

GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET COOPERATION DANS LE PACIFIQUE INSULAIRE: L'EXEMPLE DE LA POLYNESIE FRANCAISE

*Frédéric Bessat**

Le renforcement d'un système de gouvernance peut être une des bases d'une politique territoriale d'intégration de l'environnement et de gestion des risques dans les politiques et actions publiques en Polynésie française, dans la mesure où les politiques de la collectivité seront elles mêmes ancrées dans la gouvernance locale. La déconcentration de la gestion des espaces peut favoriser la mobilisation des populations locales et des acteurs locaux en vue d'un développement durable. La mise en place d'une gouvernance renouvelée constitue dès lors un moyen d'approfondissement et d'enracinement d'une responsabilisation et d'une implication réelle des acteurs en charge du développement de la collectivité. En outre, elle contribue à une restructuration du territoire et à une légitimation des institutions. Quant à la gestion subsidiaire des espaces, elle implique une confiance dans la capacité des acteurs locaux et dans leur souci de l'intérêt général ainsi que leur volonté d'autonomie et

* Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne.

d'initiative. Dans le même temps, l'avenir des collectivités françaises du Pacifique repose bien sûr sur un approfondissement de leurs relations mais également un renforcement de la coopération régionale avec ses partenaires voisins.

The strengthening of a system of governance can be one basis for a territorial policy which integrates environmental matters and the management of risks in the policies and public activities in French Polynesia. This to the extent that the policies of the country are themselves well established in the local government system. The decentralisation of the management of land areas is favourable to the mobilisation of local communities and local leaders with the object of sustainable development. The putting in place of a new government system is therefore one means of deepening and embedding a sense of responsibility and for real involvement of those in charge of the development of the country. Furthermore this will contribute to a restructuring of the territory and to a legitimation of its institutions. As for lower level management, this approach implies confidence in the capacity of the local people and in their sensitivity to the general interests of the country and also of their independence of spirit and initiative. The future of the French communities in the Pacific of course relies on a deepening of their relationships but equally on a strengthening of regional cooperation with their Pacific neighbours.

Les collectivités d'outre-mer présentent de fortes particularités dans l'ensemble des départements et territoires français. Elles constituent des communautés humaines attachées à leurs traditions et touchées par les évolutions du monde. Associés à la richesse des cultures locales et de leurs richesses naturelles, les paysages confèrent à ces collectivités et particulièrement à la Polynésie française un potentiel d'attractivité et de développement élevé. Ce potentiel est cependant fragile et sa valorisation exige une attention particulière.

La Polynésie française est composée de 118 îles et atolls, dont plus des deux tiers sont habités. Tahiti et son île sœur de Moorea concentrent à elles seules 75% de la population de la Polynésie française et près de 80% des emplois. Hormis le pôle secondaire formé par les îles de Bora Bora et de Raiatea, et une poignée d'îles perlicoles des Tuamotu et des Gambier, toutes les autres îles habitées souffrent, à des degrés différents, d'une activité économique peu soutenue et d'un bilan migratoire négatif. Pour autant, ces îles éloignées recèlent des pistes de développement qui ont été clairement identifiées.

Plusieurs problèmes se posent aujourd'hui aux acteurs du développement territorial particulièrement en Polynésie française. De nombreux travaux ont souligné le retard accumulé par la Polynésie dans la gestion coordonnée de l'espace et dans le domaine de la gestion des risques et de la protection de l'environnement. Il semble dès lors opportun de repenser les niveaux pertinents pour traiter les problèmes, de redonner sa place au politique dans les arbitrages d'intérêt et d'usage, et de reconnaître et susciter la pluralité des paroles et des solutions. Il convient pour cela d'élaborer des outils d'aide à la décision afin de promouvoir une véritable politique de développement du territoire en Polynésie française soucieuse du respect de l'environnement, dépassant les traitements sectoriels, et répondant aux ambitions de la collectivité en matière de protection et de gestion des risques environnementaux.

A titre d'exemple, les activités touristiques et perlières sont devenues des moteurs essentiels de leur développement économique alors que leurs impacts sur l'environnement restent peu ou insuffisamment maîtrisés. Aujourd'hui, un des objectifs majeurs en Polynésie repose sur une volonté de renforcer la cohabitation entre la perliculture et son milieu afin d'assurer un développement durable de la filière. Cette récente prise de conscience du gouvernement et des

acteurs locaux, résultant entre autre de la crise qui a affecté l'activité, a amené la réalisation de plusieurs études d'impact qui tentent de mieux définir les perturbations engendrées par l'activité perlière dans les atolls et de proposer des solutions pour minimiser les nuisances directes et indirectes causées par la perliculture.

Par ailleurs, le nombre de touristes est passé de 126 000 en 1992 à 224 000 en 2002 soit un accroissement de 78%. Les objectifs affichés du gouvernement polynésien dans son contrat de développement visent un doublement de la fréquentation touristique à l'horizon 2017, confirmant la prépondérance de ce secteur dans les espoirs de développement économique du territoire. Les problèmes d'environnement résultant du tourisme sont liés particulièrement à l'intégration paysagère des hôtels, au traitement des déchets et des eaux usées, à l'impact environnemental des infrastructures en phase de chantier et en phase d'exploitation (hôtels, golfs...) et des activités de loisirs. L'aménagement des infrastructures tente désormais de mieux prendre en compte l'environnement, en suivant les prescriptions des études d'impact. Cependant, leur poids sur l'environnement reste considérable.

