



HAL
open science

Analyse institutionnelle de la gouvernance des aires marines protégées : l'exemple du PGEM de Moorea en Polynésie française

François Féral

► **To cite this version:**

François Féral. Analyse institutionnelle de la gouvernance des aires marines protégées : l'exemple du PGEM de Moorea en Polynésie française. Proceedings of the 11th Pacific sciences inter-congress 02-06 march 2009, Mar 2009, Papeete, France. hal-04692284

HAL Id: hal-04692284

<https://hal.science/hal-04692284v1>

Submitted on 10 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Analyse institutionnelle de la gouvernance des aires marines protégées : l'exemple du PGEM de Moorea en Polynésie française

François Féral ¹

Introduction

L'étude comparée du cadre juridique des aires protégées et du fonctionnement des institutions impliquées dans leur gouvernance reste marginale. Cela tient probablement à la place particulière du droit dans les disciplines scientifiques et académiques. La conception normativiste² domine aujourd'hui la pensée juridique et elle donne du droit l'image erronée d'un ensemble de règles cohérentes s'appliquant mécaniquement à la société. Celle-ci en connaîtrait les subtilités et y obéirait comme un militaire discipliné féru des règlements de caserne. Or le droit est un système de représentation de la société à travers les normes juridiques. C'est un phénomène historique et social dont le contenu et l'application varient infiniment en fonction du temps et du lieu, sans que l'on puisse réellement y trouver cohérence autrement qu'à travers les sophismes des juristes.

Par contre les institutions et les règles participent au contexte de tout phénomène social, économique ou politique. Il en est ainsi des aires protégées qui sont des institutions juridiques et qui fonctionnent dans différents contextes sociétaux. Leur contenu et leur environnement juridiques sont eux-mêmes très divers comme leur applicabilité. Cette observation sur l'importance du droit et des institutions dans l'analyse des phénomènes sociaux a été un des éléments du projet pluridisciplinaire ANR GAIUS relatif à l'étude comparée de six AMP : la part réservée aux analyses institutionnelles y est inhabituelle. L'approche juridique classique elle-même a été modifiée dans le programme GAIUS, grâce à la contribution d'autres disciplines. Une analyse institutionnelle originale a donc été appliquée à une AMP de Polynésie française, le PGEM de Moorea.

L'analyse institutionnelle dans la gouvernance des aires protégées

Les AMP peuvent être considérées comme un phénomène institutionnel qui se produit avec intensité depuis une vingtaine d'années et qui modifie ainsi l'ordonnement juridique de nombreux acteurs. Mais cette observation n'a de sens que si ce phénomène est intégré en tant que contexte d'une politique publique et en tant qu'élément de gouvernance d'un projet. Cette posture permet ainsi de renouveler l'approche du droit et des institutions par une démarche plus réaliste que ne le fait le normativisme.

¹ Professeur de droit public (Université Via Domitia de Perpignan), directeur du Centre de Recherche sur les Transformations de l'Action Publique Coordonnateur du projet ANR GAIUS

² Le *droit positif* englobe l'ensemble des textes de loi et de leur application par la jurisprudence. Il prétend une *approche scientifique* où le droit s'expliquerait par le droit selon un modèle hiérarchique de normes : la *science du droit*, qui fait abstraction de toutes questions religieuses, sociologiques, ethnologiques ou historiques.

1. Le phénomène institutionnel des aires protégées

La multiplication des Aires Marines Protégées constitue aujourd'hui un phénomène institutionnel de grande ampleur qui mobilise la plupart des gouvernements par de nombreuses créations. Ce mouvement a été très amplifié par les travaux internationaux engagés à Rio en 1992³. Mais derrière le terme générique de AMP se trouve une très grande diversité de situations de protection et de modèles de gestion. C'est d'ailleurs pourquoi, l'UICN a proposé une typologie des AMP fondée sur la nature et le degré de protection affichés par ces différentes institutions⁴.

Cette typologie est aujourd'hui unanimement reconnue mais elle a pourtant une limite : elle répond d'abord à une logique *conservationniste*, c'est-à-dire qu'elle se fonde principalement sur le *degré de protections* de la zone classée. Lorsque les usages sont pris en considération, ils ne le sont qu'au regard de la conservation. Celle-ci est évidemment le fondement de l'institution protectionniste mais cette classification téléologique ne rend pas compte de la complexité du terrain sur lequel s'applique le projet d'aire protégée.

Or la notion de « développement durable » qui est aujourd'hui utilisée pour légitimer les politiques de conservation, implique que les mesures prennent également en considération l'efficacité économique et la dimension sociale⁵. Pour l'efficacité il s'agit d'établir comment le marché est en mesure d'intégrer par ses propres mécanismes l'économie de la conservation, pour le social il s'agit de répartir au mieux les avantages et les inconvénients des politiques de conservation, avec par exemple une légitimité reconnue aux communautés autochtones ayant un lien vivrier avec les ressources protégées. La classification de l'UICN n'intègre pas réellement cette double dimension.

Proposer d'autres critères intégrant ces deux aspects est évidemment plus facile à dire qu'à faire tant ces trois objectifs sont contradictoires. Ainsi, et à juste raison, les Etats s'interrogent sur l'effectivité et l'efficacité des aires marines dont ils ont eu l'initiative et dont ils ont la responsabilité. On recherche donc des « indicateurs de bonne gouvernance » pour évaluer ces politiques et pouvoir afficher des résultats de conservation qui soient crédibles. Malheureusement l'ambiguïté des objectifs et l'hétérogénéité des situations rendent cet exercice difficile malgré l'empressement déployé pour y répondre.

