Pacific Community
Communauté du Pacifique

INTEGRE

Etude d'optimisation d'une aire marine gérée à l'échelle de la ZEE polynésienne : recommandations et orientations

Date : 30 septembre 2016

Auteur : A. Diazabakana, T. Binet, J. Rochette

VERTIGOLAB

UNION EUROPÉENNE

Le projet INTEGRE :

« INTEGRE » ou « initiative des territoires pour la gestion régionale de l'environnement » est un projet de développement durable commun aux quatre Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) européens du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Pitcairn). Financé par l'Union européenne, il a pour objectifs l'amélioration de la gestion et la valorisation durables de l'environnement au bénéfice des populations et le renforcement de la coopération régionale dans le domaine du développement durable. D'un budget total de 12 millions d'euros, sa période de mise en oeuvre s'étend du 25 mars 2013 au 28 janvier 2018.

La Polynésie française, représentant les quatre PTOM, pilote le projet. La mise en œuvre a été confiée à la CPS, au sein du programme « durabilité environnementale et changement climatique », qui s'associe à de nombreux acteurs locaux et régionaux pour remplir cette mission.

Le projet INTEGRE est articulé en 2 composantes, fortement liées et s'alimentant l'une l'autre :

Une composante régionale pour favoriser le lien entre les sites du projet, permettre l'apport d'expertise régionale dans les territoires, insérer les PTOM dans les réseaux régionaux et valoriser les actions menées et les diffuser à l'échelle du Pacifique.

Une composante locale consistant en la mise en œuvre de projets de gestion intégrée des zones côtières sur 9 sites pilotes de la région. Pour chacun des sites-pilotes, des plans d'actions ont été élaborés et sont mis en œuvre en suivant une démarche participative. Ils sont complétés par des actions transversales à l'échelle des territoires.

Citation : Diazabakana, A., Binet, T., Rochette, J. 2016. Etude d'optimisation d'une aire marine gérée à l'échelle de la ZEE polynésienne. Recommandations et orientations. Septembre 2016. pp 40

TABLE DES MATIERES

1. UN CONTEXTE FAVORABLE A L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU MODELE DE CONSERVATION DE LA BIODIVERISTE MARINE EN POLYNESIE FRANÇAISE 6

Contexte international 7

Contexte écologique 11

Contexte socioéconomiqe 12

Contexte politique 13

Contexte financier 15

Contexte juridique 16

2. ELEMENTS DE DEFINITION : GRANDE AIRE MARINE PROTEGEE VS GRANDE AIRE MARINE GEREE 22

Les 4 points communs à la gestion des grandes aires marines protégées 22

Faire de la Polynésie française la plus grande aire marine gérée du monde 25

3. OPPORTUNITES DE CREATION ET DE GESTION D'UNE GRANDE AIRE MARINE GEREE EN POLYNESIE FRANÇAISE 26

Vers une plus grande protection de la ZEE polynesienne 27

Vers une meilleure coordination des politiques maritimes de Polynésie française, ou comment aller plus loin avec l'existant 30

4. OPTIMISATION D'UNE GRANDE AIRE MARINE GEREE EN POLYNESIE FRANÇAISE : COMMENT PENSER LA STRATEGIE DE GESTION DE LA ZEE SUR LE LONG TERME ? 31

ENJEU #1 : Comment réduire les coûts de gestion d'une grande aire marine? 32

ENJEU #2 : Quels sont les outils à la disposition des gestionnaire de grandes aires marines pour assurer le respect de la réglementation dans l'ensemble de son périmètre ? 34

ENJEU #3 : Comment impliquer les ONG dans le processus de gestion d'une grande AMP ? 36

BIBLIOGRAPHIE 37

ANNEXES 40

Annexe 1: Evaluation de la gestion du Monument national marin de Papahanaumokuakea 40

Annexe 2: Evaluation de la gestion du parc marin de motu motiro hiva 40

Annexe 3: Evaluation de la gestion du sanctuaire AGOA 40

Annexe 4: Evaluation de la gestion du parc naturel de la Mer de Corail 40

LISTE DES ABREVIATIONS

AAMP	Agence des Aires Marines Protégées
AMP	Aire marine protégée
CDB	Convention sur la diversité biologique
Fanc	Force Armée de la Nouvelle-Calédonie
GAMP	Grande aire marine protégées
LSMPA	Large-scale marine protected areas
MSC	Marine Stewardship Council
MSP	Marine Spatial Planning
ONG	Organisation non-gouvernementale
PGEM	Plan de gestion de l'espace maritime
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
WWF	Fonds mondial pour la nature
ZEE	Zone Economique Exclusive

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figures

Figure 1 : Le réseau polynésien d'aires marines protégées face à ses engagements internationaux 7

Figure 2 : Deux visions de la gestion des ressources marines s'affrontent dans le Pacifique 8

Figure 3 : Engagements historiques de la Polynésie française en matière de gestion durable et de de conservation des ressources marines 13

Figure 4 : Orientation principale des outils juridiques de protection de l'environnement marin de Polynésie française 20

Figure 5 : Les quatre critères qui font une grande aire marine protégée 24

Tableaux

Tableau 1: Les plus grandes aires marines protégées du monde 10

Tableau 2: Répartition des compétences entre Etat et Polynésie en matière de protection de l'environnement marin et de régulation des activités maritimes 17

1. UN CONTEXTE

FAVORABLE A L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU MODELE DE CONSERVATION DE LA BIODIVERISTE MARINE EN POLYNESIE FRANÇAISE

A l'occasion du sommet de l'océan Pacifique de septembre 2016, à Hawaii, Edouard Fritch, président du gouvernement polynésien, annonçait le projet du Pays de faire des 5 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE) polynésienne « *la plus grande aire marine gérée au monde* ». L'annonce d'Edouard Fritch s'inscrit dans un large processus (Jones, 2011), enclenché dès le milieu des années 70[1], d'émergence d'un nouveau modèle de conservation censé compléter les mesures et outils traditionnels de gestion des ressources marines : les grandes aires marines protégées (GAMP). Affirmation de l'emprise des Etats côtiers sur leurs eaux pour certains, outils plus efficaces de régulation des pêches pour d'autres, ces grandes aires marines protégées constituent avant tout un défi majeur de gestion et de gouvernance pour les Etats côtiers mais également une menace pour leur crédibilité sur le plan international.

Comment le contexte polynésien peut-il alors expliquer cette prise d'engagement fort de la part du Pays ? A quels enjeux ce nouvel outil devra-t-il spécifiquement répondre à l'échelle locale, nationale et régionale ? Cette première partie tente d'apporter de premiers éléments de compréhension de ce projet, au travers d'une brève présentation de différents éléments de contexte d'abord international, puis écologique, socioéconomique, politique, financier et enfin juridique. Ces éléments pourront également expliquer la substitution d'une posture conversationniste par une posture gestionnaire avec l'introduction du concept d'aire marine gérée en Polynésie française et sa justification dans des Etats insulaires fortement dépendants des ressources marines.

---

[1] Création en 1975 du Parc Marin australien de la grande barrière de Corail, d'une superficie de 34 440 000 ha.

CONTEXTE INTERNATIONAL

DES PROGRES LOIN D'ETRE SUFFISANTS POUR RESPECTER LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX EN MATIERE DE CONSERVATION DE LA BIODIVERSITE MARINE

En 2010, les 168 Etats signataires de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) adoptaient un programme ambitieux pour poursuivre leurs objectifs en matière de conservation de la biodiversité, d'utilisation durable et du partage équitable des ressources : le plan stratégique 2011-2020 pour la biodiversité. Vingt objectifs dits « Objectifs d'Aichi »sous-tendent le plan stratégique 2011-2020 et définissent les défis que la communauté mondiale s'engage à relever d'ici 2020.

L'objectif d'Aichi n° 11 établit que « *d'ici 2020, […] 10 pour cent des zones côtières et marines, en particulier les zones particulièrement importantes pour la biodiversité et les services écosystémiques, sont conservées par une gestion efficace et équitable écologiquement des systèmes représentatifs et bien connectés d'aires protégées et d'autres mesures efficaces de conservation de la zone et intégrés dans les paysages et les paysages marins plus vastes* ». Bien que les scientifiques et les conversationnistes aient admis qu'une mise sous protection de seulement 10% des océans ne suffirait pas à préserver la biodiversité marine mondiale, cet objectif est apparu pour de nombreux acteurs comme beaucoup trop ambitieux (Wilhelm et al., 2014).

Moins de cinq ans avant la fin du plan stratégique 2011-2020 pour la biodiversité, le secrétariat de la CDB annonçait que des progrès importants avaient été faits dans la réalisation de certains objectifs d'Aichi. Toutefois, selon la CBD, ces progrès ne suffiront pas à atteindre les objectifs d'ici 2020 (Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2014).

Ce constat fut conforté en 2015 par l'évaluation commanditée par cinq des plus importantes ONG mondiales de conservation (Birdlife International, Conservation International, The RSPB, The Nature Conservancy et WWF) visant à mettre en lumière les progrès nationaux et régionaux en matière de conservation. Ces ONG concluaient également qu'au rythme actuel, les objectifs d'Aichi ne pourraient être atteints. En ce qui concerne l'objectif Aichi n °11, moins de 25% des Etats signataires seraient en bonne voie pour atteindre leur objectif, voire le dépasser d'ici 2020 (RSPB et al., 2016).

En 2014, près de 6 000 km^2 de l'espace maritime polynésien étaient sous protection. Pour un territoire maritime aussi étendu, cette surface ne correspondait qu'à 0,1% de la ZEE polynésienne (Mabile and Lallemant-Meo, 2015; UICN France, 2015)(Figure 1).

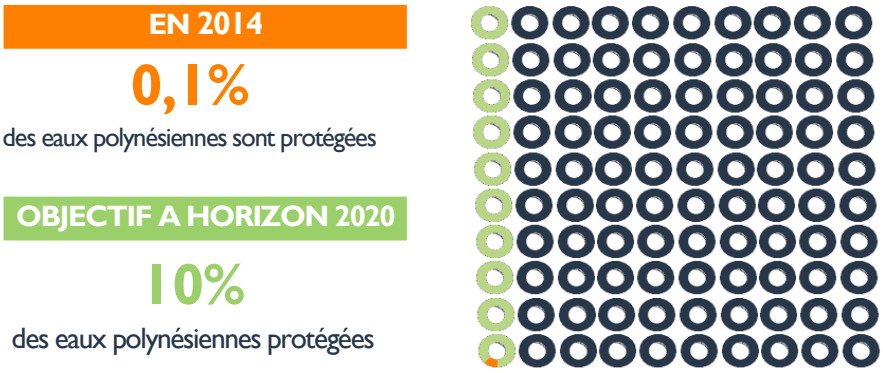

Figure 1 : Le réseau polynésien d'aires marines protégées face à ses engagements internationaux

Les États et Territoires Insulaires du Pacifique (ETIP), en tant que grands Etats océaniques, doivent faire face à des enjeux très différents de ceux rencontrés par les pays développés qui font la promotion de l'objectif d'Aichi n°11 : une forte dépendance des populations locales aux ressources marines combinée au manque d'alternatives économiques à terre, l'isolement d'une partie de la population, l'émergence d'une gestion communautaire de certains espaces maritimes, l'étalement du domaine maritime, etc. Tous ces éléments expliquent que de nombreux ETIP font le choix de ne pas concentrer tous leurs efforts dans le déploiement d'une politique de conservation des ressources marines qui viserait l'atteinte progressive d'un objectif fixé à 10%. Ces Etats vont au contraire chercher à défendre des stratégies globales pouvant permettre à 100% des communautés locales de continuer l'exploitation de leurs ressources marines de façon durable (Figure 2). Pour les ETIP, plus que pour les autres pays, la « *gestion durable des écosystèmes côtiers et marins* » (SDG 14.2) est en effet un enjeu vital.

L'ensemble des initiatives régionales - du cadre stratégique « Paysages océaniques du Pacifique » (*Pacific Oceanscape framework*) à la feuille de route pour l'avenir de la pêche (*Future of Fisheries Roadmap*), en passant par la stratégie du bureau de la Communauté du Pacifique à Nouméa et par la feuille de route des dirigeants du groupe des pays mélanésiens (MSG) pour les pêcheries côtières – défendent ainsi cette vision « Pacifique » de la gestion des ressources marines.

Figure 2 : Deux visions de la gestion des ressources marines s'affrontent dans le Pacifique

L'approche ultra-protectionniste défendue par le format classique des aires marines protégées et prioritairement adopté dans les pays développés, pourrait ainsi apparaitre inadapté au contexte singulier et aux besoins en développement des ETIP.