Aujourd'hui, la volonté de développer et d'aménager un territoire et le souci de gérer les risques associés ont des traits communs, car les collectivités d'outre-mer connaissent des évolutions majeures. La loi d'orientation qui les concerne leur attribue des responsabilités nouvelles en matière de développement économique, de mise en valeur des territoires et de protection de l'environnement. Dans tous les cas, il s'agit de concevoir des politiques, c'est-à-dire de penser la modification des chemins et des résultats auxquels conduirait le seul jeu du marché. Développement du territoire et gestion des risques environnementaux ont également en commun une dimension spatiale évidente. Mais ces traits communs suffisent-ils à assurer cohérence et convergence? Peut-on dire que ce qui est bon pour le développement

du territoire est bon pour l'environnement? Et réciproquement, que ce qui est bon pour l'environnement sert aussi les objectifs de la politique de développement et d'aménagement du territoire?

Certes on peut considérer que les discussions sur la congruence des politiques de développement et d'aménagement du territoire, d'une part, et de gestion des risques liés à l'environnement, d'autre part, est celle d'une incompatibilité flexible. D'une façon générale, il n'y a pas de cohérence automatique. Mais la non-convergence n'est pas non plus une fatalité. Une assez large marge de manœuvre semble exister. Le problème est donc moins celui de la possibilité de la convergence que celui des moyens de l'assurer.

Dès lors, rechercher un développement du territoire qui soit durable, c'est d'abord prendre conscience que la collectivité ne peut pas poursuivre les actions qui mettent en péril les écosystèmes dont dépend sa survie. Ce constat fait, il convient d'imaginer et de mettre en oeuvre des modes de développement qui prennent simultanément en compte des objectifs d'efficacité économique, d'équité sociale et de sauvegarde du patrimoine naturel et culturel commun. En outre, la mise en oeuvre d'un développement véritablement durable nécessite à la fois une information transparente de la part des responsables et la participation de tous: les collectivités, les entreprises, les associations et les citoyens.

Il convient ainsi d'élaborer de nouveaux modes de gestion et d'organisation qui intègrent une vision à moyen et long terme et incorporent quelques principes de base sans lesquels il n'y a pas de développement réellement durable; la prévention, la subsidiarité (traiter les problèmes au niveau le plus pertinent), la solidarité (dans le temps et dans l'espace), et la responsabilité. L'apport de nouvelles compétences et de nouveaux enthousiasmes sera fort utile pour encourager résolument les acteurs territoriaux et locaux à s'engager dans cette voie. Et si la convergence entre les politiques de

développement économique, d'aménagement du territoire et de l'environnement est souhaitable, et désirée, alors elle offre un beau champ aux politiques. Dans ce contexte, la réconciliation du développement du territoire et de la gestion des risques environnementaux en Polynésie française et plus généralement pour les collectivités françaises du Pacifique est un défi pour tous les acteurs souhaitant s'impliquer dans cette démarche.

I DE L'INTEGRATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES EN POLYNESIE FRANCAISE

Les populations des îles polynésiennes se trouvent particulièrement dépendantes des ressources renouvelables car leur survie et leur développement dépendent largement de leur disponibilité et de leur état. C'est ce qui détermine la relation étroite entre le développement et la dégradation des ressources et par conséquent, il est inconcevable de considérer ces deux processus indépendamment l'un de l'autre. C'est pourquoi il est important dans un contexte de gestion territoriale d'analyser la relation spécifique entre le développement, la valorisation et la destruction des ressources ou la gestion des risques spécifiques associés.

La mondialisation, le développement des structures administratives centralisatrices, la bureaucratie et le marché mondial entraînent le plus souvent l'anémie des régions périphériques en matière de ressources, de savoir et de richesse. Et bien que le développement économique améliore certaines conditions de vie, il est également à l'origine d'une série de processus destructeurs auxquels il convient de remédier.

A Contexte et Identification des Problèmes à Résoudre en Polynésie Française

L'environnement économique contemporain entraîne une concentration des ressources et des emplois vers les «centres», au détriment des zones «périphériques». Dans l'environnement insulaire de la Polynésie française, ce phénomène est exacerbé non seulement par l'éloignement des archipels mais aussi la dispersion, le morcellement du territoire, l'éparpillement de la population en de petites communautés dans une immensité océanique aussi vaste que l'Europe. Aussi, jusqu'où et à quel coût la collectivité doit aller pour desservir ces communautés parfois extrêmement restreintes en termes de liaisons aériennes et maritimes, d'accès aux droits sociaux relatifs à l'éducation, à la santé, à la télévision, aux télécommunications, etc.? Le coût des infrastructures n'est pas seul en cause mais aussi les coûts récurrents qu'elles entraînent.

En outre, le développement de ces archipels périphériques doit tenir compte du fait que les ressources financières, humaines et techniques sont aspirées vers Tahiti, où les emplois, les revenus, les capitaux, les investissements et les activités de service tendent à se concentrer et se développer plus rapidement que dans les archipels. La volonté de maintenir des populations actives dans les archipels se heurte principalement à la relative faiblesse des investissements qui y sont réalisés, en raison de taux de rentabilité des capitaux inférieurs à ce qu'ils sont dans la conurbation de Papeete, à l'exception notable de l'hôtellerie à Bora Bora et, dans une moindre mesure, de la perliculture aux Tuamotu et Gambier.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir comment compenser les surcoûts et les fragilités de toute activité économique dans les archipels? Comment mettre en valeur et soutenir les opportunités d'investissement rentables et durables, avec pour souci, leur impact global à long terme sur l'emploi et le développement

économique de chaque archipel, et celui de la préservation de l'environnement et des ressources naturelles? Comment inverser la tendance à l'exode des îliens vers Tahiti, en amorçant une véritable dynamique de développement local dans les archipels, reposant sur une exploitation durable des ressources locales, une démocratie participative et la solidarité entre les communautés.