Enfin malgré l'avis unanime soulignant l'hétérogénéité des fonctions, des contextes et des régimes juridiques des innombrables AMP, les recherches relatives à ces aspects institutionnels restent peu nombreuses et souvent formelles : les institutions chargées des opérations semblent opérer selon un ordre établi, alors que leurs dysfonctionnements sont patents.

2. Le projet ANR GAIUS : comparatisme et contextualisation

C'est dans ce contexte que l'Agence Nationale de la Recherche française a accepté en 2008 de soutenir le projet GAIUS, présenté sous forme de recherche pluridisciplinaire par deux universités et deux organismes de recherche français⁶. GAIUS propose d'examiner les AMP en tant que « phénomène sociopolitique observable »: un *instrument de politique publique étatique* encouragé par la communauté internationale dont l'objet est de contribuer à atteindre des objectifs de conservation et de biodiversité sur lesquels se sont engagés les États. GAIUS

³ Cf. Ainsi par exemple les annonces de créations ont été nombreuses en Europe, sous la pression des institutions européennes chargées de mettre en œuvre les engagements internationaux relatifs à la biodiversité (programme Natura 2000).

⁴ Cf. UICN « Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées » Partie II les catégories de gestion

⁵ Rapport Brundtland *Oxford University Press* 1987

⁶ Institut Français de la Mer, Institut de Recherche pour le Développement, Université de Bretagne Occidentale, Université de Perpignan Via Domitia.

a invité les chercheurs à se focaliser sur *la gouvernance des AMP comme lien interdisciplinaire* pour approfondir les méthodes d'analyse et d'évaluation. Le principal intérêt de ce travail est donc de renouveler le questionnement sur le phénomène AMP en croisant les observations de différentes approches. Le projet GAIUS repose ainsi sur une *démarche comparatiste* : il s'agit de mettre en parallèle six AMP de Méditerranée française et d'Outre Mer⁷ à partir de trois types de données relevant de trois groupes de disciplines :

- Economie, histoire, anthropologie, géographie humaine : caractères de l'environnement socio-économique ;
- Biologie, écologie, environnement, géographie physique : caractérisation des milieux préservés sur les données scientifiques disponibles
- Droit, science administrative, analyses institutionnelles, évaluation des politiques publiques : caractère de l'environnement institutionnel et juridique.

Le programme qui s'étend sur trois ans a démarré au début 2008 : l'équipe est donc éloignée de fournir des résultats définitifs. D'ores et déjà pourtant les premières enquêtes font apparaître deux séries de questions qui pourraient alimenter de nouvelles typologies d'AMP et de nouveaux indicateurs :

- L'importance de la *contextualisation* dans la définition des AMP et en particulier l'environnement juridico-politique et socioéconomique, qui soulève la question des *indicateurs de contextualisation* ;
- La *démarche fonctionnaliste* pour catégoriser les AMP : si l'ensemble des aires protégées se présente comme un projet protectionniste, elles assurent chacune plusieurs « fonctions effectives » très différentes et parfois contradictoires qui font peut-être *apparaître différents types d'AMP* classées selon des critères des sciences humaines et sociales et non plus seulement selon des critères des sciences de la vie et de la terre.

3. Le renouvellement des questions juridiques et institutionnelles

Dans cette approche comparatiste, c'est probablement la démarche juridique et institutionnelle qui est plus originale car elle apparaît rarement dans les études sur les AMP, si ce n'est d'une façon assez formelle. GAIUS essaye de mesurer plus concrètement qu'une analyse normative les effets des institutions et des règles de droit sur le fonctionnement de l'AMP.

a. Une approche des règles en terme de norme effective

En effet, si on applique une définition juridique positiviste à une aire protégée on peut la définir comme : « *Un ensemble de normes juridiques sur un périmètre défini par les pouvoirs publics* » ; ou bien « *une circonscription où s'applique un ensemble de règles de police administratives spéciales* » ; ou encore « *un mode de gestion de périmètres selon des procédures et des modalités administratives différentes des périmètres alentours* » ; ou enfin « *un espace sur lequel se déploient des programmes d'action publique et où s'appliquent des règles juridiques particulières* ».

A ce titre, le droit est convoqué pour d'innombrables situations complexes et différenciées des AMP : élaboration de décisions politiques ou administratives, gestion de programmes, contrôles et surveillance, injonctions, formulation d'avis, activités conventionnelles de partenariat ou de gestion, etc.⁸ Mais une étude rapide révèle que les AMP ne sont pas

⁷ Trois AMP de Méditerranée française: Banyuls, Côte Bleue, Bouches de Bonifacio. Trois AMP ultramarines : Réserve naturelle de La Réunion, Réseau des réserves du lagon sud Nouvelle Calédonie, Polynésie française: Moorea et accessoirement Fakarava

⁸ Décision de création et processus de délimitation de AMP; élaboration des normes et des contraintes applicables aux zones ; modes de gestion du projet de conservation (autoritaires, consensuels, contractuels, commerciaux...); détermination des objectifs et des fonctions des AMP sous forme d'incitations ou de programmes publics ; évaluation de l'efficacité et de la pertinence des mesures de police (adéquation des

nécessairement des circonscriptions soumises à des normes juridiques particulières⁹. On voit également que les compétences juridiques des gestionnaires peuvent être inexistantes sur le plan réglementaire (pas de capacité à modifier l'ordonnancement juridique général) et très limitées sur le plan contractuel (pas de personnalité juridique et donc une capacité de gestion très faible)¹⁰. Dans ces conditions une étude du contexte juridique doit être entreprise d'autant que l'utilisation des normes « sociétales » est aujourd'hui recommandée (disciplines coutumières, traditions, autorégulation des acteurs, AMP « traditionnelles » (?)...)