L'ACCELERATION DE LA DYNAMIQUE MONDIALE D'EXPANSION DE LA TAILLE DES AIRES MARINE PROTEGEES

Les années 2000 ont vu l'émergence d'une nouvelle forme d'AMP (Wilhelm et al., 2014) : les grandes aires marines protégées (GAMP) (*large-scale marine protected areas* - LSMPA), définies par le réseau « Big Ocean[2] » comme des zones de conservation marine de plus de 150 000 km^2 (Lewis et al., 2016).

Pour les gouvernements confrontés à des difficultés à respecter leurs engagements internationaux en matière de conservation marine, ces grandes AMP offriraient la possibilité de protéger une part plus importante de leurs espaces marins et côtiers tout en bénéficiant d'économies d'échelle, un seul cadre politique étant établi.

En 2013, Leenhardt et al. (2013) recensait 10 GAMP qui représentaient alors plus de 80% de la couverture mondiale en AMP. Quatre ans plus tard, deux d'entre elle étaient élargies (le Tableau 1). La multiplication des objectifs chiffrés (et relatifs) en matière d'AMP peut expliquer que les ETIP, souverains sur des espaces maritimes très étendus, soient aujourd'hui les principaux ambassadeurs de ce nouveau modèle de conservation des ressources marines.

Monument National Marin de Papahānaumokuākea à Hawaï et le Monument National Marin des îles Éloignées du Pacifique) et cinq nouvelles GAMP étaient créés, représentant une surface de 12,4 millions de km^2 soit toujours près de 83% de la couverture mondiale en AMP[3]. A cela s'ajoutaient les projets de création de trois nouvelles GAMP (l'expansion du sanctuaire océanique de Kermadec, la déclaration de la zone protégée marine de l'île de l'Ascension et l'accord d'interdiction de chalutage sur 1,5M km^2 de la mer de Ross pour une durée de 35 ans[4]) et le projet de création du parc marin Rapa Nui annoncé au cours de la conférence « Our Ocean » de 2015 au Chili (expansion de la GAMP de Motu Motiro Hiva au Chili).

Sur 23 LMSPA créés ou en cours de création en 2017, 14 sont situées dans des États et Territoires Insulaires du Pacifique (.

[2] http://bigoceanmanagers.org/

[33] D'après la base de données mondiale des aires protégées (WDPA), la surface totale en AMP était équivalente à 14,9 millions de km2 en 2017 (OECD, 2017; UNEP-WCMC and UICN, 2016)

[4] https://www.actu-environnement.com/ae/news/ross-mer-protection-biodiversite-27790.php4#xtor=ES-6

Tableau 1: Les plus grandes aires marines protégées du monde

Déclaration	Surface (km²)	Site	Région	Pays
En cours	445 390	Zone protégée marine de l'île d'Ascension	Océan Atlantique	Royaume-Unis
En cours	1 500 000	Sanctuaire marin de la mer de Ross	Océan antarctique	International
2015	834 000	Îles Pitcairn	Océan Pacifique	Royaume-Unis
2015	500 238	Sanctuaire marin des Palaos	Océan Pacifique	Palaos
2015	297 518	Parc marin de Nazca-Desventuradas	Océan Pacifique	Chili
2014	1 291 000	Parc Naturel de la Mer de Corail	Océan Pacifique	Nouvelle-Calédonie
2012	1 900 000	Parc marin des îles Cook	Océan Pacifique	Les iles Cook
2012	989 842	Réserve marine du Commonwealth en Mer de corail	Océan Pacifique	Australie
2012	271 898	Réserve marine du South-west corner	Océan Indien	Australie
2012	146 099	Réserve marine d'Argo-Rowley Terrace	Océan Indien	Australie
2012	188 433	Réserve marine de Norfolk	Océan Pacifique	Australie
2012	1 070 000	AMP de la Géorgie du Sud et des îles Sandwich du Sud	Océan Atlantique	Royaume-Unis
2010	636 600	Îles Chagos	Océan Indien	Royaume-Unis
2010	178 652	AMP de la haute mer du nord de Charlie-Gibbs (OSPAR)	Océan Atlantique	International
2010 *Projet d'expansion*	150 000 *+ 330 000*	Parc marin de Motu Motiro Hiva	Océan Pacifique	Chili
2009	246 608	Monument national marin de Marianas Trench	Océan Pacifique	Etats-Unis
2009 *Expansion de 2014*	210 000 *+ 1 057 494*	Monument national marin des îles lointaines du Pacifique	Océan Pacifique	Etats-Unis
2009	180 633	AMP de l'île du Prince Edward	Océan Indien	Afrique du Sud
2008	408 250	AP des îles Phoenix	Océan Pacifique	Les Kiribati
2006 *Expansion en 2016*	362 074 *+ 1 146 797*	Monument national marin de Papahānaumokuākea	Océan Pacifique	Etats-Unis
1999	162 000	Ile Macquarie	Océan Antarctique	Australie
1990 *Projet d'expansion*	7 500 *+ 612 500*	Sanctuaire de l'océan Kermadec	Océan Pacifique	Nouvelle-Zélande
1975	344 400	Parc marin de la Grand Barrière de corail	Océan Pacifique	Australie

CONTEXTE ECOLOGIQUE

DES EPISODES DE BANCHISSEMENT DES CORAUX A REPETITION

Ces trois dernières années ont été marquées par un important blanchissement des récifs coralliens dans le Pacifique, parmi les plus intense de l'histoire (Cressey, 2016; Witze, 2015). Ce phénomène imputés par les scientifiques à « *une anomalie météorologique* » aura provoqué une hausse de température des océans (Guest et al., 2016) et fortement fragilisé les récifs coralliens principalement en Australie (Normile, 2016).

Bien que les récifs coralliens de Polynésie française semblent avoir été épargnés, ils ne sont pas à l'abri de futures anomalies météorologiques, sous l'effet du réchauffement climatique global (Beaugrand and Goberville, 2010).

Pour protéger ces organismes qui fournissent des biens et services essentiels aux populations, il devient dès lors essentiel de mettre en place des outils de gestion qui contribueront à accroître leur résilience face aux effets du changement climatiques à venir.

DES ACTIVITES ECONOMIQUES PARFOIS IMPACTANTES POUR LE MILIEU MARIN

« *Des rapports avec la Terre basés exclusivement sur l'utilisation de celle-ci en vue de la croissance économique ne peuvent que mener à la dégradation en même temps qu'à la dépréciation de la vie humaine* » écrivait René Dubos dans son ouvrage *Les dieux de l'écologie* en 1973. Quarante ans plus tard, cette affirmation est d'autant plus vraie que les activités humaines basées sur une exploitation des ressources naturelles n'ont cessé de tendre vers plus de productivité. Et pourtant, ces mêmes activités seront les premières à souffrir d'une dégradation des ressources naturelles.

En Polynésie française, la perliculture, deuxième ressource propre[5] du Pays (Lavaud, 2013) et secteur clé du développement économique des archipels éloignés pour lesquels l'activité touristique reste mineure, en est l'exemple. Bien que la production d'huîtres perlières, en immersion continue dans le milieu marin, soit fortement dépendante de la qualité du milieu et des équilibres des écosystèmes, cette dernière est pour autant reconnue comme une source de pression pour le milieu marin et les écosystèmes lagonaires qui la supportent (Binet et al., 2017; Gaertner-Mazouni and Rodriguez, 2017). La perliculture peut notamment faciliter l'installation d'organismes animaux ou végétaux (épibiontes) sur les installations d'élevage, mais aussi sur certains organismes marins comme les bivalves (phénomène de biofouling). L'activité est aussi génératrice de déchets dont certains sont abandonnés dans le lagon (Lavaud, 2013; UPF, 2016). Des pratiques perlicoles durables sont donc essentielles pour limiter les pressions et ainsi assurer la bonne santé des écosystèmes lagonaires et la pérennité de l'activité.

[5] Deuxième secteur générant le plus de revenus à l'exportation, derrière le tourisme (exportation de services) et devant la pêche (exportation locale de biens).

CONTEXTE SOCIOECONOMIQE

UNE FORTE DEPENDANCE DES ECONOMIES INSULAIRES AUX RESSOURCES MARINES

Le monde polynésien, contrairement au monde occidental, n'oppose pas la culture à la nature (Descola, 2005; Le Meur et al., 2016) mais suppose au contraire l'existence d'une continuité entre ces deux entités (Rigo, 2004). Aussi, une grande partie des pratiques culturelles mais également des activités de production du Pays entretiennent encore aujourd'hui un lien fort avec les ressources naturelles (voir paragraphe précédent sur la perliculture).

Les trois secteurs clés du développement économique du Pays – le tourisme, la pêche et la perliculture (Diren, 2014) – sont ainsi tous trois fortement dépendant des ressources marines.

La récente réaffirmation de ce lien de dépendance, symboliquement représenté dans la dernière animation Disney « *Moana, la légende du bout du monde* », est surtout marquée par le soutien du Pays dans de nombreux projets visant une exploitation plus durable des ressources marines. Au niveau local, par exemple, le projet RESCCUE (Restoration of Ecosystems Services and Adaptation to Climate Change) vise à réduire la vulnérabilité des populations de Polynésie française face au changement climatique par le déploiement de solutions visant à accroitre la résilience des écosystèmes sur deux sites pilotes. Au niveau national, plusieurs projets d'économie bleue (complexe aquacole de Hao, zone bio-marine à Faratea, etc.) bénéficient d'un soutien important du Pays.

Dans un contexte de forte dépendance des activités économiques aux ressources marines et en l'absence d'alternatives substantielles à terre pour les populations les plus isolées, la fermeture de certaines zones marines à des fins de protection (aires marines protégées) pourrait-elle alors représenter une solution à la réduction de la vulnérabilité des populations face au changement climatique? Ne pourrait-elle pas au contraire avoir des répercussions néfastes pour ces économies insulaires fragiles ? Cette dernière question est bien au cœur des enjeux de conservation de la biodiversité marine auxquels doit répondre le Pays. Pour cela, le gouvernement polynésien est le seul à pouvoir imaginer les nouveaux modèles de conservation de la biodiversité marine adaptés à ses défis.

UNE RECONNAISSANCE PAR LES COMMUNAUTES LOCALES DE LA NECESSITE DE PROTEGER LES RESSOURCES MARINES

Les initiatives citoyennes sont des impulsions majeures à l'émergence de nouveaux modèles que ce soit dans la sphère sociale, économique ou dans la sphère environnementale.

Les *rahui*, inscrits dans la tradition polynésienne (voir description plus loin) et les aires marines éducatives (AME) institués dans les Marquises, sont deux exemples de la volonté des communautés locales de conserver la biodiversité marine par la tradition ou par l'éducation. Qu'il s'agisse de réguler localement des activités (pour les *rahui*) ou de sensibiliser les jeunes générations (pour les AME), ces outils auront permis de répondre à des enjeux locaux variés tout en inscrivant dans une démarche commune de préservation des ressources marines.

La diversité des objectifs défendus par ces outils de conservation suppose cependant pour le pays de disposer d'un cadre uniforme garant d'une certaine cohérence dans son développement économique. **C'est dans la recherche de cette cohérence, dans la définition d'une stratégie commune de conservation, que l'intervention du pays devient alors essentielle**.

CONTEXTE POLITIQUE

DES ENGAGEMENTS POLITIQUES FORTS DANS LE PASSE

La définition d'une stratégie commune de conservation ne doit pas seulement répondre au besoin de cohérence des seules initiatives citoyennes qui cherchent à innover en matière de conservation. Elle doit également faire écho aux engagements déjà pris par le pays sur l'ensemble de sa ZEE en matière de gestion durable et de conservation des ressources marines.

Plusieurs engagements politiques (arrêt des accords de pêche signé avec des flottes étrangères, interdiction de certains engins de pêche, création d'un sanctuaire marins, etc.) () auront en effet fortement contribué à faire de la Polynésie française un modèle de gestion des ressources communes dans la région depuis la fin des années 1990. Tout en étant source d'innovations en matière de conservation, la Polynésie française doit donc s'appuyer sur le modèle de gestion durable qui a fait sa force dans le passé.