Cela fait longtemps que des efforts tentent de corriger certaines évolutions négatives du développement. Ils sont censés améliorer ponctuellement la productivité et les conditions de vie des personnes concernées mais de tels efforts doivent dépasser les intérêts particuliers en intégrant dans leur orientation et leur manière d'agir l'ensemble de la thématique sociale et écologique. En effet, la connaissance des problématiques environnementales en cours exige une prise de responsabilité par l'ensemble de la société et la mise en oeuvre d'actions correspondantes par tous les acteurs concernés. Or, jusqu'à présent, les politiques publiques en Polynésie française visant à réduire la dégradation des espaces terrestre et côtier n'ont eu que des effets limités. Fondées sur une approche sectorielle, ces politiques n'ont pas toujours su aborder les impacts du développement sur les ressources. Du fait de cette approche sectorielle, les politiques de prévention se sont révélées difficiles à concevoir et généralement inefficaces sur le terrain.

Il est maintenant reconnu et généralement accepté que les systèmes représentant particulièrement les espaces côtiers sont complexes pour être gérés au moyen de politiques sectorielles indépendantes. Plutôt que d'être transférés d'un secteur à un autre, d'un espace à un autre, ou d'une ressource à une autre, les potentiels tout comme les problèmes doivent être examinés et résolus à l'intérieur d'un cadre global de gestion économique, sociale et environnementale. En conséquence, la gestion intégrée des espaces, celle des zones côtières doit être retenue pour poser les fondements

d'un développement durable, capable de réduire ou d'éliminer les diverses formes de pollutions, de corriger les impacts négatifs tels que l'appauvrissement des écosystèmes ou la diminution de la productivité, et de prévenir ceux qui risquent d'apparaître dans l'avenir avec des conséquences de plus en plus difficilement réversibles par effets d'échelles et par effets cumulatifs.

La gestion intégrée des espaces en Polynésie doit dès lors tendre vers l'émergence d'un ensemble d'actions cohérentes et organisées visant à maintenir dans le temps et dans l'espace le fonctionnement des écosystèmes. En termes simples, la gestion intégrée des espaces est par essence la gestion des conflits et des synergies entre différentes activités, de façon à tirer le meilleur du territoire dans son ensemble, en liaison avec les objectifs locaux, nationaux et même régionaux par une démarche volontaire, organisée et collective de coordination des différents acteurs, de différents niveaux de gestion et de processus décisionnels visant à garantir un développement durable.

Une telle gestion intégrée ne peut évidemment se concevoir sans la volonté politique des décideurs afin de permettre la création d'un contexte administratif et législatif favorable qui, par la suite, garantirait les moyens financiers nécessaires à son instauration et son fonctionnement. Pour cela, l'intégration de l'environnement par une gestion intégrée des espaces doit adopter au moins trois objectifs principaux:

- renforcer et développer les instruments de gestion sectoriels et intersectoriels;
- préserver dans le long terme la productivité des écosystèmes terrestre et côtier;
- promouvoir les outils d'analyse en matière de prospective territoriale et de gestion des risques.

Pour cela, l'intégration et le dialogue sont véritablement les concepts maîtres d'une gestion intégrée efficace face à une gestion bien souvent fragmentée des ressources et à l'absence, ou au manque, de concertation qui prévaut à la prise de décision en matière de gestion des risques. Cette gestion intégrée doit donc viser à stimuler et à renforcer l'intégration et le dialogue à divers niveaux: entre les secteurs d'activité; entre les zones terrestres et les zones marines; entre les différents niveaux de prise de décision; entre le domaine des sciences, celui des décideurs politiques et des acteurs économiques; entre les îles d'un même ensemble géographique homogène, entre les collectivités d'une même région.

B De L'Apport Indispensable des Communautés Locales dans L'élaboration des Politiques Publiques

En combinant les fonctions des ressources, les utilisateurs locaux polynésiens ont élaboré de tout temps des systèmes qui leur assurent la survie dans le cadre d'un système écologique et culturel global. Par leur implication quotidienne, ils sont souvent les meilleurs connaisseurs de leur environnement écologique et social donc les mieux placés pour juger de l'existence de marge de manœuvre. Les perceptions de la population locale constituent dès lors une dimension centrale dans l'appréciation de la durabilité et donc de la gestion des espaces.

Cependant, la mondialisation, la modernisation et la concentration ont fondamentalement modifié les conditions locales en Polynésie française: la marge de manœuvre des utilisateurs locaux des ressources se réduit de plus en plus et les systèmes sociaux se diluent. Les changements dans la nature, en matière d'accès aux ressources, de conditions techniques, sociales et économiques créent de nouveaux challenges pour lesquels le savoir et le savoir-faire qui ont fait leurs preuves dans le passé ne suffisent plus ou se révèlent même parfois contre-productif.

Pour autant, par le principe de la subsidiarité, les solutions pour une intégration de l'environnement et des risques associés dans la gestion publique doivent être recherchées au plus près des acteurs directs, au niveau le plus approprié possible de l'organisation sociale. Ce n'est que lorsque le niveau inférieur n'est plus en mesure de remplir ses fonctions que les niveaux supérieurs doivent intervenir. Ce principe offre la meilleure garantie afin d'éviter que le savoir et les besoins des intéressés ne soient masqués par des exigences externes. Il réduit également au minimum l'émergence de nouvelles dépendances et facilite un développement autonome.

Certes, certaines actions exercent une influence sur d'autres, celles de niveau administratif ou politique supérieur dominant souvent les autres. Les relations d'échange entre les différents niveaux se trouvent ainsi souvent déséquilibrées et se font au détriment de la base. Dans cette situation conflictuelle, un positionnement clair de chacun qui entend contribuer à la gestion raisonnée des espaces est nécessaire, ainsi que l'identification et la mise à profit de ses possibilités d'influence sur les niveaux supérieurs.

C Vers une Démocratie Participative et Solidaire

La réalisation des objectifs fixés par le gouvernement impose une décentralisation progressive des processus décisionnels et passe par une déconcentration de l'administration au plus proche des habitants des îles. Elle implique et induit un renforcement de l'interministérialité et des actions transversales de l'administration. Elle repose enfin sur un renforcement et une meilleure coordination des aides aux populations des archipels.