L'approche normativiste apparaît ainsi à la fois sommaire et erronée. Une analyse de « droit effectif » semble préférable par laquelle il serait fait l'inventaire des normes et de leur *effet réel* sur les pratiques sociales. On découvre d'ailleurs que mesurer l'applicabilité des normes est difficile et qu'on en tire souvent des conclusions contradictoires. Ainsi, la création de normes et l'intensification des contrôles créent un « phénomène de délinquance » sans que l'on puisse évaluer leur légitimité, leur véritable niveau et *a fortiori* leur évolution. La norme de protection reste une abstraction que l'on doit mesurer en termes de pratiques sociales. Ces dernières doivent d'ailleurs être rapportées à l'effort de surveillance et de contrôle.

b. Une analyse fonctionnaliste des institutions

Pour ce qui concerne l'analyse des institutions, il faut inventorier *les actions effectivement réalisées par les gestionnaires des AMP* et non pas se contenter des règles formelles qui les ont créées. Certes, dans l'ensemble des AMP étudiées dans le projet, un objectif global de conservation est formalisé dans les textes créateurs des administrations ou des organes de gestion. *Mais cet objectif n'a pas de contenu, c'est une abstraction juridique, l'expression d'une volonté qui doit se décliner ensuite en terme d'action et d'organisation.* Il faut donc analyser le contenu réel de l'ensemble de l'action publique engagée pour réaliser cet objectif. Pour avoir une représentation concrète de l'action de conservation des AMP, l'enquête GAIUS s'est inspirée de la démarche utilisée aujourd'hui dans le cadre de l'évaluation des administrations françaises d'Etat¹¹. Depuis 2006, l'intervention des administrations publiques est formatée en « *différentes missions, programmes et actions* » dont on mesure le coût et l'impact par la définition d'indicateurs et d'objectifs. Sur la base de ce principe, l'analyse institutionnelle des AMP est inversée : c'est à partir de l'inventaire des actions menées et programmées qu'on essaye de dégager des fonctions de gouvernance¹². Celles-ci ne reposent pas sur une représentation théorique de l'action publique : elles découlent des projets et des bilans d'activités des institutions *effectivement réalisés*. L'analyse *fonctionnelle qualitative* des activités est effectuée *a posteriori* : Qu'est-ce qui a été *produit* par le système de gestion ? Comment peut-on le caractériser ?

Dans une démarche *quantitative*, on cherche ensuite à évaluer *l'effort administratif de protection* pour mesurer les différentes fonctions : à partir des budgets et des bilans d'activité des gestionnaires. Mais il faut souvent *consolider* cette intervention, car les seuls budgets des organes de gestion ne rendent pas compte de la totalité de l'action publique engagée pour la

règles avec les objectifs poursuivis) ; modes de contrôles et de vérification de l'applicabilité des normes (cadre juridique de la surveillance et des contrôles) ; processus de révision des protocoles...

⁹ Il en est ainsi en particulier les grandes aires marines telles que les aires de biosphère ou les parcs marins qui sont plus assimilables à un label international ou à un simple cadre de concertation.

¹⁰ C'est le cas précisément des deux AMP de Moorea et de Fakarava en Polynésie

¹¹ La loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances réalise une transformation radicale des règles budgétaires et comptables de l'État en France. Le budget général de l'État est désormais découpé en 34 *missions*, 132 *programmes* et près de 580 *actions* qui détaillent les finalités des politiques publiques Cf. Le guide pratique de la LOLF sur le site du ministère français des finances : <http://www.budget.gouv.fr:80/>

¹² Les procédures de la LOLF sont au contraire des procédures « prospectives » : elles assignent à une administration des missions, des objectifs et des indicateurs qu'elles accompagnent de moyens. Dans notre démarche *a posteriori* nous inventorions les actions et nous les classons par fonctions et par missions.

gouvernance. Une consolidation *interne*, car les budgets des gestionnaires ne font pas apparaître tous les concours dont ils bénéficient ; une consolidation *externe*, car différentes interventions participent également aux missions de conservation dont elles sont chargées (intervention de la force publique par exemple, des laboratoires de recherche ou de certaines ONG agissant sur le site).

II L'application de l'analyse institutionnelle au PGEM de Moorea

Lors de la mission GAIUS en Polynésie française une application de l'analyse institutionnelle a été expérimentée. Après avoir étudié son contexte et son cadre juridique et administratif, le fonctionnement du plan de gestion des espaces marins de Moorea a été analysé ; si l'analyse institutionnelle nous apporte de nouveaux éclairages, elle pose également de nouvelles questions et elle nourrit la perplexité.

