



NOTE D'ORIENTATION

Promotion des outils transactionnels au service de la conservation et de la résilience climatique en Nouvelle-Calédonie

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 Nouvelle-Calédonie.

Photo de l'utilisateur deatonep sur Flickr, 2010

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

Si la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une large autonomie vis-à-vis de la France métropolitaine, y compris en matière de politique de l'environnement, 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 est attaché à la réalisation des objectifs de la CDB, dans ses outre-mer notamment.

Les surfaces bénéficiant d'un statut protégé sur la Grande Terre de Nouvelle-Calédonie représentaient environ 4 % de la superficie totale de l'île en 2015. Sur les 71 aires terrestres protégées que comptent le Territoire, 54 sont situées en province Sud. Le Profil d'écosystèmes établi par Conservation International en 2016

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

pour le compte du Conservatoire d'Espaces Naturels de Nouvelle-Calédonie identifie les sites prioritaires à protéger au cœur des écosystèmes forestiers, 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.

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 Nouvelle-Calédonie :

- 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 en Nouvelle-Calédonie

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 en Nouvelle-Calédonie. Les principaux acteurs mettant en œuvre ces outils sont le Conservatoire d'espaces naturels (CEN) de Nouvelle-Calédonie et les administrations des provinces Sud et Nord. Le CEN travaille en collaboration avec les deux provinces ainsi qu'avec des propriétaires fonciers privés. À ce jour, son action est principalement axée sur la protection de la forêt sèche sur la Grande Terre. Les achats fonciers sont moins courants, notamment ces dernières années en raison de l'augmentation des prix du foncier et de la rareté relative de parcelles disponibles présentant un intérêt biologique.

Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie fait également un certain usage des outils transactionnels, en privilégiant les baux sur terres domaniales pour offrir aux agriculteurs une option sécurisée sur un horizon long (généralement plus de 30 ans) et à moindre coût. Le Gouvernement possède près de la moitié des terres du Territoire, les provinces en détenant environ 8 %.

Sur les terres coutumières (qui représentent environ 28 % de la superficie totale de la Nouvelle-Calédonie, sachant que la province des îles Loyauté est composée exclusivement de terres coutumières), le bail est un outil largement répandu pour les locations de biens à usage d'habitation et à vocation agricole. De fait,

en 2014, les baux étaient appliqués dans toutes les communes englobant des terres coutumières sur la Grande Terre, ceci correspondant à 260 baux couvrant un total de 14 000 hectares, concentrés pour la plupart (61 %) en province Nord. Nombre de ces baux étaient conclus avec des groupements de droit particulier local (GDPL), entités créées pour recevoir des terres rétrocédées au titre du lien kanak à la terre. 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 ans. La possibilité de concéder des baux de 99 ans a été examinée, mais cette solution n'a guère été appliquée à ce jour.

Le recours aux servitudes se limite à des arrangements de droits de passage (par ailleurs mal respectés) étant donné que la législation actuelle ne permet pas d'exploiter cet outil plus largement à des fins de conservation.

Principaux critères de faisabilité

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

Diagnostic des priorités de conservation : Comme on l'a indiqué plus haut, les surfaces bénéficiant d'un statut protégé sur la Grande Terre de Nouvelle-Calédonie représentaient environ 4 % de la superficie totale de l'île en 2015, pour un total de 71 aires terrestres protégées. Néanmoins, on connaît encore mal la richesse de la biodiversité dans la collectivité et la valeur qu'elle revêt, en particulier sur les terres coutumières. En outre, le Profil d'écosystèmes établi en 2016 révèle l'existence de menaces substantielles en particulier pour la forêt sèche (dont la superficie ne représente plus que 2 % de sa surface d'origine) et la forêt humide dense. Un schéma d'aménagement du territoire a été adopté par le Congrès en 2013 sous l'appellation « Nouvelle-Calédonie 2025 » et s'applique à l'ensemble du Territoire.

Politiques publiques : La responsabilité de la politique de l'environnement est largement délégué aux trois provinces. Les services provinciaux de l'environnement disposent d'outils réglementaires de protection de la biodiversité, et peuvent modifier les codes de l'environnement. Ceci explique le scepticisme de certains de ses fonctionnaires quant à la nécessité de recourir aux outils transactionnels. De manière plus générale, l'accent mis systématiquement par les autorités sur les activités productives (notamment l'extraction minière) constitue une source de pression sur l'environnement. La notion de « mise en valeur » des terres coutumières reste, pour des raisons historiques, un sujet très sensible sur le plan politique, ce qui peut déboucher sur un certain immobilisme.