La décentralisation est d'abord une volonté partagée par le gouvernement et les élus locaux de mettre en place une véritable démocratie participative. Le schéma de décentralisation en Polynésie française repose sur la mise en place dans chacun des cinq archipels

d'un conseil de développement d'archipel, organes consultatifs rassemblant les maires des communes et des représentants à l'assemblée de Polynésie française. Le conseil de développement élabore sa charte de développement et propose des orientations sur les programmes de développement et d'aménagement de l'archipel. Il agit également comme le relais des communes auprès du gouvernement pour les projets communaux ou inter-communaux soumis à la participation technique ou financière du Pays.

La déconcentration de l'administration a été réalisée progressivement bien que de façon fragmentaire, mais demeure le prélude qui doit accompagner la décentralisation. L'objectif visé étant que chaque citoyen puisse bénéficier en tout point du territoire d'un égal accès au service public, et que ce service soit de la meilleure qualité possible. Il est donc nécessaire de déployer les ressources et les structures adéquates, au plus près des citoyens. Les circonscriptions d'archipel existantes doivent être organisées en tenant compte des disparités au sein de chaque archipel.

Toutefois, se fonder sur les éléments locaux dans le développement des solutions vers une gestion des espaces ne représente qu'un des aspects. L'autre consiste à élargir la marge de manœuvre des acteurs locaux pour permettre au potentiel local en faveur de la durabilité de s'épanouir en favorisant le sens de responsabilité de la population et le potentiel local d'autorégulation. Pour cela, l'appui aux acteurs locaux demande en général des actions à tous les niveaux de l'organisation sociale et administrative. Les forces politiques, économiques et sociales et toutes les institutions doivent adopter les principes d'une gestion durable des ressources, et élaborer ensemble des conditions qui permettent et favorisent une exploitation durable du territoire.

La durabilité dans la gestion des ressources implique également la prise en compte de tous les acteurs concernés et de toutes les

perspectives. Ainsi les ébauches de solutions doivent être élaborées et testées dans le cadre d'un dialogue avec la société et d'un processus de négociation participatif. Même si la participation paraît largement acceptée au niveau du principe, elle prend des acceptations différentes à des niveaux d'acteurs variables (gouvernements, collaborateurs de projets, fonctionnaires, collectivités, communautés, intéressés directs etc.). Leur éventail va de la participation désirée aux processus de décision jusqu'aux revendications de décision autonome de groupes locaux sur la formulation et la réalisation des mesures, en passant par le mauvais usage de la participation comme une technique susceptible d'améliorer l'acceptation des mesures.

Pour encourager et accompagner l'implication des communes en faveur du développement durable, il s'agira notamment d'apporter un soutien à la généralisation de projets transversaux (par exemple des agendas 21 locaux par archipels dans un premier temps), qui constituent la stratégie de développement durable propre aux collectivités locales. Un appui particulier devra être apporté aux municipalités, notamment pour les aider à développer des modèles de développement durable dans des domaines sensibles tels que (maîtrise de la péri urbanisation, gestion intégrée des bassins versants et des zones côtières, prévention des risques naturels, multifonctionnalité agricole et forestière, prise en compte de l'irréversibilité de certaines atteintes à l'environnement, protection et valorisation durables de la biodiversité ainsi que de la diversité culturelle).

D'ores et déjà, des contributions existent et devront être exploitées au cours des travaux d'élaboration de la stratégie territoriale de développement et d'aménagement de la Polynésie. Pour poursuivre l'élaboration de la stratégie et traduire rapidement sur le terrain la politique de promotion du développement durable, un travail

interministériel doit s'engager, afin de recenser, organiser et hiérarchiser les actions à mener dans l'ensemble de l'action publique. De portée locale et nationale, et visant les court, moyen et long termes, ces actions devront être élaborées en concertation avec l'ensemble des partenaires institutionnels, économiques, associatifs et syndicaux. Le travail interministériel, en partie amorcé, devra être poursuivi dès et il mettra les différentes administrations à contribution.

Une réflexion devra également être menée pour pérenniser, au niveau du gouvernement du Pays et en tenant compte de l'approfondissement de la stratégie nationale française de développement durable, la démarche engagée pour élaborer la stratégie territoriale de développement durable. Cette réflexion aura pour but de proposer le cadre et la procédure permettant d'adapter à l'avenir cette stratégie territoriale et de suivre sa mise en œuvre. Il s'agira de réaliser régulièrement des rapports d'évaluation des actions menées si possible au travers d'indicateurs de développement durable. L'Assemblée de Polynésie française sera sans doute amenée dans cette perspective à jouer un rôle accru dans l'engagement en faveur du développement durable.

II AU CONCEPT DE "TERRITOIRE DE PROJET" EN POLYNESIE FRANCAISE

Jusqu'à aujourd'hui, on note un relatif "effacement" de gestion durable des espaces et d'aménagement du territoire en Polynésie française dû à la multiplicité d'acteurs (Etat, Pays, Communes) qui sont tous légitimes pour intervenir en la matière. Ce ne sont pas les collectivités locales qui sont un obstacle au développement des espaces, mais la très grande dispersion et les spécificités des services qui donnent de la politique de développement et d'aménagement de la Polynésie française une vision éclatée.