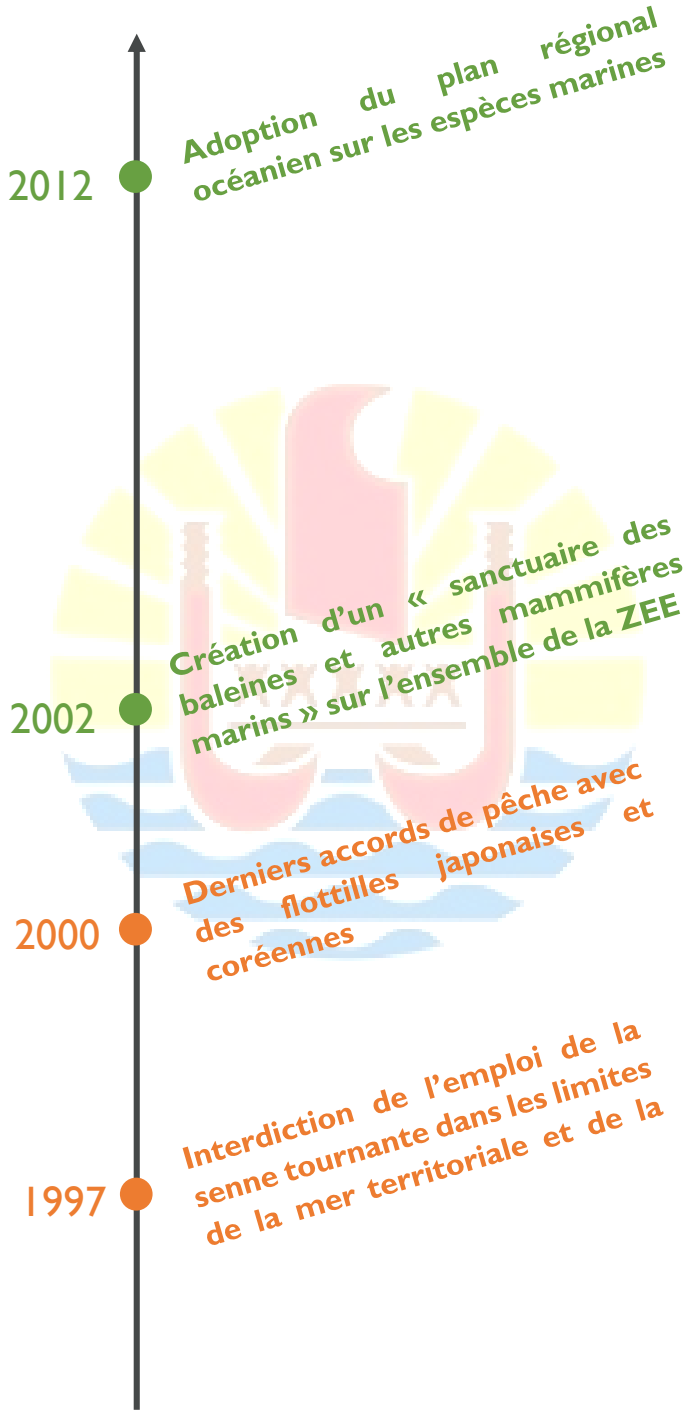

Figure 3 : Engagements historiques de la Polynésie française en matière de gestion durable et de de conservation des ressources marines

UNE PROGRAMMATION DE REFORMES POUR LES PRINCIPAUX SECTEURS DE L'ECONOMIE MARITIME

La définition d'une stratégie commune de conservation peut également appuyer l'opérationnalisation des politiques sectorielles en cours de réforme. L'année 2018 devrait en effet être une année de grande réforme pour les trois secteurs clés du développement économique du Pays – le tourisme, la pêche et la perliculture (Diren, 2014) – déjà cités plus haut.

Un plan de gestion de la pêche hauturière devrait prochainement entrer en vigueur avec pour objectif de « *maintenir durablement les avantages collectifs tirés de l'exploitation des stocks de thons et des espèces associés* ». La pêche palangrière polynésienne devrait de plus, à l'issu de son évaluation, obtenir l'éco-certification Marine Stewardship Council (MSC) (Marine Stewardship Council France, 2017).

Du côté de la perliculture, une importante réforme a également été adoptée mi-décembre 2016 à l'Assemblée[6]. Cette réforme devrait aider la production à mieux s'organiser et ainsi faciliter l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement marin.

Enfin, depuis le lancement en 2014 de la stratégie de développement touristique de la Polynésie française, la révision du plan de gestion de l'espace maritime (PGEM) de Moorea, site d'importance touristique du pays, a été engagée. Les PGEM sont aujourd'hui les principaux outils de développement d'une cohérence pour l'utilisation de l'espace maritime polynésien (Ministère du tourisme, 2014).

Ainsi, les trois secteurs économiques les plus dépendants des ressources marines de Polynésie française devraient connaitre d'importants changements ces prochaines années, changements qui pourraient être facilités et rendus compatibles par l'existence d'un cadre politique commun multisectoriel.

UN PROJET AMBITIEUX : FAIRE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE LA PLUS GRANDE AIRE MARINE GEREE DU MONDE

En septembre 2016, Edouard Fritch, président du gouvernement polynésien présentait le cadre retenu pour appuyer la mise en cohérence des réformes sectorielles programmées et des initiatives déjà engagés en matière de conservation. Il annonçait en effet la volonté du Pays de faire des 5 millions de kilomètres carrés de ZEE polynésienne « *la plus grande aire marine gérée au monde (AMG)* ». Ce projet, doublement ambitieux, supposera à la fois pour le pays de s'approprier un format d'AMP relativement récent - l'AMP XXL - mais l'engagera également à façonner un nouveau modèle de conservation de la biodiversité marine, l'Aire Marine Gérée.

---

[6] http://www.tahiti-infos.com/Economie-bleue-les-defis-de-2017_a156537.html

CONTEXTE FINANCIER

DES INVESTISSEMENTS DANS LA CONSERVATION MARINE QUI LAISSAIENT SUPPOSER LA PRISE D'ENGAGEMENTS FORTS PAR LE PAYS

Les nombreux investissements réalisés par le Pays au travers des politiques et initiatives présentés précédemment laissaient présager la volonté du Pays de pousser toujours plus loin ses ambitions en matière de gestion durable et de conservation des ressources marines. La création d'une Grande Aire Marine Gérée devrait matérialiser ce projet.

Le rôle sociétal de cet outil ne doit cependant pas être négligé. Certes, au niveau politique, la création d'une grande aire marine gérée doit permettre de disposer d'un outil à la hauteur des ambitions du Pays, de définir une stratégie cohérente de développement des secteurs économiques, de réaffirmer la souveraineté de la Polynésie sur son espace maritime (Leenhardt et al., 2013), mais elle doit également servir à reconnecter le développement local avec le développement national par l'adhésion des communautés locales à un projet de responsabilité commune.

ALLER PLUS LOIN AVEC L'EXISTANT

La crise financière internationale de ces dernières années a affecté la disponibilité des ressources financière et a conduit une grande majorité des Etats à opérer des restrictions budgétaires. Les projets environnementaux sont souvent les premiers à pâtir de ces politiques d'austérité.

En Polynésie française, le projet de création d'une Grande Aire Marine Gérée pourrait ainsi apparaitre comme une opportunité, via une mise en cohérence des politiques publiques et des initiatives isolées, de mutualiser les moyens disponibles tout en contribuant à une gestion plus durable des ressources marines. Ce défi financer ne pourra cependant être atteint que sous la condition que la Polynésie française arrive à développer un modèle de gestion des ressources marines XXL et innovant efficace.

Le Pays a ainsi décidé de s'appuyer sur les expériences des autres communautés du Pacifique et a lancé fin 2016 un état de l'art des expériences de gestion des grandes aires marines protégées.

CONTEXET JURIDIQUE

REPARTITION DES COMPETENCES ETAT / POLYNESIE FRANÇAISE SUR LE MILIEU MARIN

La loi organique du 7 mars 2004 portant statut de la Polynésie française a renforcé l'autonomie de la collectivité en lui confiant une compétence de droit commun, l'Etat conservant quant à lui une compétence d'attribution. Ainsi, comme prévu par l'article 13 de la loi organique, « les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française ».

Au titre de l'article 14 de la loi organique, les autorités de l'Etat sont compétentes en matière de :

- Police et sécurité de la circulation maritime ;
- Surveillance de la pêche maritime ;
- Sécurité de la navigation et coordination des moyens de secours en mer ;
- Sécurité des navires de plus de 160 tonneaux de jauge brute et de tous les navires destinés au transport des passagers ;
- Recherche.

Par exclusion, les autorités de Polynésie française ont donc compétence sur de nombreuses activités maritimes sectorielles : la réglementation et la gestion des pêches, l'exploration et d'exploitation des hydrocarbures, l'exploration et l'exploitation des ressources minérales profondes (Le Meur et al., 2016) et le tourisme, par exemple.

Au titre de la loi organique de 2004, la protection de l'environnement ne constitue pas une compétence attribuée aux autorités de l'Etat. Dès lors, la protection de l'environnement marin relève des autorités de Polynésie et ce, « jusqu'à la limite extérieure des eaux territoriales » (Article 13).

La répartition des compétences entre Etat et Polynésie française en matière de gestion et de protection de la zone économique exclusive (ZEE) est plus complexe, dès que lors que les textes sont silencieux à ce sujet. Néanmoins, selon S. Mabile et H.R Lallemant-Moe, il semble « tant au regard de la pratique règlementaire de la Polynésie française que de la position officielle de l'Etat français vis-à-vis de ses partenaires internationaux, que la Polynésie française, en l'absence de compétences attribuées a l'Etat dans ce domaine, soit également compétente dans sa ZEE en matière de gestion et de conservation des ressources naturelles, et plus largement en matière de protection de l'environnement » (Mabile and Lallemant-Meo, 2015).

Le

Tableau 2 synthétise la répartition des compétences entre Etat et Polynésie en matière de protection de l'environnement marin et de régulation des activités maritimes.

Tableau 2: Répartition des compétences entre Etat et Polynésie en matière de protection de l'environnement marin et de régulation des activités maritimes

	Mer territoriale	ZEE et plateau continental
Réglementation et gestion des pêches	Polynésie française	Polynésie française
Surveillance de la pêche maritime	Etat	Etat
Sécurité de la navigation et coordination des moyens de secours en mer	Etat	Etat
Recherche scientifique marine	Etat	Etat
Exploration et exploitation des hydrocarbures offshore	Polynésie française	Polynésie française
Exploration et exploration des ressources minières profondes	Polynésie française	Polynésie française
Tourisme	Polynésie française	Polynésie française
Protection de l'environnement marin	Polynésie française	Polynésie française

UNE LARGE PALETTE D'OUTILS JURIDIQUE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

Il existe en Polynésie plusieurs outils permettant d'apporter un régime juridique de protection renforcée aux espaces marins.

Les espaces naturels protégés

Le Titre 1er du Code de l'environnement de la Polynésie française régit le classement de certaines parties du territoire en espaces naturels protégés, « dans le but de protection et de maintien de la diversité biologique ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées » (Article D. 111-1).

Inspiré par la classification de l'UICN, l'article D. 111-2 définit 6 catégories d'espaces naturels protégés, selon leurs objectifs de gestion :

« I - Réserve naturelle intégrale Ia /zone de nature sauvage Ib : la réserve naturelle intégrale est un espace protégé géré principalement à des fins scientifiques et la zone de nature sauvage est un espace protégé géré principalement à des fins de protection des ressources sauvages.

II - Parc territorial : espace protégé géré principalement dans le but de protéger les écosystèmes et à des fins récréatives.

III - Monument naturel : espace protégé géré principalement dans le but de préserver des éléments naturels particuliers.

IV - Aire de gestion des habitats ou des espèces : espace protégé géré principalement à des fins de conservation des habitats et des espèces, avec intervention dirigée au niveau de la gestion.

V - Paysage protégé : espace protégé géré principalement dans le but d'assurer la conservation de paysage et /ou à des fins récréatives.

VI - Aire de ressources naturelles gérées : espace protégé géré principalement à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels ».

C'est sur ce fondement que peuvent être établies des aires marines protégées (AMP).

Le rahui

Le *rahui* est un ensemble de mesures de gestion communautaire des ressources marines basée sur la culture traditionnelle polynésienne. « D'un point de vue polynésien, le mot *rahui* peut être utilisé comme un nom ou un verbe. En tant que verbe, la décision de *rahui* (d'interdire) était prise par une communauté (une chefferie, une

famille élargie …) pour des raisons diverses (un événement important comme la naissance d'un premier-né, la fin d'un conflit, l'intronisation d'un chef, etc.). En tant que nom, le *rahui* désigne l'objet de l'interdiction : un espace et/ou une ressource (Bambridge, 2017) ».

L'actuel le projet de loi du pays portant mise à jour du code de l'environnement prévoit de reconnaitre juridiquement le terme *rahui* et de le définir comme « un espace terrestre et/ou marin sur lequel des règles non écrites dictées par un impératif de gestion des ressources sont appliquées de manière traditionnelle (Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, 2017) ».