1. Le contexte socioéconomique du PGEM¹³

L'île de Moorea est une île haute du pacifique Sud qui se présente comme un triangle isocèle entouré d'un lagon régulier d'une largeur ne dépassant pas un kilomètre et demi. Sur une superficie de 134 Km², dont plus des ¾ sont des pics volcaniques inaccessibles, l'île de Moorea compte aujourd'hui 19 000 habitants. Ils sont principalement répartis sur un linéaire côtier d'un peu plus de soixante kilomètres et dans d'anciens villages occupant de courtes vallées. En raison de la proximité et des commodités de transport, l'île est devenu l'espace résidentiel actif de la ville de Papeete qui intègre désormais Moorea dans différentes fonctions urbaines. Par ailleurs, pendant les vacances et les week-ends, la population de l'île augmente considérablement. Les pressions anthropique sont donc en augmentation constante : on évoque une croissance de 1000 habitants par an. Dans ce contexte particulier, *trois dossiers environnementaux* menacent la conservation du lagon :

- une intensification de la *fréquentation* du lagon pour de multiples usages récréatifs liés au tourisme et aux loisirs des citadins ;
- un phénomène de *surpêche* selon des pratiques vivrières et de subsistance d'autant plus difficile à maîtriser qu'il est diffus et généré par d'innombrables acteurs;
- un phénomène de *dégradation du milieu lagonaire* en raison de nombreuses pratiques de remblaiements, rejets, appropriations, emprises illégales...

C'est pour cela que s'est progressivement mis en place il y a dix ans le Plan de Gestion des Espaces Maritimes (PGEM) dont l'objet était de réguler et de contrôler les usages du lagon de Moorea. L'enquête fait ainsi apparaître un environnement juridique et socioéconomique compliqué que l'on ne retrouve pas dans le spécimen des sites retenus dans GAIUS. Le PGEM de Moorea est donc confronté à des difficultés spécifiques et qui constituent autant de contraintes pesant sur l'action publique de protection :

Des difficultés socioéconomiques :

- intensité et croissance de l'intégration urbaine de l'île ;
- population indisciplinée aux pratiques *vivrières* difficiles à contrôler ;
- nombreuses atteintes au domaine public maritime par les riverains et les opérateurs;

Des difficultés institutionnelles et juridiques

- faiblesse des bases juridiques du gestionnaire et des règles de police ;

¹³ Cf. pour les données détaillées de ce contexte et sur les missions GAIUS en Polynésie les rapports relatifs à Moorea sur le site Internet GAIUS : F. Féral WP1/02, B. Cazalet WP2/01. Cf. également sur l'approche anthropologique du PGEM, C. Gaspar, T. Bambridge « *Territorialités et Aires Marines Protégées à Moorea* » JSO 2008

- *embroglio* administratif entre les différentes collectivités impliquées dans la mise en œuvre du plan ;

Des difficultés matérielles et opérationnelles :

- faiblesse et incertitude du financement de la structure de gestion;
- taille et dispersion des AMP sur une ligne de côte de plus de soixante kilomètres;
- absence de personnel à haute qualification rattaché à la structure de gestion ;
- absence de données quantitatives pour l'évaluation des résultats ;
- absence d'évaluation opérationnelle globale de l'effet réserve...

Ces difficultés incitent à la prudence quant aux jugements de valeur portés sur l'efficacité de la gouvernance de l'AMP de Moorea et sur les comparaisons avec d'autres modèles. Au total, nous observons que le PGEM n'a jamais fonctionné d'une façon idéale : la vie de l'institution est comparable à une succession de crises où l'instabilité institutionnelle semble être la règle. La gouvernance apparaît comme un éternel chantier en construction au gré des conflits interpersonnels, des projets, des difficultés financières, des chausse-trappes politiciennes : mais peut être s'agit-il là de la vie normale d'une institution ? En tout cas nous ne retrouvons pas le modèle normatif rassurant que mettent en scène les actes constitutifs du PGEM.

2. Le cadre juridique et administratif de l'aire marine protégée de Moorea

Au-delà du contexte socioéconomique rapidement résumé au paragraphe précédent, GAIUS s'est intéressé au processus institutionnel et juridique porteur du projet d'aire protégée. Ici encore les particularités nous apparaissent : origine et nature du projet, genèse et installation des organes de gestion.

a. Origine et nature administrative du PGEM

Le PGEM a établi un zonage lagonaire comportant huit aires marines protégées¹⁴, et il a créé un Comité permanent comme organe de gestion des ces périmètres. La loi confie la gestion domaniale des lagons au Gouvernement de Polynésie française, le PGEM est donc « *l'instrument d'administration concertée mis en place par le Conseil des Ministres de Polynésie pour exercer ses compétences environnementales sur le lagon de Moorea* ». Le plan de gestion se présente comme une succession d'étapes réalisant une décentralisation croissante pour la mise en place de la « gouvernance environnementale » du lagon.

En tant que système administratif le PGEM est un programme d'administration publique¹⁵ constitué essentiellement d'un ensemble de *mesures incitatives* : « *définir des équilibres* », « *le plan est basé sur l'information et la participation* », « *son but est d'aboutir à un projet collectif accepté par tous* »... Pourtant, l'arrêté de création du Plan de gestion comportait déjà des mesures de police et d'interdictions¹⁶. Il s'agissait en particulier de la définition de zones de pêche interdite dans lesquelles apparaissent des restrictions aux libertés individuelles de circulation et d'activités.