Le développement local entrepris à l'initiative des communes et des acteurs locaux et l'intégration de l'environnement et de la gestion des risques dans la politique d'aménagement et de développement du Pays -conduit quant à lui par l'administration territoriale et le gouvernement- ne sont pas contradictoires à condition que les territoires locaux soient de dimension suffisante et entrent dans une logique de projet de développement. La mise en place d'une véritable réflexion sur l'élaboration d'un Schéma d'Aménagement et de Développement Durable (SADD) de la Polynésie française pourrait avoir pour ambition de résorber cette contraction. Il aurait pour buts essentiels (Conseil des Ministres du gouvernement de la Polynésie du 22 juin 2005):

«- d'une part, de préciser les orientations fondamentales du Pays en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection, et de mise en valeur des territoires;

- et d'autre part, de fixer les principaux objectifs en matière de localisation des infrastructures et équipements publics structurants (transport, santé culture, ...) ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

L'association des communes sera par ailleurs impérative, d'autant que la plupart des communes de Polynésie sont engagées dans une procédure d'élaboration et de mise en œuvre de plans généraux d'aménagement (PGA). Or, cet important travail de réflexion mené à l'échelon communal met cruellement en évidence l'absence de schéma de référence pour tout ce qui concerne les choix d'aménagement et d'équipement relevant de la compétence du Pays».

Aujourd'hui l'échelle locale prend une place de plus en plus importante en tant que lieu d'identité, d'échanges, d'orientations et de décisions. Elle constitue donc un cadre cohérent pour une réflexion sur le développement durable des espaces polynésiens qui intègre équité,

partenariat, participation citoyenne et rationalité dans la prise de décision. Dans ce contexte, l'élaboration d'une politique territoriale commune aux archipels de la Polynésie française nécessite préalablement une analyse des expériences de gouvernance qui ont été (ou sont) menées dans les différentes îles. Elle implique également un renforcement d'une gestion effectuée dans une logique de partenariat entre les différents acteurs du développement en concertation avec l'Etat, le Pays et les communes. La déconcentration de la gestion des espaces peut favoriser la mobilisation des populations locales et des acteurs locaux pour une exploitation durable des ressources, la gouvernance locale constituant un moyen d'appropriation et donc de responsabilisation fort pour une mise en application effective des principes d'une gestion intégrée des espaces.

Le rôle du gouvernement du Pays serait ainsi dans un premier temps d'inventorier les aspects spécifiques de la gouvernance locale dans chacune des îles de la Polynésie française et de permettre une réflexion méthodologique à dimension territoriale et régionale. La démarche adoptée doit être de type partenarial afin qu'il y ait apprentissage réciproque entre chaque partenaire. A travers un tel apprentissage, les partenaires dans les différents secteurs parviendront progressivement à une vision commune et partagée, aux niveaux territorial et local, de la nécessité d'une gestion intégrée des espaces, elle-même instrument d'une politique territoriale de développement.

Dès lors, la promotion des opérations pilotes en cours pourrait constituer une des bases d'approfondissement des critères d'évaluation des conditions de faisabilité et de viabilité de l'élaboration d'une politique territoriale de développement, notamment par capitalisation des expériences et des acquis dans le domaine de la gouvernance locale. Dans un souci d'efficacité, une banque de donnée territoriale devra intégrer des indicateurs de développement de la gouvernance. Le gouvernement du Pays devra également avoir un rôle

de facilitation et de soutien en favorisant la circulation des informations sur les modes de mise en oeuvre de la gouvernance locale entre les îles et les archipels, et en encourageant les échanges sur le double plan institutionnel et des communautés organisées en réseau.

A Conditions de la Viabilité de la Gouvernance Territoriale en Polynésie Française

La mise en place d'un système de gouvernance territoriale implique avant tout la mise en relation du pouvoir politique avec les acteurs locaux. Liées à cette problématique centrale des structures de pouvoir dans les îles de la Polynésie française, deux problématiques importantes doivent être traitées si l'on veut élaborer une politique territoriale de développement:

- en premier lieu, la notion de zone côtière qui, vu la disparité de superficie des îles et donc le poids de la dimension côtière dans la politique territoriale peut dans certaines îles représenter l'intégralité du territoire;
- ensuite, pour une bonne gouvernance territoriale, se pose la question de l'identification du pouvoir et accessoirement celles de l'articulation entre le pouvoir central et le pouvoir local et de la légitimité et de la légalité des instances.

La gestion intégrée du territoire de la Polynésie française est liée au développement dans la mesure où elle doit mettre en oeuvre une politique d'utilisation des ressources. Cela implique une politique de protection, de conservation et de valorisation des ressources des zones terrestres et littorales. Cela implique également la mise en place d'un système de coordination et de gestion des activités économiques et des risques associés que les populations et les communautés entreprennent sur les différents espaces du territoire. En d'autres termes, une politique de gestion intégrée des espaces sera

toujours amenée à bien appréhender les interactions entre la dynamique des écosystèmes naturels et la dynamique des sociétés. Il faut ainsi comprendre dans quelle mesure la gestion des écosystèmes influe sur les secteurs économiques et sociaux et dans quelle mesure la gestion de l'économique et du social influe sur les écosystèmes. Il faut en fait aboutir à une co-viabilité de ces écosystèmes et des modes de vie des populations et des communautés concernées.

Par ailleurs, il faut relever que la gestion intégrée du territoire va mettre en relation une pluralité de groupes sociaux représentant souvent des intérêts divers et même divergents. La pluralité des acteurs sociaux locaux doit être prise en compte dans la mise en place d'un système de gouvernance. On peut avoir une idée de cette pluralité des groupes engagés, pluralité des usages des ressources et donc pluralité des usagers que sont: les collectivités territoriales, les communautés locales, les organisations ou des associations locales, les agents de l'Etat et du Pays ou des services étatiques et territoriaux déconcentrés et les divers opérateurs économiques.

La déconcentration de la gestion du territoire et des ressources ne nécessite, ni une déconcentration générale, ni un désengagement de l'Etat ou du gouvernement du Pays. Il se peut même qu'une déconcentration mal comprise puisse induire une déliquescence de l'Etat et du gouvernement du Pays et les affaiblir. Une politique de mise en place d'un système de gouvernance territoriale implique que l'Etat et le Pays doivent toujours assumer toutes leurs fonctions d'arbitre, de maître des jeux économiques, de régulateur des activités, de contrôle des interventions et de leurs effets, et de planificateur des actions dans un souci de développement et d'aménagement du territoire en général et de l'environnement en particulier.

