre-indications décrites ci-dessus, faire le choix d'un bail de conservation suppose de déterminer clairement ce que cette solution 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. 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. Mettre en place des baux de conservation avant 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.

Les baux et les servitudes ne sont pas forcément exclus. On relève quelques cas 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 par le passé pour créer des conditions favorables à l'utilisation des baux de conservation.

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 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.

En principe, une communauté peut révoquer son ACC. Toutefois, si le périmètre correspondant 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.

Un fonds fiduciaire national spécialisé dans la conservation de l'environnement pourrait jouer 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 tel organisme 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 générer des mécanismes pour l'heure indisponibles, qui pourraient se révéler très importants si « l'espace d'opportunité » des baux de conservation venait à s'élargir. L'acte relatif à la gestion de la conservation sur Nord Efate, signé par les réseaux de protection de l'environnement et les offices du tourisme locaux et financé en partie par une taxe volontaire de 10 % sur les activités touristiques, constitue un précédent très utile en la matière.

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 disponible à cet effet.
- La réalisation d'une étude visant à 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. Cette étude pourrait être menée par des associations locales et l'Université du Pacifique Sud en collaboration avec le SPCE.
- Des interventions plus en amont du SPCE 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 dans la stratégie nationale.
- la poursuite des efforts engagés à Nord Efate pour la conclusion de baux de conservation, mettant à profit les investissements consentis sur les sites ciblés par le projet RESCCUE pour créer un environnement porteur.