D'un point de vue organique, le PGEM peut être défini comme *un programme territorial interministériel*, comportant des réglementations domaniales renforcées et des mesures incitatives. Le Comité de gestion permanent est l'organe de suivi et d'application de ce

¹⁴ Aires marines protégées du Plan de Gestion de l'Espace Maritime (PGEM) de Moorea, Code de l'aménagement de la Polynésie française. Catégorie II et IV de l'UICN. Arrêté n° 0410 / CM du 21 octobre 2004. Surface totale des 8 AMP : 969 ha (exclusivement marine), soit 19,8 % de la surface du lagon

¹⁵ Adopté le 21 octobre 2004 par le Conseil des Ministres de Polynésie Française : « *L'objectif général du plan de gestion de l'espace maritime est d'assurer la gestion de l'espace maritime tant au niveau de l'exploitation des ressources qu'au niveau de l'utilisation de l'espace. Il définit l'équilibre souhaitable entre l'exercice des activités humaines et la conservation du patrimoine naturel. Il est basé sur l'information et la participation de la population afin d'aboutir à un projet collectif accepté par tous et dont chacun se sent responsable. Il se veut un modèle de gestion intégrée, outil nécessaire au développement durable* »

¹⁶ Leur nature et leurs fondements juridiques restent incertains mais admettons ici qu'il s'agisse là d'un problème secondaire. Cf. sur les détails de ce cadre juridique le rapport GAIUS de Bertrand Cazalet.

programme. Composé de l'ensemble des « acteurs » du lagon, il est présidé par le Maire de Moorea et son siège se situe dans les locaux de la municipalité¹⁷.

Pourtant, le Comité n'a pas la personnalité juridique, ni de pouvoirs juridique de gestion (administration de crédits, signature de contrats ou pouvoir de décision, actes administratifs individuels), il n'a pas non plus de compétence règlementaire, ni des pouvoirs de constatation ou de sanction. Pour l'ensemble de ces actes, il doit s'en remettre soit aux collectivités compétentes (Etat, Territoire ou Municipalité dans leurs différentes sphères de compétences), soit à une *association miroir* pour effectuer ses actes de gestion (contrats, programmes d'action, gestion de personnels...). Le PGEM est donc une catégorie administrative au fonctionnement très complexe. D'un point de vue juridique, il se présente plus comme une instance donneuse de recommandations et d'avis que comme un véritable organe de gestion.

b. Genèse et installation du PGEM

Sur le plan du processus administratif, le PGEM s'est mis en place selon une succession d'étapes qui vont *de la conception à la mise en œuvre* du plan de gestion :

1. *L'initiative* du plan à caractère technoscientifique s'apparente au modèle « *up down* » que l'on rencontre souvent dans les procédures de conservation de la nature :

- la source d'*inspiration* scientifique et internationale du projet de conservation¹⁸;
- l'*appropriation institutionnelle* par les services administratifs du Territoire¹⁹ ;

2. L'opération, conçue au niveau des administrations, s'est concrétisée ensuite par *l'adoption du dispositif administratif du PGEM en ralliant les autorités politiques locales*:

- *l'acceptation du principe* du plan par la Commune de Moorea ;
- *la création formelle* du plan par le Conseil des Ministres de Polynésie française sous forme d'acte administratif.

3. *La mise en œuvre et la gestion* du PGEM ont été ensuite *transférées aux acteurs locaux* au niveau décentralisé:

- *transfert de la responsabilité* du PGEM au Comité permanent domicilié *de facto* auprès de la mairie de Moorea et présidé par le Maire de Moorea;
- *création d'une « association miroir »*²⁰ pour bénéficier des commodités de gestion d'une personnalité juridique privée.

Le PGEM est donc une opération *conçue au niveau central dans son principe* et dans ses objectifs, puis *progressivement déléguée auprès de la société civile pour sa mise en œuvre et son opérationnalité*. Si l'on considère que, dans le futur, le PGEM doit être une mission décentralisée d'intérêt public, nous sommes aujourd'hui dans *la phase de transfert de compétence et de responsabilité du niveau central vers le niveau décentralisé*.

L'analyse de l'implication des acteurs, montre que cette phase de transfert repose principalement sur l'administration du Territoire qui anime le PGEM. En fait, *une étape administrative de déconcentration précède le basculement du PGEM vers la municipalité*. Ainsi, l'administration du Territoire est déterminée à *faire faire* les missions décidées à son niveau, soit par les acteurs locaux de la municipalité, soit par des institutions de la société civile²¹.

¹⁷ Représentation des communes de Moorea, des pêcheurs, hôteliers, protecteurs de la nature, de l'administration du Territoire, des scientifiques...

¹⁸ Personnalités scientifiques et de l'Etat engagé dans ce processus, à travers les sollicitations des différents ministères métropolitains. L'appui de la tutelle s'est concrétisé par le financement IFRECOR et par l'expertise des ministères.

¹⁹ Service de la Pêche, Service de l'Urbanisme, Direction de l'Environnement : sont les véritables acteurs et concepteurs de ce programme.

²⁰ Association dont l'objet social et la composition se confondent avec le PGEM et le Comité permanent

²¹ Sur ces étapes fréquentes de déconcentration préfigurant la décentralisation Cf. Pierre Legendre « *L'administration du XVIII^e siècle à nos jours* » P.U.F Paris 1969

Mais cette opération de transfert est délicate : certains anthropologues affirment que « les polynésiens veulent décider mais ils répugnent à gérer ». Il est clair que la gestion du PGEM est devenu une « patate chaude ». L'opération se heurte aujourd'hui à deux obstacles : la réticence politique de certains acteurs locaux d'une part et les difficultés opérationnelles d'autre part²².