B Le Problème de la Multiplicité des Acteurs

La question de la réussite de la gouvernance territoriale est directement liée au problème de la multiplicité des acteurs concernés par la gestion des ressources terrestres et maritimes des îles de la Polynésie française. De manière générale, les espaces côtiers concentrent une part importante des activités humaines. Il y a une pluralité d'opérateurs économiques: pêche artisanale, clandestine ou industrielle, cueillette de produits marins, extraction de sable, activités perlières, tourisme sous toutes ses formes. Ces différentes activités recouvrent ou se recoupent avec une diversité de systèmes organisationnels et de stratégies sociales et économiques. Comment gérer la multiplicité objective des acteurs?

Pour cela, il s'agit de savoir comment, dans des situations caractérisées par de fortes externalités, internaliser les externalités? Cela implique alors une démarche de concertation et de négociation entre les différents acteurs concernés et potentiellement porteurs de conflits. Il faut reconnaître que dans une situation de conflit, les solutions de compromis n'ont jamais de durabilité et se révèlent très précaires. Il faut alors engager tous les acteurs locaux d'un espace dans un processus de concertation et surtout de négociation en vue de prévoir et de décider ce qu'il faut faire ensemble dans le long terme. Cela signifie, en fait, d'organiser des concertations, des négociations et une médiation entre des représentations différentes du passé et de l'avenir. Il est important d'obtenir un agrément de tous les acteurs. C'est le principe de la démarche patrimoniale. A ce propos, il est intéressant de relever la place des différentes traditions; dans certains contextes les traditions ont toujours été considérées comme des obstacles aux changements. On constate cependant que les contraintes et les défis du présent obligent les communautés dites traditionnelles à procéder à un processus de réactualisation des valeurs et des pratiques coutumières. Si les traditions servent souvent de références dans la

compréhension des contraintes du présent et de l'avenir, ces dernières peuvent aussi constituer une nouvelle grille de lecture des traditions.

Mais si une gestion subsidiaire à travers un système de gouvernance locale conduit au développement durable, il existe cependant des difficultés sur le plan opérationnel requiert constamment l'élaboration de nouveaux outils de gestion. Le gouvernement du Pays et particulièrement les services administratifs doivent donc faciliter le développement d'une démarche concertée et partenariale car c'est à travers le partenariat que peut s'effectuer l'apprentissage réciproque entre chaque partenaire. A travers cet apprentissage, les partenaires dans chacune des îles parviendront à une vision commune et partagée d'une vision globale puis d'une gestion intégrée des espaces terrestres et maritimes, elle-même fondement d'une politique territoriale de développement durable.

Afin d'assurer et d'optimiser les conditions d'élaboration d'une véritable politique de gestion des espaces insulaires polynésiens, un certain nombre de principes doivent être retenus :

- la gestion intégrée des espaces insulaires suppose la compréhension, la collaboration, la promotion et le renforcement des capacités et des initiatives locales en matière de développement. Ces initiatives et capacités locales relèvent de la dynamique communautaire et doivent s'ancrer sur elle;
- les échelles territoriale et locale sont le lieu privilégié de manifestation des intérêts et des stratégies de développement des populations. Le développement local et intégré doit alors constituer une préoccupation majeure des îles de la Polynésie française;

- le développement et le renforcement des capacités locales apparaissent comme une exigence indispensable pour un développement économiquement et écologiquement durable.

Les principes n'auront de sens que si le gouvernement du Pays promeut une gestion des espaces dans le sens d'une dynamique du projet oeuvrant vers le renforcement des capacités des opérations pilotes et de la gouvernance locale.

III DE LA GESTION LOCALE A LA COOPERATION STRATEGIQUE ET FONCTIONNELLE AU NIVEAU REGIONAL

On constate aujourd'hui qu'émergent un souhait et une demande de la part de l'opinion publique en faveur d'actions qui viseraient à résoudre les problèmes sociaux, environnementaux et économiques qui les affectent. Ces demandes sont de plus en plus pressantes car le public est mieux informé sur les risques qu'il encourt, sur les crises (particulièrement sanitaires, environnementales) et sur les événements catastrophiques qui surviennent dans le monde. Dans le même temps, les réponses que devraient apporter les pouvoirs publics à ces demandes sont particulièrement difficiles à élaborer, à mesure que la société devient plus complexe et que sa gestion exige une expertise plus grande.

La tâche des gouvernements est aujourd'hui d'autant moins aisée que le mode de décision publique a lui aussi fortement évolué. Par ailleurs, on observe une atténuation des frontières entre le public et le privé parallèlement à une plus forte implication d'acteurs différents (organisations non gouvernementales, syndicats, associations, etc.) dans la prise effective de décisions comme dans leur préparation. L'Etat ou les gouvernements locaux n'ont donc plus le monopole de la décision.

Les actions mises en œuvre au titre du développement durable et de gestion des risques environnementaux doivent répondre, dans le même temps et de façon intégrée, aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux; d'où leur complexité. Ces actions doivent être entreprises dès aujourd'hui et poursuivies pendant de nombreuses années. Elles doivent miser sur des politiques de prévention et d'adaptation et ce de façon concerté au niveau régional. Il faut en effet un certain temps pour que surviennent les conséquences environnementales ou sociales d'une action (changement climatique par exemple). De plus, ces politiques seront nécessaires pour atteindre les objectifs économiques et sociaux, atténuer les effets transitoires du changement environnemental, prévenir les pertes irréparables et préserver la volonté sociale et politique d'atteindre ces objectifs à long terme.

