



NOTE D'ORIENTATION

Promotion des outils transactionnels au service de la conservation et de la résilience climatique aux Fidji

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 aux Fidji.

Photo de l'utilisateur Deb Bassett sur Flickr, 2005

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

Le Gouvernement des Fidji a proclamé son engagement en faveur de l'objectif d'Aichi n° 11 qui se lit comme suit :

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.

Le Comité des aires protégées (CAP) a recensé un ensemble d'aires terrestres susceptibles de classement

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

afin d'avancer dans la réalisation de l'objectif de conservation fixé au niveau national et consistant à protéger 17 % des espaces terrestres du pays, soit 310 590 hectares. Les aires existantes et pressenties représentant une surface totale de 292 932 hectares, il reste encore à désigner au moins 17 658 hectares de terres.

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 aux Fidji :

- i. Achat foncier pur et simple à des fins de conservation, 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 aux Fidji

Aux Fidji, 88 % des terres sont de statut coutumier et donc indisponibles à l'achat : il en résulte que jusqu'à présent les actions menées ont été axées sur les baux de location. C'est ainsi que le Fonds fiduciaire national des Fidji (NTF) détient un bail de 99 ans sur une superficie de 16 304 hectares de forêt humide tropicale de faible altitude dans le bassin de Sovi. Les propriétaires appartiennent à neuf groupements répartis entre quatre villages et 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). 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 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 projet de Emalu 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 carbone. On

voit donc que le recours aux baux de location dans une perspective de conservation a déjà fait des émules.

Aux Fidji, l'achat de terrains, en tant qu'outil de conservation, ne concerne que les 8 % de terres détenues en pleine propriété, étant donné que les terres domaniales ou autochtones ne peuvent être vendues. Le NTF participe à deux initiatives de ce type, l'une portant sur la création de la Réserve de la grotte de Nakanacagi et l'autre sur le classement de l'île de Macuata.

La législation fidjienne permet la mise en place de servitudes, appelées « conventions de conservation », mais cet outil n'est pas utilisé actuellement.

Principaux critères de faisabilité

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

Diagnostic des priorités de conservation : Le CPA a cartographié les priorités en s'appuyant sur des critères de biodiversité, mais cette hiérarchisation ne rend pas suffisamment compte de la dynamique générale de l'écosystème ou des considérations climatiques.

Politiques publiques : Le Gouvernement des Fidji est déterminé à atteindre l'objectif d'Aichi n° 11 et a explicitement manifesté son soutien au modèle des baux de conservation. Sur certains sites spécifiques, il faudra sans doute trouver un subtil compromis entre les besoins en matière de conservation et les priorités nationales relatives au développement (extraction minière par exemple). Toutefois le recours accru aux outils transactionnels ne signifie pas pour autant qu'on puisse faire l'économie d'une amélioration de la législation sur les aires protégées.

Contexte juridique : Les achats fonciers et les baux conclus à des fins de conservation aux Fidji montrent bien qu'il n'existe aucun obstacle juridique à la mise en œuvre de ces outils ; les conventions de conservation sont d'ailleurs prévues par la législation. En outre, la loi portant création du Fonds fiduciaire national confère expressément à cet organisme la capacité de recourir à ces conventions.

Contexte socioculturel : L'expérience des sites de Sovi et de Kilaka démontre l'acceptabilité sociale et culturelle des baux de conservation en particulier, sous réserve d'une concertation approfondie avec les parties prenantes et d'une approche participative de la gestion de la conservation.

Capacité de mise en œuvre et solutions de gestion à long terme : Les Fidji ont la chance de pouvoir compter sur un large éventail d'acteurs de la conservation, parmi lesquels les institutions publiques, les organisations non gouvernementales et l'Université du Pacifique Sud, qui sont à même de mettre en place collectivement des outils transactionnels, sous réserve de disposer des fonds suffisants. En faisant le pari d'un ancrage communautaire, ces acteurs peuvent également contribuer à la gestion sur le long terme des priorités en matière de conservation.

Options de financement : Plusieurs transactions environnementales réalisées aux Fidji démontrent la volonté d'un large éventail de bailleurs de financer les opérations transactionnelles de conservation et d'action climatique. Des mécanismes tels que le fonds de dotation du bassin versant de Sovi et les initiatives REDD+ reposant sur la vente de crédits carbone sont de bon augure pour la réalisation d'objectifs financiers ambitieux.

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.

Recommandations

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 des Fidji. Si l'occasion se présente d'acheter des terres dans des zones prioritaires stratégiques, le NTF, 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. Bien que les servitudes (conventions de conservation) soient une solution autorisée dans le droit fidjien, elles n'ont jusqu'ici pas été utilisées et l'on ignore si elles pourraient susciter l'intérêt des propriétaires fonciers. La recherche d'un site adapté qui pourrait faire l'objet d'une convention de conservation pilote avec le NTF pourrait livrer d'importants enseignements et faire office de projet de démonstration.

Pour étayer une stratégie transactionnelle plus globale, la cartographie des sites prioritaires établie par le PAC doit être développée plus avant et affinée. Il est notamment essentiel d'intégrer les besoins en matière de résilience climatique, tels que 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. 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. Il est donc prioritaire d'aider le CAP à mettre en place et à doter un tel fonds.

Bien que les mécanismes d'accompagnement législatifs, réglementaires et administratifs des baux soient très développés aux Fidji, le pays n'a pas encore promulgué de loi traitant spécifiquement des aires protégées. Le CAP travaille certes déjà sur ce front, mais il faut veiller, lors de la formulation d'une stratégie d'expansion des outils transactionnels, 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 importe de préciser 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, ainsi que les liens possibles entre les transactions et les options de financement des aires protégées au niveau national. Il convient en outre d'examiner les possibilités d'introduction d'incitations fiscales en faveur des servitudes (et peut-être d'autres transactions environnementales) dont on constate l'importance primordiale dans tous les pays où le recours aux outils transactionnels est développé.

Il existe aux Fidji un certain nombre de sites suffisamment riches sur le plan de la biodiversité et des services écosystémiques pour être classés comme 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.). Ces sites prioritaires 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 :

- une définition plus fine des sites prioritaires pour la conservation, en y intégrant en particulier 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 NTF est susceptible d'y jouer un rôle moteur.
- la démonstration de la façon dont les textes législatifs et réglementaires en vigueur peuvent être appliqués pour créer des conventions de conservation (servitudes), suivie d'une analyse comparative des servitudes et des baux de conservation sur terres coutumières. Une 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 environnementales (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.