Une fois intégré dans le Code de l'environnement, le *rahui* sera donc formellement reconnu comme un outil de gestion du milieu marin et pourra constituer, selon l'ambition du dispositif localement établi, une source formelle permettant la création d'une AMP.

Les réserves de biosphère

Les réserves sont des « aires portant sur des écosystèmes ou sur une combinaison d'écosystèmes terrestres et côtiers/marins, reconnus au niveau international dans le cadre du programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère » (Cadre statutaire du réseau mondial des réserves de biosphère, article 1). Les réserves de biosphère relèvent de la seule souveraineté de l'État sur le territoire duquel elles sont créées et la participation au réseau est volontaire. Une fois la réserve instituée, un plan de gestion du site est adopté et mis en œuvre par une autorité ou un mécanisme désigné.

L'actuel le projet de loi du pays portant mise à jour du code de l'environnement prévoit d'intégrer les réserves de biosphère dans le code de l'environnement.

Les zones de pêche réglementée

Aux termes de l'article 7 de la Délibération 88-183 AT du 8 décembre 1988 portant réglementation de la pêche en Polynésie Française, telle que modifiée par les textes successifs, des zones de pêche réglementée (ZPR) peuvent être instituées « dans le but d'assurer la protection des ressources de la mer, des rivières et de l'aquaculture, et d'une manière générale, de toute activité d'intérêt économique, éducatif ou de recherche ». Dans ces zones peuvent être établies des « restrictions ou prohibitions permanentes ou temporaires concernant l'emploi de certains moyens et techniques de pêche ». Ces ZPR sont institués « des parties du domaine public précisément délimitées », ce qui implique qu'ils sont cantonnés à la mer territoriale et ne peuvent s'étendre à la ZEE polynésienne.

Les ZPR constituent des outils de gestion sectoriels, visant à protéger un milieu ou une espèce des menaces causées par les activités de pêche.

Les plans de gestion de l'espace maritime (PGEM)

L'article D. 133-1 du Code de l'aménagement de Polynésie française prévoit que des plans de gestion de l'espace maritime (PGEM) peuvent être établis pour déterminer les « conditions d'utilisation, d'aménagement, de sauvegarde et de mise en valeur d'un lagon ou d'une façade maritime ». Le PGEM est constitué d'un rapport (Article D. 133-3) – document qui « définit et justifie les orientations retenues en matière de protection, de développement et d'équipement » et de documents graphiques présentant notamment les caractéristiques du milieu marin, l'utilisation des espaces maritimes, la vocation des différents secteurs, les espaces bénéficiant d'une protection particulière, l'emplacement des équipements existants et prévus (Article D. 133-4). Les PGEM constituent avant tout des instruments d'aménagement, mis en place dans certaines portions de la zone côtière polynésienne (Fakarava, Moorea) et visant la réglementation des usages. A ce titre, ils ne répondent pas à la définition d'AMP. Néanmoins, selon S. Mabile et H.R Lallemant-Moe, « en réalité, les deux PGEM existants (Moorea et Fakarava) ont bien été instaurés à des fins de conservation du milieu naturel et répondent ainsi à la définition internationale de référence de l'AMP (Mabile and Lallemant-Meo, 2015) ».

Les aires marines éducatives

Une aire marine éducative est une zone maritime littorale de petite taille, gérée de manière participative par les élèves et les enseignants d'une école primaire, suivant des principes définis par une charte[7]. Le concept d'aire marine éducative est né de l'imagination des enfants de l'école primaire de Tahuata (Marquises)[8]. Son lancement fait suite à la campagne océanographique *Pakaihi i te moana*, qui s'est déroulée aux Marquises en 2012. Suite à des échanges avec les scientifiques, les enfants avaient alors exprimé le souhait de devenir responsables de leur propre aire marine protégée dans la baie en face de leur école.

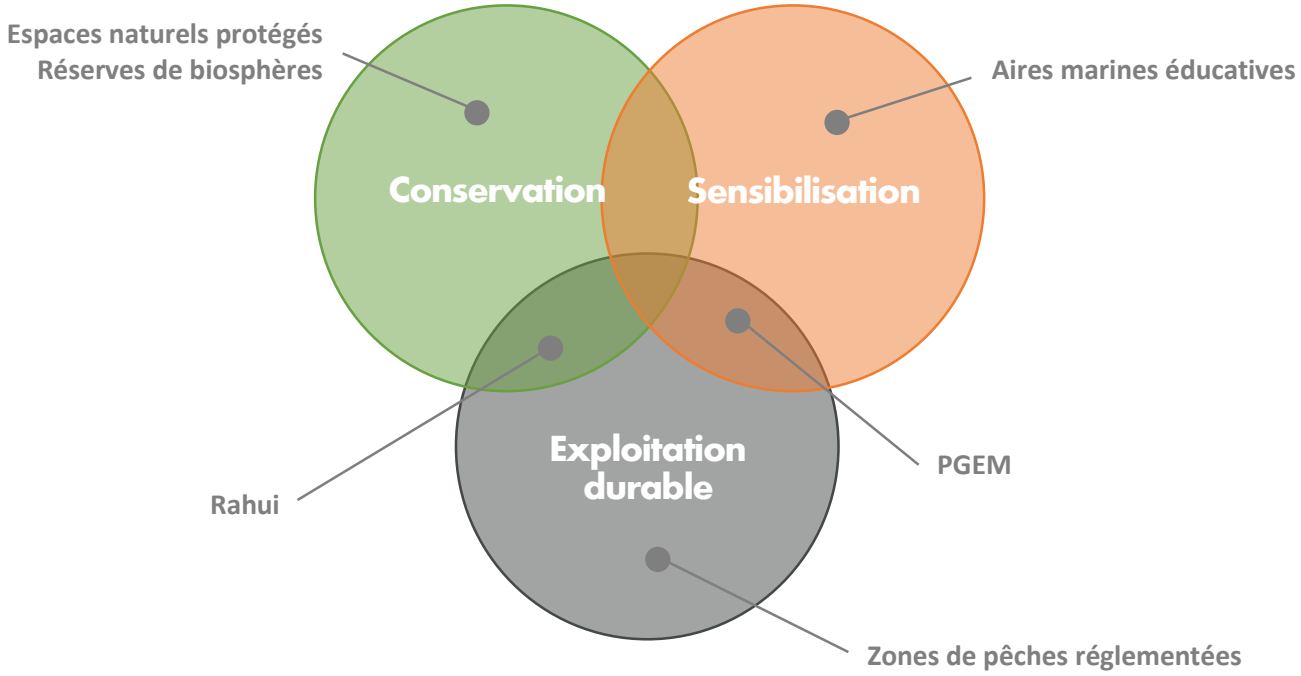

Figure 4 : Orientation principale des outils juridiques de protection de l'environnement marin de Polynésie française

[7] Dossier de presse Aires marines éducatives, Bilan de l'Année 1 – Label Aire marine éducative et du programme Pukatai des six aires marines éducatives Marquises

[8] Pukatai, Les aires marines éducatives de Polynésie française.

Plusieurs outils de protection de l'environnement ont ainsi été mis en place en Polynésie française, dont certaines AMP, parmi lesquelles[9] :

- Deux **réserves intégrales** : l'une dans l'archipel des Tuamotu, l'autre dans l'archipel de la Société ;
- Un **parc territorial** à Tahiti :
- Un **espace mixte** avec une partie en réserve naturelle et une partie en parc territorial à Ua Huka aux Marquises;
- Douze monuments naturels situés sur les îles de Tahiti et Moorea, dans l'archipel de la Société ;
- Cinq aires de gestion des habitats et des espèces : quatre aux Marquises (Eiao, Hatutaa, Motu One et Mohotani) et une dans l'archipel de la Société à Raiatea (Te Mehani 'ute 'ute) ;
- Neuf paysages protégés: sept dans l'archipel de la Société (un à Bora Bora, six à Tahiti) et deux dans celui des Marquises (Fatu Hiva et Ua Pou) ;
- Une aire de ressources naturelles gérées sur la commune de Teahupoo à Tahiti qui est la dernière à avoir été classée en 2014.

La Polynésie française compte par ailleurs :

- Une réserve de biosphère du programme MAB de l'UNESCO (commune de Fakarava) ;
- Un site RAMSAR (lagon de l'île de Moorea)
- De nombreuses ZPR
- Deux PGEM (Moorea et Fakarava)
- Un réseau d'aires marines éducatives
- Plusieurs rahui.

Notons enfin que par arrêté 622 CM du 13 mai 2002, les autorités polynésiennes ont établi un sanctuaire des baleines et autres mammifères marins dans les eaux intérieures, la mer territoriale ainsi que dans la ZEE. Sont interdits dans cette espace « *la mutilation, le harcèlement, la capture ou l'enlèvement, la consommation et la chasse, ainsi que la détention, le transport, l'importation et l'exportation* » des espèces visées. L'actuel projet de loi du pays portant mise à jour du code de l'environnement prévoit d'ajouter au code de l'environnement un Article LP. 2121-2 disposant : « *En raison du régime de protection intégrale existant pour toutes les espèces de requins, tortues et autres mammifères marins, les eaux intérieures, la mer territoriale et la zone économique exclusive de la Polynésie française constituent un espace maritime unique dénommé : « Sanctuaire marin de la Polynésie française ». Sous réserve des compétences dévolues à l'Etat et aux commues, il est le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée dans les domaines scientifique, environnemental, économique, social et culturel qui doit, en collaboration avec les populations locales, concilier promotion de l'éducation, la formation et la culture, préservation des écosystèmes et des espèces et développement économique et social »* (Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, 2017). Malgré ces diverses initiatives, il est à noter que les outils de protection de l'environnement marin polynésien, y compris les AMP, ont à jour été essentiellement mis en œuvre « *sur des espaces de faible superficie, essentiellement côtiers* » (Mabile and Lallemant-Meo, 2015).

[9] http://www.environnement.pf/les-espaces-naturels-proteges-et-geres-0

2. ELEMENTS DE DEFINITION : GRANDE AIRE MARINE PROTEGEE VS GRANDE AIRE MARINE GEREE

Pour imaginer le modèle de gestion qui sera porté par la Grande Aire Marine Gérée de Polynésie française, il convient de s'intéresser aux modèles de grandes aires marines protégées déployées dans d'autres Etats côtiers. Donner une définition aux Grandes Aires Marines Protégées peut en effet faciliter l'identification des attributs qui différencie la Grande Aires Marine Gérée de ses homologues protectionnistes et ainsi mieux adapter l'existant au contexte polynésien. Cependant, définir ce qu'est est une grande aire marine protégée s'avère être un préalable d'autant plus délicat que ces outils sont les objets de modes de gouvernance et de mesure de protection parfois très différents (Cazalet and Leenhardt, 2014). Malgré cela, des traits communs à ces différentes GAMP peuvent être discernés.

LES 4 POINTS COMMUNS A LA GESTION DES GRANDES AIRES MARINES PROTEGEES

POINT COMMUN #1 : UN ESPACE DE PLUS DE 150 000 KM^2

Le premier critère de caractérisation d'une grande aire marine protégée réside bien évidemment dans sa dénomination. Une grande aire marine protégée est avant tout une aire marine protégée de grande taille. Dès lors tous les éléments de définition d'une aire marine protégée, « *espace géographique clairement défini, reconnu, spécialisé et géré par des moyens légaux ou d'autres moyens efficaces, visant à assurer la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques et valeurs culturelles qui y sont associés* » (Dudley, 2008), s'appliquent aux grandes aires marines protégées, à la différence qu'ils constitueront un « espace » bien plus vaste. Mais quelle surface faut-il pour faire une grande aire marine protégée ?

Les ONG sont les premières à donner une définition quantitative mais arbitraire aux GAMP (Leenhardt et al., 2013). The *Pew Charitable Trusts*, dans le cadre de son projet « Global Ocean Legacy » (Héritage Mondial des Océans) définit ainsi les grandes AMP comme des espace de protection dont la superficie dépasse 100 000 km^2 (Cazalet and Leenhardt, 2014; Leenhardt et al., 2013; OECD, 2017). Il sera rejoint par le réseau « *Big Ocean* » des gestionnaires de grandes AMP, créé en 2010. En 2015, cependant, en réponse à l'augmentation de la taille moyenne des grandes AMP, le réseau « *Big Ocean* » dans son guide pour la création et la gestion d'une grande AMP, fixe finalement cette limite à 150 000 km^2 (Big Ocean and WCPA-Marine, 2016).