3. Les fonctions du PGEM à travers son budget et ses programmes d'action

Après avoir examiné le processus de création de l'institution et son contexte, s'est posée la question de l'analyse du fonctionnement de l'institution à travers l'ensemble de sa production administrative. L'examen des comptes rendus et des budgets du PGEM permet de mieux analyser ses fonctions et le contenu de son action. A ce stade de la recherche, cette analyse est expérimentale²³. Mais la reconstitutions des activités et les dépenses font bien apparaître des fonctions dominantes qui déterminent le *contenu réel* de la gestion de l'AMP de Moorea : discipline des usages, communication auprès du public, fonction institutionnelle d'avis et de décision, aménagement et gestion du milieu. *La répartition de l'effort administratif* permet ensuite d'analyser la ventilation des moyens qui montre comment se mobilisent les instances du PGEM.

a. Fonction de discipline des usages : surveillance, répression, rappel des règlementations...

Cette question occupe un part importante des préoccupations du Comité et des acteurs. Le recrutement d'un surveillant constitue la réponse du PGEM à l'indiscipline des usagers supposée ou constatée. Dans le budget 2008 de l'association la fonction apparaît à hauteur de près du 1/4 des dépenses prévues. Mais l'effort administratif doit être consolidé avec l'intervention répressive de la police municipale de Moorea et de la Gendarmerie²⁴. Par ailleurs, l'activité d'un agent de du Service des pêches du Territoire doit également être comptabilisée dans cette fonction disciplinaire²⁵. Au titre de la discipline l'ensemble de ces interventions se décline en un salaire d'agent administratif supplémentaire ainsi que ses dépenses d'intervention. L'effort administratif global se situe ainsi aux alentours de 33% du coût du plan de gestion.

Mais cette première donnée ne nous donne pas d'informations sur l'efficacité de la surveillance. Il faudrait affiner l'analyse en évaluant : les heures de surveillance effective sur zone ; la difficulté d'observer les pratiques (pêche nocturne, individuelle...) ; le rapport de l'effort de surveillance aux surfaces à surveiller ; les temps de déplacement pour se rendre sur les différentes zones ; la ventilation de l'intensité de la surveillance sur les différentes AMP ; la répartition de la répression sur le territoire halieutique surveillé...

Il serait ensuite intéressant d'analyser cette « délinquance »: quel type de braconnage, quelle motivation, quel effet, etc. Mais sur ces différentes questions le Comité ne dispose d'aucune donnée.

²² Ainsi les moyens matériels dont dispose le Comité sont très limités et ils dépendent en totalité des subventions des collectivités

²³ Il s'agit du *premier budget de l'association* créée en 2007 : or les dépenses d'équipement et d'investissement sont très importantes au démarrage de la structure. Il faut effectuer une présentation sous forme d'amortissement de la plupart des dépenses d'équipement (...balisage, mouillage écologique, bateau, jet ski, moteur...). Par ailleurs les *coûts administratifs de fonctionnement* du PGEM doivent être consolidés avec les coûts d'intervention des administrations au soutien du PGEM : administrations locale, territoriale et nationale.

²⁴ Une cinquantaine d'infractions sont constatées chaque année par les deux services : chiffre communiqué par la Gendarmerie de Moorea.

²⁵ Délivrance des cartes de pêche lagonaire, établissement des données statistiques des pêches lagonaires. Des interventions du service de surveillance des pêche ont été évoquées mais elle ne sont ni documentés ni chiffrées

b. Fonction d'information, d'éducation et de sensibilisation du public : conception, éditions, diffusion de supports d'information et de communication

Le coût consolidé de la fonction d'information a été évalué à 27% des dépenses du PGEM. C'est le deuxième poste budgétaire de l'association. Le coût de la conception des supports de communication a été estimé car ils ont été réalisés soit par des bénévoles, soit par des agents publics agissant dans le cadre de leurs missions administratives. Les efforts de diffusion ont également été pris en charge par les administrations support. C'est probablement une des activités la plus emblématique du Plan : l'enquête révèle que l'existence du plan est connue de tous les publics ainsi qu'une grande partie de son contenu.

c. Fonction institutionnelle: négociation, concertation, émission d'avis, échanges d'information des acteurs...

Cette fonction institutionnelle rassemble le groupe des acteurs représentatifs des intérêts liés à la gestion du lagon. L'examen des procès-verbaux des réunions de l'Association PGEM et du Comité permanent révèle la grande vitalité de cette fonction. Le rythme des réunions du PGEM est d'environ une dizaine par an, ce qui va très au-delà des règles statutaires prévues initialement lors de la publication du décret. En fait c'est l'activité qui mobilise le plus de temps et d'efforts des membres bénévoles du Comité

Chaque réunion traite en moyenne une quinzaine de points à l'ordre du jour où sont *discutées en particulier les demandes d'occupation ou de concession sur le domaine lagonaire et où sont également discutées des autorisations d'activités*. Cette fonction n'est pas budgétisée. La reconstitution des éléments du coût de cette fonction et son imputation sur les différents acteurs la situe à 14,5% des coûts de fonctionnement de l'organe de gestion.