De nombreuses «forces motrices» exercent une influence sur les tendances futures du développement des espaces: démographie (vieillesse de la population), développement économique, nouvelles technologies (permettant notamment une plus grande circulation de l'information et favorisant la dématérialisation), gouvernance, environnement, etc. Ces tendances vont continuer de créer de nouveaux enjeux en termes de mode et de capacité de développement, aux échelles locale, nationale et internationale. Des enjeux qui se traduisent, et se traduiront, de façon différente pour chaque acteur, provoquant de nouvelles stratégies, anticipations et attentes spécifiques. D'où la nécessité d'effectuer des analyses prospectives et concertées, afin d'éclairer les gouvernements locaux, ainsi que l'ensemble des acteurs sociaux et de la société civile, sur les évolutions de long terme de ces enjeux et leurs incidences sur les potentialités de développement.

Gouvernance Régionale et Développement Durable: un Renforcement Nécessaire entre les Collectivités Françaises du Pacifique

L'architecture internationale dans le domaine de l'environnement semble plus ou moins éclatée entre le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) et les différents accords multilatéraux sur l'environnement, situation qui fragilise le «pôle» environnemental des organisations et institutions internationales. Des efforts, encore insuffisants, ont été engagés en faveur d'un renforcement du PNUE et d'une meilleure coordination entre les différentes institutions concernées. La conférence de Carthagène en février 2002, a constitué une première étape dans cette direction.

Au-delà de la protection de l'environnement mondial, s'est faite progressivement jour la nécessité de réfléchir au concept de «biens publics mondiaux» et d'améliorer la gouvernance du développement durable, par une coordination accrue entre les différentes organisations et institutions internationales compétentes dans les champs économiques et sociaux et par un pilotage politique plus affirmé et une mise en cohérence plus forte de leurs actions.

Depuis une dizaine d'années, la France s'est systématiquement prononcée en faveur d'un renforcement de l'action internationale de conservation de la nature et a joué un rôle d'entraînement dans plusieurs domaines importants: protection de l'Antarctique; protocole relatif aux aires et à la vie sauvage spécialement protégées des Caraïbes (protocole adopté en 1990); reconnaissance de la notion de paysages culturels par le comité du patrimoine mondial de l'UNESCO en 1992. De façon générale, la France a ratifié -ou est sur le point de le faire- la quasi totalité des instruments internationaux dans le domaine de l'environnement; elle a, par ailleurs, ratifié 96 des 127 conventions du Bureau international du travail.

Dans les Caraïbes et l'océan Indien, les départements d'outre-mer ont proposé de telles actions de coopération décentralisée dans le cadre des programmes de coopération régionale développés par l'Union européenne (ainsi par exemple en matière d'exploitation des ressources halieutiques, de développement des énergies renouvelables, etc.). La coopération décentralisée ou action extérieure des collectivités territoriales est, en effet, inscrite dans la loi: «les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France».

A l'instar de ses consœurs, les collectivités de la Polynésie, de Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna ont élaboré en 2006, à l'issue d'une fructueuse réflexion, le projet TEP VERTES centré sur les énergies renouvelables. C'est la première fois qu'un tel projet d'envergure financé en partie par l'Union Européenne voit le jour. Il témoigne de l'esprit de partenariat et de la volonté de coopération qui existe entre les collectivités.

Un renforcement des actions de coopération pourraient dès lors s'articuler notamment autour des objectifs suivants:

- appuyer le développement durable des collectivités françaises pour les infrastructures ou les secteurs d'activité, où les enjeux du long terme sont particulièrement importants, notamment dans les situations où l'action humaine peut entraîner des dégradations irréversibles ou lorsqu'un développement industriel mal maîtrisé peut engendrer des catastrophes industrielles et environnementales;
- faire bénéficier les pays partenaires de l'expertise française, notamment dans les zones de proximité du Pacifique;

- soutenir la prise en compte des critères environnementaux et de gestion des risques naturels dans les financements bi- et multilatéraux d'aide au développement, suivant des stratégies cohérentes;
- mobiliser le potentiel de recherche français au service du développement durable, notamment avec les organismes spécialisés, comme les instituts de recherche nationaux et territoriaux et les universités, afin d'éclairer les décisions publiques en faveur du développement durable et de soutenir les innovations techniques (agriculture, pêche, gestion des ressources naturelles..);
- contribuer à la préservation de l'environnement et à la gestion des risques. Les collectivités françaises, en complément de contribution directe de l'Agence française de développement (AFD), Fonds Pacifique ou d'autres organismes comme le Fonds Européen de Développement (FED), pourraient se doter d'un fonds afin d'intégrer les préoccupations d'environnement régionale au sein de son aide bilatérale et multilatérale;
- œuvrer en faveur de la prévention des risques naturels au niveau régional, en utilisant, en particulier, l'expertise française outre-mer.

De nombreux éléments concourent à montrer que la Polynésie française et l'ensemble des collectivités françaises du Pacifique constituent un lieu privilégié pour l'établissement d'un Institut Régional du Développement Durable (IRDD). Fédérant les acteurs de la francophonie dans la zone océanienne, l'IRDD serait gage d'un partage d'expérience et vecteur de promotion de l'expérience française en matière de développement durable dans la région. Il

aurait également pour objectif majeur d'éclairer la décision des collectivités françaises.

Les missions dévolues à cet organisme pourraient être multiples et notamment jouer le rôle d'interface entre les organismes de recherche privés et publics sur des sujets ayant attrait au développement durable au sein de l'administration; promouvoir des indicateurs adéquats des efforts déployés par les gouvernements locaux dans le domaine du développement durable; mettre à disposition des collectivités locales et des communes l'ensemble des outils dont elles ont besoin pour satisfaire les attentes vis-à-vis des gouvernements locaux et de l'Etat en matière de développement durable.