Suivant ce critère, 21 GAMP seraient aujourd'hui créées ou en cours de création (Tableau 1).

POINT COMMUN #2 : UN ESPACE RELATIVEMENT RECULE

Bien que dans la théorie les critères écologiques soient la norme pour déterminer la localisation d'une AMP (*hotspots* de biodiversités, zones naturelles soumises à des pressions anthropiques forte, etc.), les études suggèrent que les AMP sont souvent situées dans des espaces qui ne sont pas directement menacés par une perte de biodiversité (Burke and al., 2011; Devillers and al., 2015; Edgar, 2011; OECD, 2017). Ce constat s'avère également valable pour les GAMP. Les grandes aires marines protégées sont en effet pour la plupart situées dans des espaces relativement isolés ou du moins très faiblement exploitées car peu densément peuplés (Leenhardt et al., 2013) (à l'exception du parc marin de la Grande barrière de corail, du sanctuaire des Palaos, ou du Monument national marin de Paphanaumokuakea). Cette faible densité de population aura d'ailleurs certainement constitué une opportunité politique à leur création: le risque de voir des conflits d'usage avec les populations locales émergés, freins majeurs à l'établissement de nombreux projets d'AMP (Cadoret, 2006; David and Thomassin, 2007), y serait par voie de conséquence moins important. Le relatif isolement des GAMP semblerait ainsi avoir servi de justificatif de création en l'absence de preuves scientifiques sur la nécessité de protégé ces espaces. Cazalet et Leenhardt (2014) avançaient ainsi que *« les connaissances scientifiques disponibles sont inversement proportionnelles à la taille de l'AMP* ».

L'absence de preuve scientifique préalable à la création d'une GAMP et leur caractère quasi-vierge (en terme de pression anthropique) font de ces espace des symboles d'application du principe de précaution (Leenhardt et al., 2013).

POINT COMMUN #3 : DES RESERVES MARINES PARTIELLES VOIR INTEGRALES

Selon la base de données mondiale des AMP, sur les 3,41% d'espaces marins sous protection en 2014, 0,59% avait le statut de réserves marines intégrales au titre de la classification IUCN. Cette représentation est relativement forte pour les grandes aires marines protégées qui affichent un taux de zone « *no-take* » équivalent à 30% de la surface totale en GAMP. Ainsi, à l'exception des Monuments nationaux marins de Marianas Trench et des îles lointaines du Pacifique (Pacific Remote Islands) (Etats-Unis) et de Marae Moana (Iles Cook)[10] qui interdisent la pêche commerciale mais peuvent autoriser la pêche récréative non commerciale et la pêche traditionnelle de subsistance (OECD, 2017), toutes les GAMP référencées en 2017 interdisaient les activités extractives dans une partie ou l'ensemble de leurs périmètres.

Cette part importante de zone « *no-take* » peut directement être expliquée par le caractère isolé de ces espaces. Malgré tout, la plupart des GAMP créées ou en projet dans le Pacifique autorisent la pêche traditionnelle dans une grande partie de leur espace (De Santo, 2013; OECD, 2017; Pala, 2013) en raison notamment du caractère social, culturel et du poids économique de cette activité pour les communautés locales (voir critère #4).

[10] Jusqu'en décembre 2015, l'AMP de la Mer Charlie-Gibbs du Nord interdisait le chalutage de fond et la pêche avec engins statiques, y compris les filets maillants et les palangres sur 20 644 km^2 (OSPAR Commission, 2012).

POINT COMMUN #4 : DES DROITS SPECIFIQUES POUR LES COMMUNAUTES LOCALES

La forte dépendance des populations insulaires aux ressources marines peut expliquer que plusieurs GAMP appliquent des mesures de gestion différentes pour les activités extractives traditionnelles. Ainsi, dans les Monuments nationaux marins de Marianas Trench et des îles lointaines du Pacifique (Pacific Remote Islands) (Etats-Unis) mais également dans l'AMP de Marae Moana (Iles Cook)[11], seules la pêche récréative non commerciale et la pêche traditionnelle de subsistance sont autorisées (OECD, 2017). Sur l'Ile de Pâques, le futur parc marin de Motu Motiro Hiva, élargissement de l'actuel Parc Marin de Sala y Gomez, devrait inclure, sur demande des pascuans, une réserve marine autorisant les seules pêches côtière pascuanes dans les 50 m.n. autour de l'île. En Polynésie française, bien que le plan de gestion du parc naturel de la Mer de Corail (Annexe 4) soit encore en discussion, il est prévu d'autoriser les seules activités de pêche à la palangre néocalédonienne.

Ce dernier critère laisse ainsi à penser que les GAMP, principalement dans le Pacifique, s'érigent surtout en garants de la protection des moyens de substances et des traditions des populations locales.

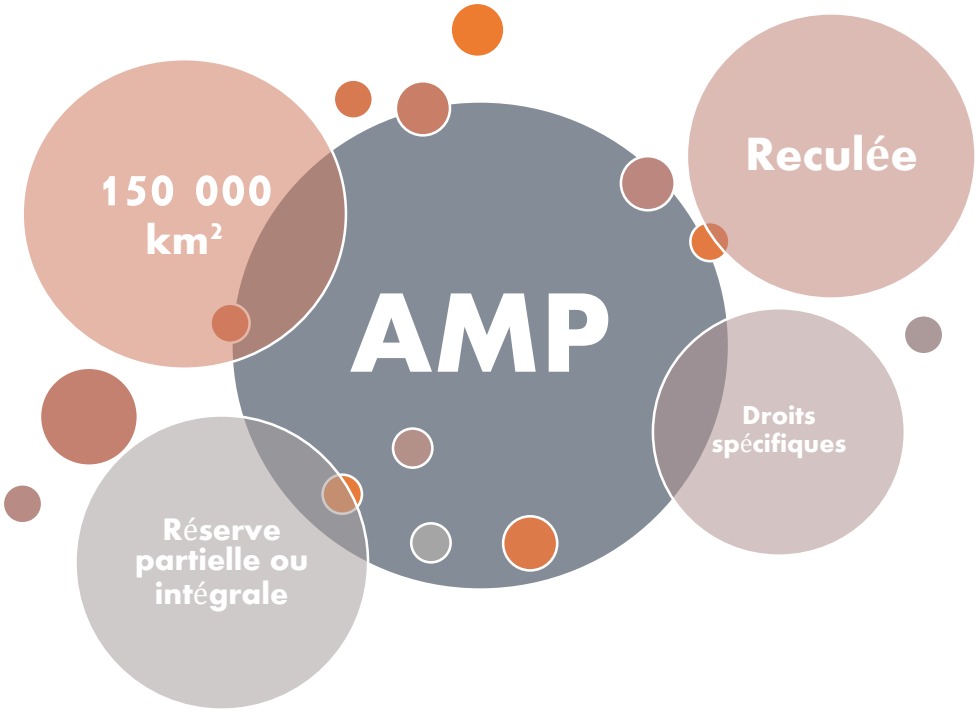

Figure 5 : Les quatre critères qui font une grande aire marine protégée

[11] Jusqu'en décembre 2015, l'AMP de la Mer Charlie-Gibbs du Nord interdisait le chalutage de fond et la pêche avec engins statiques, y compris les filets maillants et les palangres sur 20 644 km² (OSPAR Commission, 2012).

FAIRE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE LA PLUS GRANDE AIRE MARINE GEREE DU MONDE

En septembre 2016, Edouard Fritch, Président du gouvernement polynésien annonçait la volonté du Pays de faire des 5 millions de kilomètres carrés de ZEE polynésienne « *la plus grande aire marine gérée au monde* ». A ce jour, le concept d'AMG, qui cherche à se démarquer de celui d'AMP, n'est pourtant pas juridiquement reconnu ni même précisément défini dans la littérature scientifique et grise.

Le verbe « gérer » trouve son origine dans le latin *genere* qui signifie porter, se charger de quelque chose, accomplir, faire, administrer. La notion de gestion renvoie donc à l'action de gérer, d'administrer, de diriger, d'organiser. Dès lors, on peut interpréter la volonté de créer une AMG comme le désir d'assurer un encadrement stratégique et un contrôle des activités menées dans la ZEE. Une telle initiative implique nécessairement une plus grande coordination entre les différents secteurs (environnement, pêche, transport maritime, activité extractive, etc.) et autorités (Etat, Pays, autorités locales, etc.) intervenant sur le milieu marin. En ce sens, le concept d'AMP rejoint la notion de « gestion intégrée » et de ses différentes dimensions, parmi lesquelles (i) « l'intégration intersectorielle, qui suppose l'intégration horizontale des différents secteurs de l'espace côtier et maritime (agriculture, pêches, planification, tourisme, eau, par exemple) et (ii) l'intégration intergouvernementale, qui implique l'action coordonnée des différents niveaux d'administration publique (national, provincial, local)(Comley and Rochette, 2015) ».

En Polynésie française, l'application du principe de gestion intégrée en milieu marin trouve pourtant déjà une base juridique dans les PGEM qui tentent de concilier développement économique et conservation du milieu pour assurer la gestion de l'espace maritime tant du point de vue de l'exploitation des ressources que celui de la réglementation des activités humaines (Brugneaux et al., 2010). Le périmètre d'application des PGEM étant limité aux lagons et façades maritimes polynésienne, **la grande AMG viendrait alors comme une extension des principes des PGEM dans la ZEE de Polynésie française**.

Sur le plan international, **la grande aire marine gérée de Polynésie s'apparenterait finalement à l'approche anglo-saxonne de gestion du milieu marin portée par les aménagements de l'espace marin** (marine spatial planning – MSP) (Ehler and Douvere, 2009), outils de régulation définis par l'UNESCO comme des processus publics d'analyse et de répartition spatiale et temporelle des activités humaines dans les zones marines afin d'atteindre des objectifs écologiques, économiques et sociaux. Actuellement déployés dans 50 pays dont les Iles Salomon, le Vanuatu, les Fidji et les Tonga[12], les MSP consistent en des systèmes de plans, de stratégies et de contrôles interconnectés auxquels des AMP peuvent également être intégrées (OECD, 2017).

Pour la Polynésie française, déjà partiellement sanctuarisé, où la pêche semi-industrielle est pratiquée de manière peu intensive (Agence des Aires Marines Protégées, 2016; Brugneaux et al., 2010), une AMG serait donc avant tout un outil de promotion des stratégies inclusives de gestion, de surveillance et de financements, combinant et optimisant les moyens publics et privés qui pourraient être développés à l'échelle locale, nationale et régionale.

[12] http://msp.ioc-unesco.org/

La diversité des outils de gestion, comme la diversité des écosystèmes naturels, favorisent l'émergence de systèmes plus résilients. Ainsi, la création d'une AMG, comme nouvel outil de coordination des politiques sectoriels, devrait aider le Pays à mieux appréhender les problématiques de gestion de la ZEE polynésienne et à atteindre ses objectifs de conservation.

C'est sur cette conception des objectifs d'une AMG que se fonde la suite de l'analyse en présentant quelques scénarios juridiques non exhaustifs qui permettraient la création d'une telle AMG sur l'ensemble de la ZEE polynésienne.

3. OPPORTUNITES DE CREATION ET DE GESTION D'UNE GRANDE AIRE MARINE GEREE EN POLYNESIE FRANÇAISE

Engagée dans le processus d'établissement d'un nouveau modèle de gestion de ses ressources marines à grande échelle, la Polynésie française doit désormais faire le choix du modèle qu'elle souhaite voir mis en œuvre dans sa ZEE. Deux modèles possibles de gestion de la ZEE polynésienne peuvent être envisagés et comparés aux modèles de gestion établis dans d'autres Etats : en Nouvelle-Calédonie avec le Parc Naturel de la Mer de Corail, à Hawaï avec le Monument National Marin de Papahanaumokuakea, au Chili avec le Parc Marine de Motu Motiro Hiva et dans les Antilles avec le sanctuaire AGOA[13]. La première option envisage de mobiliser le cadre juridique existant en Polynésie française et ainsi de renforcer le niveau de protection de la ZEE de Polynésie française. La deuxième option, sans modifier les outils de gestion en place sur la ZEE polynésienne, offre le cadre nécessaire à améliorer la coordination entre les services du Pays afin d'optimiser la gestion durable de la ZEE.

[13] Le sanctuaire de mammifères marins de AGOA ne peut être considéré comme une GAMP au regard des 4 critères identifiés précédemment. Il offre cependant un autre modèle de gestion d'un espace marin étendu.