- *Secrétariat du PGEM*: personnels de secrétariat, mise en forme des dossiers, procès verbaux, transmissions administratives, communications, reproduction de documents, archivage, local de réunion.
- *Coûts de réunions* : mobilisation des personnes déplacements. L'ensemble de ces coûts est pris en charge par les différents acteurs sans compensation
- *Expertise et appui technique au PGEM*. Le suivi du PGEM est réalisé par les services du Territoire et les scientifiques membres du Comité permanent. Ces organismes assurent les frais de personnels de déplacement et de communication de l'expertise. Sans l'expertise du territoire et de laboratoires publics, le Comité permanent ne pourrait fonctionner. Cette expertise bénévole correspond à 3 mois d'assistance technique *junior* au service du Comité permanent.

d. Fonction d'aménagement et de gestion du milieu naturel : territorialisation, modulations des pratiques, suivi scientifique.

Cette fonction rassemble l'ensemble des interventions de gestion du milieu proprement dite : signalisation du PGEM, restauration du milieu, ensemencement, indemnités de certains acteurs pour renoncer à des pratiques, suivi scientifique. Ces opérations sont estimées à 26% de l'effort administratif du PGEM :

- *Territorialisation du PGEM* coûts du balisage, entretien...
- *Intervention sur les pratiques et le milieu* : mesures compensatoires, projets de réensemencement et de réhabilitation zones dégradées, ancrages écologiques...
- *Suivi scientifique* (déterminants pour la crédibilité de l'AMP)²⁶.

²⁶Le PGEM de Moorea bénéficie de nombreux travaux scientifiques réalisés par des équipes implantées sur l'île. Mais ces travaux ne sont pas à proprement parlé des études de suivi des AMP. Cet appui essentiel n'est ni évalué ni comptabilisé.

Ainsi, l'analyse fonctionnelle du plan de gestion fournit de nombreuses informations. On doit évidemment les utiliser avec prudence car il n'existe pas de règle de fonctionnalisation optimale de la gouvernance d'une aire marine protégée : notre analyse des fonctions du PGEM se fonde uniquement sur ses pratiques, ses programmes et ses contraintes.

On mesure ensuite la difficulté de mesurer les coûts effectifs de la gouvernance et des fonctions qui la composent. Le budget de l'organe de gestion n'est que la partie la plus visible de l'intervention. Dans le cadre d'une opération d'administration publique des financements et des interventions croisées ne sont pas imputées au bénéfice du PGEM alors même que celui-ci ne pourrait s'appliquer sans ces concours incidents.

Enfin, l'estimation des coûts et des efforts de gestion ne nous renseigne pas sur leur efficacité. On sait simplement aujourd'hui à quoi l'institution consacre son temps et ses moyens sans apporter d'élément probant sur l'amélioration de la conservation du milieu ou sur sa durabilité.

4. Bilan et enseignements provisoires de l'analyse institutionnelle

Les nombreuses informations tirées des analyses juridiques et institutionnelles soulèvent plus de questions qu'elles ne répondent à la demande de tableau bord attendue par les gestionnaires ou par les décideurs politiques. Sans céder au relativisme absolu, force est de constater que chaque AMP est le produit d'une histoire et d'un contexte difficilement transposables. C'est sur ces données particulières que la gouvernance s'organise, plus que sur un modèle d'action standardisé élaboré par des managers éclairés. La gestion du PGEM nous apparaît comme un parcours d'obstacles et non comme un processus linéaire qui engrangerait des acquis règlementaires régulant une société civile bien disciplinée.

a. L'importance et la complexité du processus d'institutionnalisation des AMP

L'exemple de Moorea démontre que la mise en place des systèmes de gestion est un long processus accompagné de crises qui aboutit à des compromis pragmatique et fragiles. La mobilité socioéconomique de l'île exerce une pression constante sur l'organe de gestion et sur les membres du Comité. C'est ainsi qu'il a fallu dix ans pour la mise en place formelle du plan de gestion. Depuis lors le Comité se heurte à des difficultés pratiques dans la conduite de son action et à des résistances sociétales inattendues.

En dépit de ces difficultés, le PGEM de Moorea fait désormais partie du paysage administratif de la Polynésie française et sa notoriété est établie. Les promoteurs du plan (aujourd'hui le Comité permanent,) ont réussi à réaliser une partie difficile du parcours :

- faire accepter le principe d'une gestion *naturaliste* du lagon contre les pratiques traditionnelles,;
- trouver une place légitime pour imposer des procédures de régulation et de préservation ;
- être reconnue comme un acteur incontournable de l'urbanisme de Moorea ;
- faire connaître dans leur ensemble et vulgariser les règles d'interdiction.

Par ailleurs, l'*organisation* administrative (création d'un *organe* ad hoc) est opérationnelle bien qu'elle repose sur des bases juridiques bancales. Nous retiendrons que cette *tâche d'insertion institutionnelle* est la mission principale réalisée par le PGEM... mais que tout reste à faire au niveau opérationnel

b. Le caractère pernicieux de l'évaluation des coûts

On ne doit pas se polariser ensuite sur le *coût de fonctionnement* du PGEM de Moorea tel que GAIUS l'a schématiquement chiffré en procédant à des amortissements et à des

consolidations. Estimé à 200 000 €²⁷, on peut faire de nombreux commentaires sur cette somme globale. Mais les ratios qui n'ont guère de sens autre que de donner des idées très grossières et des ordres de grandeur... Si l'on rapporte le coût global aux surfaces protégées : le PGEM c'est 200 € l'hectare (1000 hectares d'AMP)²⁸. Si l'on considère que la Polynésie française peut être comparée démographiquement à une collectivité, le département des Pyrénées-Orientales investit 1€ par habitant pour protéger la Réserve de Banyuls (400 000 résidents). La Polynésie consacre 0,71€ par habitant pour « protéger » le lagon de Moorea (280 000 résidents).