Contexte juridique : Sur les terres domaniales et privées, il n'existe aucun obstacle juridique aux achats à des fins de conservation. La législation relative aux terres coutumières empêche toute opération de vente, mais la conclusion de baux est possible. Les servitudes sont actuellement peu répandues en raison de la législation existante qui en restreint l'application (pour l'essentiel à des conventions de droits de passage).

Contexte socioculturel : La Nouvelle-Calédonie continue à solder son passé colonial dans lequel la terre a occupé une place centrale. Les communautés kanak ont été déplacées vers des réserves, sur les territoires desquelles beaucoup résident encore aujourd'hui. Toutefois, les trente dernières années ont été marquées par de nombreuses avancées dans la résolution des questions foncières, avec la participation de diverses parties prenantes (État français, Gouvernement du Territoire, communautés kanak, entreprises du secteur minier, etc.). L'existence de nombreux litiges autour des contrats s'appliquant aux terres coutumières est un cliché certes très répandu, mais démenti par les faits.

Capacité de mise en œuvre et solutions de gestion à long terme : Le CEN et les provinces

Sud et Nord seront des acteurs majeurs dans l'utilisation des outils transactionnels à l'avenir. Ils disposent d'un savoir-faire considérable et de capacités techniques substantielles, leur principal handicap étant le manque de moyens. Le service de l'environnement de la province des îles Loyauté met régulièrement à l'essai des concepts de conservation innovants, qui pourraient faire émerger de nouvelles solutions. WWF et Conservation International sont des organisations internationales de conservation et de défense de l'environnement bien implantées en Nouvelle-Calédonie et susceptibles de contribuer au renforcement des capacités d'associations locales en leur apportant un soutien financier et technique. Les associations implantées dans les communautés représentent un potentiel considérable susceptible d'être optimisé grâce à l'expérience et au savoir-faire des grandes ONG.

Options de financement : Les fonds publics (provenant de l'État français, du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, de l'AFD, de l'Agence française pour la biodiversité créée récemment en 2017 et de l'Union européenne) représentent l'essentiel du financement de la conservation 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 responsables de la mise en œuvre de ces activités. Le montant des fonds privés affectés à la conservation ou à la résilience climatique n'est pas connu avec certitude, mais semble limité, y compris en provenance du secteur minier. Toutefois l'évolution des mécanismes de compensation pour la biodiversité pourrait faire émerger de nouvelles stratégies de financement. La création d'un fonds fiduciaire pour la conservation pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie ou certaines de ses zones prioritaires en matière de conservation pourrait être envisagée, cette solution de financement ayant fait ses preuves dans plusieurs pays en développement ou émergents.

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.

Recommandations

En 2016, le CEN a commandé une étude juridique portant sur les mécanismes qu'il met en œuvre et qui seraient susceptibles de stimuler le recours à des outils transactionnels nouveaux et existants.¹ Les auteurs de cette étude ont vivement recommandé au CEN de tenir compte de la totalité de la gamme d'outils dont il dispose afin d'adapter ses interventions aux spécificités du contexte. L'adoption d'une loi du Pays élargissant le recours aux servitudes et permettant leur application à des fins de conservation contribuerait également à l'utilisation accrue des outils transactionnels, même si l'adhésion des parties prenantes concernées à ce type de démarche reste encore à démontrer. Conformément à ses statuts, le CEN a été établi pour une durée de 10 ans, qui arrive à expiration en 2021, ce qui constitue une source d'incertitude. Il serait bon de donner un caractère permanent à l'organisation afin de pérenniser les actions mises en œuvre.

Après l'achèvement de cette 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, le groupe de travail a réorienté son action sur d'autres questions. La hiérarchisation des priorités 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 pourraient se prêter à des projets expérimentaux et à des démonstrations. De plus, outre les critères susmentionnés, les 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 les parties prenantes travaillant au choix des sites prioritaires, toute partie souhaitant promouvoir une application à plus grande échelle des baux de conservation sur les terres coutumières pourrait identifier une zone où les parties prenantes locales sont disposées à envisager un bail 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 incluant les parties prenantes, résultats de la conservation, rapport coût-efficacité, et avantages concrets pour les propriétaires fonciers.

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

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 à but non 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 dans ce sens, la mobilisation du Conseil économique, social et environnemental (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 de l'étude qu'elle a réalisée sur des options de financement analogues.