VERS UNE PLUS GRANDE PROTECTION DE LA ZEE POLYNESIENNE

DECLARATION D'UNE « AIRE DE RESSOURCES NATURELLES GEREES » SUR L'ENSEMBLE DE LA ZEE POLYNESIENNE

Le Titre 1er du Code de l'environnement de la Polynésie française régit le classement de certaines parties du territoire en espaces naturels protégés. A cet égard, l'article D. 111-2 définit 6 catégories d'espaces naturels protégés, dont celle d' « aire de ressources naturelles gérées » (catégorie VI), définie comme « *un espace protégé géré principalement à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels* ».

Si l'on se réfère aux lignes directrices de l'UICN, qui ont largement inspiré la rédaction de l'article D. 111-2, « *les aires protégées de la catégorie VI préservent des écosystèmes et des habitats, ainsi que les valeurs culturelles et les systèmes de gestion des ressources naturelles traditionnelles qui y sont associés. Elles sont généralement vastes, et la plus grande partie de leur superficie présente des conditions naturelles ; une certaine proportion y est soumise à une gestion durable des ressources naturelles ; et une utilisation modérée des ressources naturelles, non industrielle et compatible avec la conservation de la nature, y est considérée comme l'un des objectifs principaux de l'aire* (Dudley, 2008) ». A l'opposé de la réserve intégrale (catégorie I), les AMP de catégorie VI ont pour objectif de « *maintenir des habitats en grande partie naturels mais qui autorisent le prélèvement durable de certaines espèces* (Day et al., 2012) ».

Si tel correspondait à l'ambition des autorités polynésiennes, l'article D. 111-2 du Code de l'environnement pourrait donc être utilisé pour classer la ZEE en AMP de catégorie VI, ce qui pourrait correspondre à l' « esprit » d'une AMG.

ACCEPTATION D'UNE NOUVELLE REGLEMENTATION DE LA ZEE PAR LES PARTIES PRENANTES

Comme prévu par l'article D 111-3 du Code de l'environnement polynésien, la décision de classement de la ZEE en « aire de ressources naturelles gérées » devrait être prononcée par arrêté pris en conseil des ministres après consultation de la commission des sites et monuments naturels et de l'Assemblée de Polynésie. Contrairement aux AMP instituées dans la mer territoriale, aucune enquête publique n'est nécessaire pour un classement de la ZEE. Malgré tout, l'expérience d'autres Etats du Pacifique montre l'importance de communiquer dès le processus de création d'une grande AMP pour assurer l'appropriation du projet par la société civile et ainsi motiver une forte volonté politique, fédérer les parties prenant, voire attirer d'éventuels partenaires (financeurs). En Nouvelle-Calédonie, par exemple, le projet de création du Parc Naturel de la Mer de Corail aura été fortement critiqué par la société civile en raison d'un manque de communication préalable à la consultation du public de février 2017 (non obligatoire en Nouvelle-Calédonie). Alors que le plan de gestion du PN de la Mer de Corail devait être approuvé par le gouvernement en avril 2017, en octobre 2017, il n'avait ainsi toujours pas été révisé et pourrait, suite aux élections, souffrir d'un manque de portage politique. C'est également le cas au Chili, où la création du parc Motu Motiro Hiva (Annexe 2) aura été jugée trop impulsive par les communautés locales de Rapa Nui (île de Pâques) qui auraient souhaité être consultées. Sept ans près le parc ne fait toujours pas consensus entre les communautés locales et le gouvernement chilien, aucun plan de gestion n'a été élaboré et l'organe de gestion local du parc n'est toujours pas identifié. La forte médiatisation autour du Monument national Marin de Papahanaumokuakea (Annexe 1) aura elle contribué à faire connaitre le projet à la communauté internationale et a ainsi faire

respecter les demandes de permis et d'autorisation pour accéder au périmètre de protection. En Polynésie française, l'enquête publique pourrait donc être un levier de communication autour de ce nouvel outil de gestion de la ZEE pouvant faciliter son appropriation par la population et les acteurs économiques concernés.

CREATION D'UN NOUVEL ORGANE DE CONCERTATION

S'agissant de la gestion de l'AMP / AMG instituée, l'article LP. 111-4 prévoit que « *l'acte de classement désigne les personnes physiques ou morales ou la structure chargée de la gestion et de l'administration de l'espace protégé* ». Comme souligne par S. Mabile et H.R Lallemant-Meo, « *d'une manière générale, les arrêtés de création d'aires protégées confient systématiquement l'administration à un service du gouvernement de la Polynésie française : Direction de l'environnement, Service du développement rural pour les aires protégées terrestres, service de la mer pour certaines aires marines protégées (Scilly) ou direction de l'environnement (Teahupoo)* (Mabile and Lallemant-Meo, 2015) ». On peut donc envisager que la future AMP / AMG soit administrée par l'un de ces services.

Dans le cas du Monument National Marin de Papahanaumokuakea ou encore du PN de la Mer de Corail, la gestion aura été confiée à un service de l'Etat existant mais aura conduit au recrutement d'un agent à temps plein sur la mission de coordination et de gestion de la GAMP. Le parc marin de Motu Motiro Hiva ne dispose quant à lui d'aucun personnel de gestion, justifié par l'absence de plan de gestion.

Bien que non expressément prévu par les textes, un comité de gestion pourra également être institué. C'est le cas, par exemple, pour la réserve territoriale des atolls Scilly et Bellinghausen en réserve territoriale pour laquelle un comité de gestion composé de 4 collèges (Pays et Etat ; collectivités ; association ; personnalités qualifiées) a été établi. En Nouvelle-Calédonie, plusieurs organes ont été créés durant le processus de création du PN de la Mer de Corail : le comité de gestion, les groupes de travail, le comité scientifique et le comité d'harmonisation composé de représentants des pêcheurs, du sénat coutumier, des ONG, de chercheurs et de services du Pays, auront ainsi permis d'aboutir en 3 ans à la validation d'un plan de gestion par l'ensemble des parties prenantes. La DAM aurait souhaitée avoir plus de temps pour expliquer la vision du parc et les étapes de gestion aux acteurs et surtout leur laisser le temps de mieux intégrer le projet L'implication de la Fanc (Force Armée de la Nouvelle-Calédonie)[14] dans ce processus aura notamment renforcé sa participation dans l'effort de surveillance du parc : la direction des Affaires Maritimes de Nouvelle-Calédonie, gestionnaire du PN, veille ainsi à tenir la Fanc informée des réflexions autour de la stratégie du parc et produit des supports de sensibilisation pour les forces armées (p. ex. protocole de descente à terre).

A Hawaï, les organes consultatifs - le conseil d'administration supérieur et le comité de coordination inter agences – ne sont eux composés que d'agences et de services de l'Etat. Ils sont néanmoins appuyés par l'Alliance, organe de représentation des communautés locales et des parties prenantes, qui fournit des recommandations aux agences de l'Etat sur la gestion du monument. Au Chili, le comité pour le développement de l'île de Pâques (CODEIPA) est en charge de centraliser et de formaliser les demandes des parties prenantes qui seront soumises au service national de la pêche du Pays (SERNAPESCA), en charge de la gouvernance du Parc Marin de Motu Motiro Hiva. Enfin, au sein

[14] La Fanc est la seule autorité disposant de moyens de surveillance de la haute-mer en Nouvelle-Calédonie

du sanctuaire Agoa (Annexe 3), dans les Antilles, la délégation de l'AFB, en charge de l'animation du sanctuaire, est appuyé par deux organes de gouvernance, le conseil de gestion et le bureau, composés de représentants des administrations publiques et de la société civile.

Pour assurer une gestion intersectorielle de l'AMG, les autorités étatiques et polynésiennes devront nécessairement coopérer pour assurer une mise en œuvre concertée de leurs compétences respectives ; à cet égard, les institutions prévues pour le classement en AMP ne s'y prêtent que de manière limitée.

Si l'option de création d'une grande « aire de ressources naturelles gérées » a le mérite d'être envisageable à droit constant, il faudra néanmoins vérifier qu'une AMP de catégorie VI corresponde aux ambitions et objectifs des autorités polynésiennes pour la future AMG.

VERS UNE MEILLEURE COORDINATION DES POLITIQUES MARITIMES DE POLYNESIE FRANÇAISE, OU COMMENT ALLER PLUS LOIN AVEC L'EXISTANT

CREATION D'UN STATUT JURIDIQUE D'AIRE MARINE GEREE POUR LA ZEE POLYNESIENNE

Plutôt que de s'appuyer sur l'outil juridique AMP, les autorités polynésiennes pourraient choisir de créer, par une nouvelle loi, le statut d'AMG et de l'appliquer à l'ensemble de la ZEE. Cette option aurait notamment le mérite de définir l'objet AMG et de préciser ses spécificités par rapport aux AMP. De plus, elle permettrait de mettre en place des instances de gouvernance « sur mesure », adapté à l'ambition et aux besoins de coordination entre les secteurs et entre les autorités (Pays / Etat notamment). Une telle option permettrait également de clarifier les rapports, formels et informels, (i) entre l'AMG et les autres outils de gestion du milieu marin polynésien (AMP, rahui, ZPR, PGEM) ; (ii) entre les autorités chargés de la gestion de l'AMG et les autres instances ayant un intérêt sur le milieu marin. Le choix des services qui seront représentés dans les instances de gouvernance de la grande AMG constitue un enjeu majeur pour le Pays : la multiplicité et la diversité des agences et services qui constitueront ces organes pourra représenter une porte d'accès à certaines ressources et compétences tout autant qu'un facteur d'inertie pour les procédures de gestion et de concertation, comme c'est le cas pour le Monument National Marin de Papahanaumokuakea.

Les organes de gouvernance de la grande AMG offriraient donc un espace pour la coordination entre services du Pays et constituerait un outil de centralisation et de formalisation des propositions des acteurs de la société civile avant leur soumission aux hautes instances de l'Etat et du Pays.

Dans cette situation, bien que les rôles des services du pays et les outils réglementaires ne soient pas modifiés, l'animation de l'organe de gouvernance de la grande AMG pourrait nécessiter la mise à disposition d'un agent à temps partiel, la coordination entre les services pouvant nécessiter un temps d'adaptation.

MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE GOUVERNANCE *AD HOC*

Si le recours à la loi ne correspondait pas au souhait immédiat des autorités polynésiennes, une autre option pourrait être l'établissement d'un dispositif de gouvernance *ad hoc*. Le Pays pourrait ainsi décider, via le conseil des ministres par exemple, de créer une instance de gestion de l'AMG sur le modèle d'un comité interministériel, réunissant les différents secteurs intéressés et compétents. Cette option, plus souple mais moins formelle, pourrait d'ailleurs constituer une première étape avant l'élaboration d'un outil législatif spécifique.

En l'absence de cadre réglementaire, les fonctions et les pouvoir de l'instance de gestion devront être suffisantes pour faciliter l'application des mesures qui auront été décidées conjointement. L'expérience des gestionnaires du sanctuaire AGOA est à ce titre intéressante : les décisions du conseil de gestion du sanctuaire AGOA n'ont en effet aujourd'hui aucun poids réglementaire même sur des questions de régulation et de contrôle. Lorsqu'elles seront appuyées par les services déconcentrés de l'état français, elles devront faire l'objet d'un décret parfois long à mettre en œuvre.

4. OPTIMISATION

D'UNE GRANDE AIRE MARINE GEREE EN POLYNESIE FRANÇAISE : COMMENT PENSER LA STRATEGIE DE GESTION DE LA ZEE SUR LE LONG TERME ?

En conclusions, nous présentons ci-dessous quelques recommandations pour aider à la gestion efficace de grandes aires marines intégrant les principaux retours d'expériences des gestionnaires de quelques GAMP dans le Pacifique - Hawaï (Annexe 1), Nouvelle-Calédonie (Annexe 4), Iles de Pâques (Annexe 2) - et d'un grand sanctuaire dans les Antilles françaises (Annexe 3). Ces recommandations n'ont pas vocation à lister les seuls choix possibles de gestion d'une GAMP. Elles doivent être considérées comme une réponse possible aux principaux enjeux auxquels pourront être confrontés les futurs gestionnaires de GAMP. En 2013, Leenhardt et al. (2013) identifiait déjà trois principaux enjeux liés à la gestion de grandes aires marines protégées : l'application de la réglementation ; la réduction des coûts de gestion et la recherche du bon modèle de gouvernance.

ENJEU #1 : COMMENT REDUIRE LES COUTS DE GESTION D'UNE GRANDE AIRE MARINE?

La gestion de grands espaces marins pose évidemment la question des moyens financiers et humains mis à la disposition des gestionnaires pour atteindre des objectifs spatialement ambitieux.