Mais comparaison n'est pas raison : nous avons ici l'illustration d'un indicateur quantitatif stupide dont sont friands les décideurs. Les difficultés des deux AMP n'ont rien de comparable : en Polynésie la surveillance des usages et la police du domaine sont des missions qui n'existent pas réellement à la charge de la réserve dans les Pyrénées-Orientales²⁹.

Si l'on prolonge la comparaison des deux aires protégées, les pressions urbanistiques et touristiques ne sont pas de même nature. Si on analyse les fonctions de suivi scientifique et de communication, on note qu'elles sont très importantes à Banyuls : les amortissements de matériels y sont désormais bien rodés et bien documentés. Au contraire les coûts en personnels de la réserve de Banyuls sont élevés, c'est le poste budgétaire le plus important. La qualification des personnels est du plus haut niveau, assurant eux même le suivi scientifique. Celui-ci est pratiquement inexistant à Moorea. A ce stade de nos observations nous nous rendons compte que les ratios de comparaison sont pernicieux, car nous n'avons pas épuisé l'analyse des fonctions réelles des AMP et des contraintes qui pèsent respectivement sur elles. A l'inverse, la vitalité sociétale du Comité permanent du PGEM est étonnante sans comparaison avec ce qui se produit à Banyuls : en un an le comité a instruit et s'est prononcé sur plus de 100 opérations d'urbanisme et de police domaniale ! Une véritable performance institutionnelle qui n'apparaît dans aucune ligne budgétaire et qui, ses coûts reconstitués, ne se situe qu'au quatrième rang des fonctions.

c. Fonctions apparentes et fonctions effectives

L'analyse institutionnelle nous aide à définir à quoi sert en définitive le PGEM de Moorea ou tout autre système de gestion. Si on examine à nouveau l'ensemble des interventions du plan de gestion et les efforts du Comité, on observe qu'il s'est battu sur trois fronts qui correspondent bien aux troubles générés par la transformation du lagon de Moorea en espace citoyen :

- une politique de régulation et de limitation des pêches de subsistance difficilement compatibles avec l'intégration urbaine ;
- une participation active à la police de l'urbanisme, de l'environnement et du domaine public lagunaire ;
- une politique de modération et de canalisation des usages récréatif et touristiques.

Le PGEM apparaît comme l'instrument *d'urbanisation durable du lagon* de Moorea qui accompagne le processus d'urbanisation de l'île sans pouvoir s'y opposer. Il négocie la reddition progressive des pratiques de pêches vivrières ; il freine les aménagements urbains et touristiques sans s'opposer à leur développement ; il met en place progressivement une police des usages récréatifs et touristiques du lagon. Le PGEM est un « *modèle urbain d'AMP* » nécessaire en raison de la fonctionnalisation de la commune de Moorea dans l'orbite de la ville.

²⁷ Par comparaison, la seule dotation de fonctionnement de la réserve de Banyuls est de 400 000 € Il s'agit ici du seul budget de la réserve sans amortissement et sans consolidation.

²⁸ Par comparaison 660 € à l'hectare (600 hectares d'AMP) à Banyuls

²⁹ Cf. l'analyse de ces deux dossiers dans les rapports GAIUS cités supra.

Sa fonction principale est de *construire progressivement une police urbaine du lagon et de ses richesses*, en contrepoint de la conception traditionnelle. Dès lors, la conservation naturaliste du lagon est le complément de la conception urbaine/récréative.

d. *Efficacité globale du modèle de gouvernance polynésien*

Si l'on examine les quatre fonctions incidentes dégagées par l'analyse institutionnelle de GAIUS, on n'est pas persuadé de l'efficacité de la surveillance ou de la gestion du milieu qui semble pourtant être la fonction emblématique. Mais cela n'enlève rien à *l'efficacité globale* d'une action fondée sur l'idée de faire d'abord accepter le principe de la protection du lagon. Or à cet égard, malgré des difficultés de toutes natures, le PGEM a obtenu des résultats :

- clarification de la gestion du lagon par l'arrivée d'un nouvel organe de gestion et mise en place du plan ;
- sensibilisation des acteurs et du public et acceptation laborieuse mais progressive du principe du plan de gestion et de ses règles ;
- amélioration de la connaissance des pratiques lagonaires et des problèmes sociaux ;
- participation à la police du domaine et protection du linéaire côtier mis sur l'agenda des acteurs public ;
- balisage de l'espace, projets de réhabilitation et de réensemencement...

Pourtant bien des difficultés ont considérablement handicapé ses missions :

- flottement autour de l'évaluation scientifique ;
- résistances des pratiques de pêche vivrières et de subsistance ;
- flottement sur la lisibilité de l'acteur politique responsable du PGEM : incertitudes juridiques et défausse politique ;
- faiblesse de moyens, fragilité institutionnelle...

C'est donc principalement par la communication et par l'activisme institutionnel dans le domaine de la police du domaine que l'on peut parler de réussite du PGEM. Mais paradoxalement ses fonctions les plus légitimes (police des pêches, restauration et suivi du milieu) sont probablement les plus mal assurées et documentées.

Ainsi si l'enquête institutionnelle a un caractère qualitatif elle nous donne de nombreuses informations sur l'efficacité des organes de gestion, sans nécessairement être en relation avec les données environnementales. Il est possible de mesurer l'efficacité de l'institution.