IV CONCLUSION

Le développement durable, parce qu'il embrasse l'être humain dans sa totalité, comme acteur économique, comme individu socialisé, comme citoyen d'un espace, d'un pays, comme témoin d'un moment historique mais aussi comme responsable de ceux qui viendront après lui, est l'une des réponses à de nouvelles formes de gestion des espaces. En politisant des choix jusque là techniques ou sectoriels, il contribue à un renouveau et à un approfondissement de la gestion publique.

Pour en tirer les conséquences, et puisqu'il convient à la Polynésie de lancer une stratégie prospective, une véritable prise en considération de la gestion des risques environnementaux dans les actions publiques est l'occasion pour le Pays, de présenter les idées fortes de sa vision de l'avenir, à l'orée de ce nouveau siècle.

BIBLIOGRAPHIE

Anderson G. The SPS agreement: Some issues for small island states, in *Droit et Environnement dans le Pacifique Sud; Problématiques et perspectives croisées – Law and Environment in the South Pacific and Beyond, Intersecting Problems and Perspective*, Vol. V Hors Série, 2005. A. Costi & Y-L Sage, Editors.

Anderson Mary B. "Vulnerability to Disaster and Sustainable Development: A General Framework for Assessing Vulnerability." In *Storms*. Edited by R. Pielke, Jr., and R. Pielke, Vol. I. London, UK: Routledge, 2000

Barnett, Jon, Global warming and the security of atoll-countries, in *Contemporary Challenges in the Pacific: Towards A New Consensus*, Volume I Hors Série RJP, 2001, Editors Stephen Levine- Anna Powles- Yves-Louis Sage.

Boast R. - Sage Y-L. Le New Zealand Resource Management Act 1991: fondamentaux et problématiques, in *Contemporary Challenges in the Pacific: Towards A New Consensus*, Volume II Hors Série RJP, 2002, Editors Stephen Levine & Yves-Louis Sage.

Bürgenmeier B. (2004), *Economie du développement durable*, Ed. de Université, 267p.

Cordonnery L. Le nouveau régime juridique des stocks de thonidés dans le Pacifique centre-ouest: les enjeux d'une gestion durable, in *Contemporary Challenges in the Pacific: Towards A New Consensus*, RJP Hors Série, Volume II 2002, Editors Stephen Levine & Yves-Louis Sage.

Cordonnery L. Politique régionale de la mer pour les îles du pacifique: Un modèle de gouvernance face à la crise mondiale des océans? in *Droit et Environnement dans le Pacifique Sud ; Problématiques et perspectives croisées - Law and Environment in the South Pacific and Beyond, Intersecting Problems and Perspective*, Vol. V Hors Série, 2005. A. Costi & Y-L Sage, Editors.

Delblon A. Principe de précaution, responsabilité des personnes publiques , in *Droit et Environnement dans le Pacifique Sud ; Problématiques et perspectives croisées - Law and Environment in the South Pacific and Beyond, Intersecting Problems and Perspective*, Vol. V Hors Série, 2005. A. Costi & Y-L Sage, Editors.

Duran P. (2001), « Action publique, action politique » in J.P. Leresche (sous la direction de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris, Pédone, pp.369-389.

Freeland .S., Crime against the environment - A role for the international criminal court ? in *Droit et Environnement dans le Pacifique Sud ; Problématiques et perspectives croisées - Law and Environment in the South Pacific and Beyond, Intersecting Problems and Perspective*, Vol. V Hors Série, 2005. A. Costi & Y-L Sage, Editors.

Erueti A. Ngati Apa and the environmental management of New Zealand's coastal marine area in *Droit et Environnement dans le Pacifique Sud ; Problématiques et perspectives croisées - Law and Environment in the South Pacific and Beyond, Intersecting Problems and Perspective*, Vol. V Hors Série, 2005. A. Costi & Y-L Sage, Editors.

Goxe Antoine. (2007), « Développement durable et gouvernance territoriale : un objectif et de nouveaux modes de régulation publique ? » in *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J, Série politique 44, 235 pp.

Hugon P. (2006), « Environnement et développement économique: les enjeux posés par le développement durable », in *Revue internationale et stratégique*, Dalloz, n°60, pp.112-127.

Joyner C. Burning international bridges, fuelling global discontent: the United States and rejection of the Kyoto protocol Christopher RJP Vol. 8 2002.

Le Bot J.M. (2003), *Du développement durable au bien public*, Paris, L'Harmattan, 297p.

Marchand M.J. (1999), *L'économie de la décentralisation*, PUR, Didact Economie, 233 p.

Mossop J. High seas marine protected areas: Unfulfilled promise, or impossible premise? in *Droit et Environnement dans le Pacifique Sud ; Problématiques et perspectives croisées - Law and Environment in the South Pacific and Beyond, Intersecting Problems and Perspective*, Vol. V Hors Série, 2005. A. Costi & Y-L Sage, Editors.

Pecqueur B. (2002), « Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire », *Géographie, Economie et société*, v.4, n°2.

Pelling M. and Uitto J., (2001), *Small island developing states: natural disaster vulnerability and global change*, Environmental Hazards, Pergamon, n°3, pp.49-62.

Sage Y-L - Costi A. *Droit international de l'environnement dans les pays*

insulaires du pacifique sud: Un bilan et deux suggestions, in *Droit et Environnement dans le Pacifique Sud ; Problématiques et perspectives croisées - Law and Environment in the South Pacific and Beyond, Intersecting Problems and Perspective*, Vol. V Hors Série, 2005. A. Costi & Y-L Sage, Editors

Ségas Sébastien. (2007), « L'ouverture aux intérêts locaux et le repositionnement du politique » in *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J, Série politique 44, 235 pp.

Shorten G., (2003), "Catastrophe insurance in the Pacific: managing disaster risks in the Pacific island region", SOPAC Report 550, Suva.