Plusieurs travaux se sont intéressés à la question des coûts de gestion des aires marines protégées (Ban et al., 2009; Binet et al., 2015; Lopez and Jimenez-Caballero, 2006; McCrea-Strub et al., 2011). Ces travaux ont conclu à l'existence d'économies d'échelle : à niveau de protection équivalent, les grandes aires marines protégées seraient moins coûteuses à créer et à gérer par unité de surface que les petites aires marines protégées. Cependant, aucune enquête élargie sur les coûts de création, de gestion et les revenus des grandes aires marines protégées n'a pu être menée à ce jour pour conforter cette hypothèse. Leenhardt et al. (2013) offrent cependant une première estimation des coûts de gestion du Parc Marin de la Grande Barrière de Corail en Australie. Ces derniers étaient estimés, après 2004, entre 30 et 40 millions de dollars américains en moyenne par an dont 211 millions de dollars australiens cumulés pour la compensation des activités de pêche commerciale impactées par l'expansion du parc en 2004 (Leenhardt et al., 2013). La compensation des pêcheurs a également représenté une part importante des coûts de création de la GAMP de Papahanaumokuakea : 20% des financements du Monument National auraient servi à financer le programme de compensation des pêcheurs de poisson démersaux et de homard, du nord de l'île (Leenhardt et al., 2013).

Des échanges récents avec les gestionnaires et représentants de plusieurs autres GAMP ont permis de préciser les principaux coûts et revenus du plusieurs autres GAMP : le PN de la Mer de Corail (Nouvelle-Calédonie), le Monument National Marin de Papahanaumokuakea (Hawaï), le sanctuaire AGOA (Antilles) et le Parc Marin de Motu Motiro Hiva (Iles de Pâques). A l'exception du Parc Marin de Motu Motiro Hiva, qui ne dispose d'aucun organe de gestion, les moyens humains représenteraient le principal poste de dépense associé à la mise en œuvre de ces outils de conservation (environ 60% du budget du PN de la Mer de Corail, 100% du budget du Monument de Papahanaumokuakea[15] et 45% du budget du sanctuaire AGOA). Les seules autres dépenses renseignées par ces GAMP concerneraient la communication (consultation publique du PN de la Mer de Corail) et la recherche (suivi écologique du sanctuaire AGOA). Les moyens humains sont pour ces quatre AMP financés par les services de l'Etat (direction des affaires maritimes pour le PN de la Mer de Corail, agence des aires marines protégées (AAMP) (désormais Agence Française pour la Biodiversité) et région pour le sanctuaire AGOA et département des affaires territoriales et des ressources naturelles appuyé par les agences fédérales américaines pour le Monument National de Papahanaumokuakea). Le PN de la Mer de Corail aura enfin bénéficié d'une subvention de l'Europe pour l'organisation de la consultation du public de février 2017 et la sensibilisation du public au projet de plan de gestion.

Les ONG contribuent également à la gestion de ces espaces via le financement d'études scientifiques, généralement avant la création officielle de la GAMP. C'est ainsi que les expéditions scientifiques de 2010 puis 2011 financées par Oceana et le National Geographic ont initié le projet de création d'un parc marin

[15] Il n'existe pas de budget global pour la gestion du site : chaque agence (fédérale et état d'Hawaï) finance individuellement ses actions de gestion. Le budget est variable selon les agences. L'Etat d'Hawaï reçoit également des financements fédéraux.

autour de l'île de Sala y Gomez (parc marin de Motu Motiro Hiva). La Fondation suisse Bertarelli, l'ONG américaine *The Pew Charitable Trusts* ainsi que la Fondation Albert 2 de Monaco participent quant à elle à des actions de communication autour du projet (en cours) de création du grand Parc Marin de l'île de Pâques pour porter le message pascuan auprès des politiques. La Fondation Bertarelli aurait ainsi investi entre 3,5 et 4,4 millions d'euros pour financer des études scientifiques sur l'écosystème et payer une première série d'images satellites destinées à surveiller l'activité des bateaux de pêche dans le périmètre élargi du parc[16]. A Hawaï, l'expédition de Jean-Michel Cousteau dans le Nord de l'île d'Hawaï a contribué à la création du monument national déclaré par le Président Bush en 2006. Dans les Kiribati, l'Aquarium de Nouvelle-Angleterre à Boston et le *Conservation International* finançaient, en 2013, une partie des coûts de gestion courante de la GAMP des Kiribati (Leenhardt et al., 2013). En Nouvelle-Calédonie, l'ONG *The Pew charitable Trusts* a financé plusieurs études pour appuyer le comité de gestion dans la définition d'un premier plan de gestion. Les contributions financières de ces différents acteurs partenaires restent cependant difficilement mesurables.

En Nouvelle-Calédonie mais également dans les Antilles françaises, l'Agence des Aires Marines Protégées, agence française en charge de l'animation des aires marines protégées française et des parcs marins, a également contribué à faire avancer les projets de création des AMP d'AGOA et de la Mer de Corail via le financement de diagnostics écologiques, notamment.

La configuration d'une grande AMP, en particulier dans sa dimension côtière, influencerait fortement ses coûts de gestion et de fonctionnement: « *une grande AMP seulement pélagique ou bien pélagique et côtière mais isolée et peu ou pas peuplée dans sa partie littorale, n'aura pas les mêmes conséquences financières qu'une AMP dotée d'une démographie de bordure dense et multi-usages* » (Leenhardt and Cazalet, 2011) . Le choix des limites géographiques d'une GAMP apparait donc déterminant dans la recherche d'optimisation de ses coûts de gestion. La multiplicité des réglementations au sein d'une GAMP peut également contribuer à accroître les coûts de gestion (notamment les coûts de contrôle et de surveillance). Les GAMP uniforme (no-take intégral par exemple) en simplifiant les procédures de surveillances et de contrôle, seraient des outils moins couteux à mettre en œuvre.

Dans le cas de la création d'une grande aire marine gérée en Polynésie française, et supposant que la Pays fasse le choix de ne pas renforcer le niveau de protection actuel de sa ZEE, les principaux coûts de gestion attendus seraient ainsi associés au recrutement d'un agent en charge de l'animation des réunions de coordination des services du Pays et de l'Etat. Une consultation publique, jugée essentielle par la plupart des gestionnaires, pourrait également être envisagée. En Nouvelle-Calédonie, l'organisation de la consultation du public et la sensibilisation du public au projet de plan de gestion (salaire de la chargée de communication pendant 1 an et outils de communication inclus) auraient représenté un budget total d'environ 11 millions CFP, financé par l'Europe (programme BEST).

La création d'un organe de gestion interservices pourrait permettre de mutualiser certains moyens humains et matériels et ainsi limiter les frais de gestion courants hors salariés (locaux, véhicules, etc.). Enfin, le Pays ne disposant actuellement pas des moyens suffisants à la surveillance de l'ensemble de sa ZEE, la mise en place d'un partenariat rapproché avec les forces de l'Etat en Mer pourrait assurer leur plus grande

[16] http://www.lemonde.fr/planete/visuel/2015/10/03/sur-l-ile-de-paques-les-guetteurs-de-l-ocean_4781471_3244.html

participation dans l'effort de surveillance d'une future grande AMG.

Enfin, l'intégration de l'Agence Française pour la Biodiversité (ex- Agence des Aires Marines Protégées) ainsi que d'ONG dans le processus de concertation, via la création d'un organe consultatif par exemple, pourrait représenter une opportunité de bénéficier d'un appui supplémentaire pour la réalisation d'études scientifiques ou la communication sur le projet notamment.

L'accès à des sources alternatives de financement, pour financer des activités spécifique, sera à questionner au regard du statut de l'organe de gestion. En effet, ce statut pourra être un frein à l'accès à certains financement comme c'est le cas à Hawaï où le statut mixte fédéral/gouvernemental de l'organe de gestion questionne la légitimité du Monument à accéder à d'autres sources de financement.

ENJEU #2 : QUELS SONT LES OUTILS A LA DISPOSITION DES GESTIONNAIRE DE GRANDES AIRES MARINES POUR ASSURER LE RESPECT DE LA REGLEMENTATION DANS L'ENSEMBLE DE SON PERIMETRE ?

Le manque de moyens humains et matériels pour assurer la surveillance et le contrôle d'une AMP peut conduire à la mise en place de « *paper park* » : l'AMP existe mais sa gestion n'est pas fonctionnelle et sa réglementation n'est pas respectée. L'outil de gestion devient alors inefficace. Ce risque est d'autant plus présent pour les GAMP qu'une surveillance et un contrôle régulier de l'ensemble de la zone protégée avec les moyens classiques de surveillance des AMP représenteraient un coût bien trop important pour les Etats gestionnaires. A titre d'illustration, les coûts optimaux de surveillance de l'AMP de Cap de Creus (Espagne), dont la partie marine s'étend sur 30 km^2 soit moins de 1 pour 100 000 de la superficie de la ZEE de Polynésie française, étaient estimés en 2014 à près de 1 171 000€/an (Anaï Mangos and Maud-Anaïs Claudot, 2013). Les enjeux de surveillance d'une GAMP restent cependant très différents de ceux d'une petite AMP, côtière de surcroit.

On constate malgré tout l'absence totale de plan, de moyens propres et de compétences de surveillance et de contrôle pour les gestionnaires des GAMP de Nouvelle-Calédonie, d'Hawaï, du Chili et des Antilles françaises. Dans ces GAMP, lorsqu'ils existent, les moyens de surveillance sont en effet déployés par les forces armés des Etats en mer. L'enjeu pour les gestionnaires tient alors à la mise en place d'un partenariat rapproché et d'un dialogue efficace avec ces dernières afin de s'assurer de leur coopération dans la mise en œuvre des activités de gestion. En Nouvelle-Calédonie, les gestionnaires, après avoir clairement exposés leurs besoins vis-à-vis de la Fanc (surveillance opportuniste, relais d'informations sur la présence de bateaux, etc.), ont ainsi identifié un point focal pour tenir informé la Fanc de l'ensemble des réflexions autour de la stratégie du parc du PN. Les gestionnaires du parc ont également développé des supports de communication et des protocoles pour sensibiliser les forces armées à certains enjeux de conservation (par exemple, protocole de descente à terre pour limiter le risque d'introduction d'espèces non indigènes). Des réflexions sont cependant en cours en Nouvelle-Calédonie pour assermenter les marins de l'Amborella, seul navire multi-missions de haute mer du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, afin qu'ils puissent également participer à la surveillance du parc. Dans le sanctuaire AGOA, la priorité pour les gestionnaires, plutôt que de se voir donner les moyens de contrôle des activités en mer, est de renforcer les compétences et les moyens des actions de police de la mer. A Hawaï, le comité de coordination inter-agences du Monument assure la coopération avec les forces armées (*US coast guard*) qui disposent des moyens suffisants pour assurer la surveillance en mer. Dans cette dernière GAMP, c'est pourtant principalement le système déclaratif (demandes de permis et d'autorisations) qui permet aujourd'hui aux gestionnaires de suivre la fréquentation du Monument National.

La faible mobilisation des forces de police en mer relativement à la surface sous protection, invite malgré tout à envisager une « sophistication » des moyens de surveillance.

Au cours du séminaire de recherche sur les projets de gouvernance de deux Grandes Aires Marine Protégées (en Méditerranée et en Polynésie française) organisé à Paris en décembre 2010, deux types d'outils technologiques étaient identifiés comme adaptés aux enjeux de surveillance à grande échelle : le VMS (Vessel Monitoring System) et la caméra embarquée sur les bateaux de pêches. Ces hautes technologies pourraient en effet permettre une surveillance fine, à moindre coûts des activités de pêches sur de grands périmètres. Les VMS renseignent en temps réel la position GPS d'un navire et repose donc sur le principe de présomption du fait de la présence ou de l'absence d'un navire dans un périmètre protégé. Les actions de contrôle peuvent alors être mieux ciblées. La caméra embarquée doit, elle, compléter le VMS et garantir le recours aux seuls techniques et engins de pêches autorisés (Leenhardt and Cazalet, 2011).

Dans les 4 GAMPS déjà citées, le déploiement de ces outils est encore au stade de réflexion. Seul le gouvernement chilien aurait mis en place un suivi en temps réel du bateau de pêche Lafayette, navire de 299 mètres, appréhendé et contrôlé en 2014 dans le périmètre du parc marin de Motu Motiro Hiva. L'association *The Pew charitable Trusts* a également invité le gouvernement chilien à envisager le déploiement du projet Catapult[17] pour surveiller le futur grand Parc Marin de l'île de Pâques. Cette technologie, développée par la société britannique Satellite Applications Catapult, serait capable d'analyser des sources multiples issues de données satellites puis de faire le lien avec les informations disponibles sur un propriétaire de bateau, son immatriculation et ses mouvements. A Pitcairn, le gouvernement britannique, en partenariat avec *Pew Charitable Trusts* et financé par la fondation Bertarelli a également testé de 2015 à 2016 l'efficacité du programme *Eyes on the Sea*[18] de traitement et de combinaison des images satellites avec des données océanographiques et des informations sur les navires de pêche référencés.

Le recours à ces outils pour renforcer la surveillance de l'espace marin polynésien, supposera cependant pour le Pays d'investir dans les hautes technologies. Des alternatives pourront être envisagées pour compléter à moindre coûts ces outils de surveillance. L'application smartphone, *Tap-a-boat*[19], mise au point lors du Fishackathon international[20] organisé en 2016, propose par exemple de mobiliser un public à priori non sensibilisé à la préservation des ressources halieutiques dans la surveillance des AMP : les joueurs sont invités à taper sur les tâches de couleur qui apparaissent sur l'écran le plus rapidement possible pour engranger des points. Sans même s'en rendre compte, le joueur participe à localiser des navires photographiés dans le monde entier par imagerie satellite. Les coordonnées satellites des bateaux signalés sont alors envoyées aux gestionnaires de la zone concernée. Un tableau de bord commun à tous les gestionnaires, inscrits à l'application, leur permet de suivre le repérage des navires de pêche mais également d'échanger et de communiquer entre eux.

[17] https://sa.catapult.org.uk/

[18] https://youtu.be/ebiIX0KKlvo

[19] https://www.youtube.com/watch?v=AlhE-MiWo3I

[20] http://www.fishackathon.co/

ENJEU #3 : COMMENT IMPLIQUER LES ONG DANS LE PROCESSUS DE GESTION D'UNE GRANDE AMP ?

Nombreuses ONG ont joué un rôle déterminant dans la création de GAMP. Certaines ont d'ailleurs fait des grandes aires marines protégées leur programme d'intervention majeur (c'est le cas notamment du *Pew Charitable Trusts* avec son programme « Global Ocean Legacy » et du réseau Big Ocean). Dans les îles Pitcairn, par exemple, l'association *The Pew Charitable Trust* avait appuyé à partir de 2013 le conseil local de l'île Pitcairn dans son projet de création d'une grande réserve auprès du gouvernement britannique. La grande réserve fût officiellement déclarée en 2016. Dans les Palaos, l'activité de lobbying de Pew avait également contribué à la déclaration, en 2015, du sanctuaire marin des Palaos. Lors de la création du Monument National Marin de Papahanaumokuakea, l'influence des lobbys environnementalistes avait également été déterminante dans la déclaration du président Bush (Leenhardt and Cazalet, 2011). Les ONG peuvent donc représenter un allié de poids pour les gestionnaires de GAMP: elles peuvent largement accroître la visibilité d'un projet de création et ainsi faciliter la mobilisation de certains acteurs ; elles peuvent représenter une source de financement non négligeable des actions de gestion ; mais elle peuvent également aider à la vulgarisation et la diffusion de la vision des gestionnaires au sein de la société civile, du grand public et ainsi aider à l'appropriation du projet par les communautés locales et les acteurs économiques.

Et pourtant, l'intervention de ces ONG dans ces projets communautaires est de plus en plus critiquée par certains gouvernements et communautés locales. C'est le cas sur l'île de Pâques, où l'implication de l'ONG Pew dans le processus de création du grand Parc Marin de l'île de Pâques est jugé trop intrusive par certaines organisations pascuanes: il existerait un décalage entre l'agenda de l'ONG et le calendrier des communautés locales. La question de l'intégration de ces structures dans le processus de gestion d'une grande aire marine se pose donc. Pour ne pas avoir à exclure ces acteurs du processus de concertation et ainsi se priver de partenaires supplémentaires, il convient alors pour les gestionnaires de bien définir et clarifier l'implication et le rôle des ONG dans leur projet de création puis de gestion.

BIBLIOGRAPHIE

Agence des Aires Marines Protégées, 2016. Analyse éco-régionale marine des îles Marquises. Synthèse des connaissances.

Anaï Mangos, Maud-Anaïs Claudot, 2013. Economic study of the impacts of marine and coastal protected areas in the Mediterranean (Paper). Plan Bleu - UNEP/MAP Regional Activity Centre.

Bambridge, T., 2017. Le « rahui » polynésien au secours de l'environnement. The Conservation.

Ban, N., Adams, V., Pressey, R., 2009. Marine protected area management costs : an analysis of options for the Coral Sea.

Beaugrand, G., Goberville, E., 2010. Conséquences des changements climatiques en milieu océanique. VertigO - Rev. Électronique En Sci. Environ. doi:10.4000/vertigo.10143

Big Ocean and WCPA-Marine, 2016. Guidelines on the Design and Management of Large-Scale MPAs, UICN World Commission on Protected Areas. Gland, Switzerland.

Binet, T., Diazabakana, A., Hernandez, S., 2015. Sustainable financing of Marine Protected Areas in the Mediterranean: a financial analysis.

Binet, T., Diazabakana, A., Prunera, K., 2017. Analyse économique de la perliculture aux Gambiers (projet RESCCUE).

Brugneaux, S., Lagouy, E., Alloncle, N., Gabrié, C., 2010. Analyse éco-régionale marine de Polynésie française. Document de synthèse.

Burke, L., al., 2011. Reefs at risk revisited, World Resource Institute. Washington, DC.

Cadoret, A., 2006. Conflits d'usage liés à l'envrionnement et réseaux sociaux: Enjeux d'une gestion intégrée? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon (Thèse de doctorat de géographie). Université Montpellier III. Paul Valéry., Montpellier.

Cazalet, B., Leenhardt, P., 2014. Le phénomène mondial de multiplication et d'extension des surfaces des grandes aires marines protégées.

Comley, J., Rochette, J., 2015. Plans de Gestion Intégrée des Zones Côtières : Lignes directrices pour les États et Territoires insulaires océaniens (Rapport INTEGRE et RESCCUE). CPS, Nouméa, Nouvelle-Calédonie.

Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, 2017. Avis sur le projet de « loi du pays » portant mise à jour du code de l'environnement.

Cressey, D., 2016. Coral crisis: Great Barrier Reef bleaching is "the worst we've ever seen". 10.1038/nature.2016.19747.

David, G., Thomassin, A., 2007. Les aires marines protégées, pett voyage autour d'un territoire en mal de reconnaissance. Presented at the 1er colloque national sur les aires marines protégées. Quelle stratégie pour quels objectifs?, Comité français de l'UICN, Boulogne-sur-Mer, p. 15.

Day, J.C., Dudley, N., Hockings, M., Holmes, G., Laffoley, D., Stolton, S., Wells, S., 2012. Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines. UICN, Gland, Suisse.

De Santo, E.M., 2013. Missing marine protected area (MPA) targets: how the push for quantity over quality undermines sustainability and social justice. J. Environ. Manage. 124, 137–146.

Descola, P., 2005. Par-delà nature et culture, Flammarion. Paris.

Devillers, R., al., 2015. Reinventing residual reserves in the sea: Are we favouring ease of establishment over need for protection. Aquat. Conserv. Mar. Freshw. Ecosyst. 25/4, 480–505.

Diren, 2014. Le tourisme.

Dudley, N., 2008. Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées. UICN, Gland, Suisse.

Edgar, G., 2011. Does the global network of marine protected areas provide an adequate safety net for marine biodiversity. Aquat. Conserv. Mar. Freshw. Ecosyst. 21/4, 313–316.

Ehler, C., Douvere, F., 2009. Marine spatial planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based managemen (No. e. iOC Manual and Guides no. 53, iCa M Dossier no. 6). Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Program, Paris.

Gaertner-Mazouni, N., Rodriguez, T., 2017. Note de synthèse relative aux intéractions perliculture-environnement (Rapport UPF réalisé dans e cade du programme RESCCUE). UPF.

Guest, J.R., Low, J., Tun, K., Wilson, B., Ng, C., Raingeard, D., Ulstrup, K.E., Tanzil, J.T.I., Todd, P.A., Toh, T.C., McDougald, D., Chou, L.M., Steinberg, P.D., 2016. Coral community response to bleaching on a highly disturbed reef. Sci. Rep. 6. doi:10.1038/srep20717

Jones, N., 2011. Marine protection goes large. Nat. News. doi:10.1038/news.2011.292

Lavaud, E., 2013. Gestion intégrée de la perliculture en Polynésie Française: Enjeux et innovations techniques, économiques et institutionnelles dans une perspective de durabilité.

Le Meur, P.-Y., Cochonat, P., David, C., Geronimi, V., Samadi, S., 2016. Les ressources minérales profondes en Polynésie française (IRD Editions), Expertise collégiale. MArseille.

Leenhardt, P., Cazalet, B., 2011. Synthèse du séminaire LITEAU-GRAMP n°2. Biodiversité et grandes AMP. 15 et 16 Décembre 2010 (Projet GRAMP). Perpignan, France.

Leenhardt, P., Cazalet, B., Salvat, B., Claudet, J., Feral, F., 2013. The rise of large-scale marine protected areas: Conservation or geopolitics? Ocean Coast. Manag. 1–7.

Lewis, N., Day, J.C., Wilhelm, T.A., Wagner, D., Gaymer, C.F., Parks, J., Friedlander, A., White, S., Sheppard, C., Spalding, M., San Martin, G., Skeat, A., Taei, S., Teroroko, T., Evans, J., 2016. Large-scale marine protected areas: guidelines for design and management (No. n°26), Best practice protected area guidelines series. Big Ocean, WCPA, CDB.

Lopez, A.O., Jimenez-Caballero, S., 2006. Sustainable financing resources for protected areas in the Mediterranean. UICN, Gland, Switzer land and Cambridge, United Kingdom.

Mabile, S., Lallemant-Meo, H.R., 2015. Etude juridique pour la création de la Grande Aire Marine Protégée des Marquises.

Marine Stewardship Council France, 2017. Des pêcheries durables et des consommateurs responsables.

McCrea-Strub, A., Zeller, D., Sumaila, R., Nelson, jay, Balmford, A., Pauly, D., 2011. Understanding the cost of establishing marine protected areas. Mar. Policy 35 1-9.

Ministère du tourisme, 2014. Stratégie de développement touristique de la polynésie française 2015-2020.

Normile, D., 2016. El Niño's warmth devastating reefs worldwide. Science 352, 15–16.

OECD, 2017. Marine Protected Areas. Economics, management and effective policy mixes, OECD publishing. Paris.

OSPAR Commission, 2012. Background Document on Charlie-Gibbs North High Seas MPA.

Pala, 2013. Giant marine reserves pose vast challenges. Science 339/6, 640–641.

Rigo, B., 2004. Altérité polynésienne et conscience occidentale, Editions CNRS. Paris.

RSPB, BirdLife, WWF, CI, the Nature Conservancy, 2016. Convention on biological diversity. Progress Report towards The Aichi Biodiversity Targets. National commitment fall short of action needed to safeguard nature.

Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2014. Perspectives mondiales de la diversité biologique. Évaluation à mi-parcours des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020. Montréal.

UICN France, 2015. Profils d'écosystèmes de la Polynésie française (projet BEST No. Coord. Avagliano E., Artner F., Paris, France: Comité français de l'UICN).

UNEP-WCMC and UICN, 2016. Protected Planet Report 2016: How Protected Areas Contribute to Achieving Global Targets for Biodiversity. UNEP-WCMC and IUCN, Cambridge, United Kingdom and Gland, Switzerland.

UPF, 2016. Point d'étape sur l'étude des interactions de la perliculture avec son environnement, Université de la Polynésie Française.

Wilhelm, T.A., Sheppard, C.R.C., Sheppard, A.L.S., Gaymer, C.F., Parks, J., Wagner, D., Lewis, N. 'a, 2014. Large marine protected areas – advantages and challenges of going big. Aquat. Conserv Mar Freshw Ecosyst 24(Suppl. 2), 24–30.

Witze, A., 2015. Corals worldwide hit by bleaching. Nat. News. doi:10.1038/nature.2015.18527

ANNEXES

ANNEXE 1: EVALUATION DE LA GESTION DU MONUMENT NATIONAL MARIN DE PAPAHANAUMOKUAKEA

ANNEXE 2: EVALUATION DE LA GESTION DU PARC MARIN DE MOTU MOTIRO HIVA

ANNEXE 3: EVALUATION DE LA GESTION DU SANCTUAIRE AGOA

ANNEXE 4: EVALUATION DE LA GESTION DU PARC NATUREL DE LA MER DE CORAIL