



HAL
open science

La Gouvernance du Développement durable dans l'espace caraïbe

Justin Daniel

► **To cite this version:**

Justin Daniel. La Gouvernance du Développement durable dans l'espace caraïbe . [Rapport de recherche] UMR CNRS 8053. 2013. hal-01675007

HAL Id: hal-01675007

<https://hal.univ-antilles.fr/hal-01675007>

Submitted on 3 Jan 2018

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.



Rapport de recherche

La Gouvernance du Développement durable Dans l'espace caraïbe¹

Etabli dans le cadre du programme de recherche

Environnement et développement dans l'espace caraïbe

PO-FEDER 2007-2013

Coordonné par

Justin DANIEL

Professeur de science politique

Centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe

UMR-CNRS 8053

Juin 2013 (*mise à jour le 31/12/2013*)

¹ Ce document de travail a été réalisé avec le concours de Jean-Raphaël Gros-Désormeaux, chargé de recherche au CNRS, que nous tenons à remercier pour ses précieux conseils.

Liste des acronymes

ACP : groupe Afrique, Caraïbe, Pacifique

AEC : Association des États de la Caraïbe

AEM : Accords environnementaux multilatéraux

APA : Accès aux ressources génétiques et partage des Avantages

APD : Aide publique au développement

APEI Alliance des petits Etats insulaires (AOSIS : Alliance of Small Island States)

BPOA : Programme d'action de la Barbade

CAN : Communauté Andine des Nations

CARICOM : Communauté des Caraïbes

CARIFORUM : Forum caraïbe

CCAD : Commission centraméricaine pour l'environnement et le développement (Central American Commission on Environment and Development)

CDB : convention sur la diversité biologique

CDD : Commission des Nations Unies pour le Développement Durable

CELAC : Communauté des États latino-américains et caribéens

CEPALC : Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine

CEPF : Critical Ecosystem Partnership Fund

CITES : Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction)

CLGF : comité local de gestion forestière

DEAL : Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement.

DEFRA Department for Environment, Food and Rural Affairs (Département de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales)

DFA : Départements français d'Amérique

DFID : Department for International Development (Ministère du Développement International du Royaume-Uni)

DROM : Département et région d'outre-mer

EDF : Environmental Defense Fund

EIE : évaluation d'impacts environnementaux

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FCO : Foreign and Commonwealth Office

FEM : Fonds pour l'environnement mondial

FFI : Fauna and Flora International

ILAC : L'Initiative de l'Amérique latine et des Caraïbes pour le développement durable (*Latin American and Caribbean Initiative for Sustainable Development*)

JNCC : Joint Nature Conservation Committee (Comité mixte pour la conservation de la nature)

MERCOSUR : Marché commun du Sud

MINURVI : Réunion des ministres et Hauts fonctionnaires en charge du secteur de l'habitat et de l'Urbanisme en Amérique latine et dans la Caraïbe (Meeting of Ministers and High-level Authorities of the Housing and Urban Development Sector in Latin America and the Caribbean)

NBSAP : National Biodiversity Strategies and Action Plan (Stratégie et plan d'action national pour la biodiversité)

OEA : Organisation des Etats Américains

OECS : Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale

ONF : Office national des forêts

OTBG : Overseas Territories Biodiversity Strategy Group (stratégie de la biodiversité du groupe des TBOM)

PAB : Plan d'action pour la biodiversité

PAN : Plan d'action national pour l'environnement

PEID : Petits Etats insulaires en développement

PNDD : Plan national pour un développement durable

PNUD : Programme de Développement des Nations Unies

PNUE : Programme pour l'Environnement des Nations Unies

PTOM : Pays et territoire d'outre-mer

SCSCB : Société pour la conservation et l'étude des oiseaux de la Caraïbe

SICA : Système d'intégration centre-américain

SNDD : stratégie nationale de développement durable

SNGE : Stratégie nationale de gestion de l'environnement

SPAW Protocol : Protection and Development of the Marine Environment in the Wider Caribbean Region – protocole à la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes

STRATOM : Stratégie territoriale pour les outre-mer

TOM : Territoires d'outre-mer

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature

UNASUR : Union des nations sud-américaines

WCS : Wildlife Conservation Society

Table des matières

Liste des acronymes	2
INTRODUCTION.....	7
Des questions transversales.....	10
Plan du rapport.....	13
Première partie : La gouvernance du développement durable. Enjeux et défis du pilier environnemental dans les territoires de la Caraïbe	14
I) Un contexte géopolitique et sociopolitique marqué par la diversité et la fragmentation de la région.....	15
A) Le cadre international et régional : un jeu complexe d'appartenances et d'affiliations	15
B) Les accords régionaux et interrégionaux	20
C) Des progrès, en dépit des défis à relever dans les PEID.....	22
1) Les stratégies nationales de développement durable (SNDD).....	24
2) La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.....	25
3) La Convention sur la diversité biologique	25
4) La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification	31
II) Une architecture politico-institutionnelle complexe	33
A) Les contraintes liées à la faiblesse des capacités institutionnelles et financières.....	35
1) Une volonté affichée, d'indéniables réalisations... ..	35
2) ...malgré les obstacles persistants.....	36
B) Une multiplicité d'acteurs compliquant la gouvernance	37
1) Une multiplicité d'acteurs	37
2) Les limites de la gouvernance	41
C) Les territoires non indépendants face à l'enjeu du développement durable : le cas des territoires britanniques d'outre-mer (TBOM).....	50
1) Le développement durable : une priorité affichée, des progrès indéniables... ..	51
2) ...en dépit de la persistance de contraintes multiples	53
I) Une prise de conscience de plus en plus aiguë de l'enjeu du développement durable	62
A) Un espace public saturé	63
B) Une multiplicité de dispositifs, un cadre réglementaire complexe.....	64

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

II) Des réponses teintées d'ambiguïté	72
A) La double appartenance Nord/Sud et ses conséquences	72
B) Une fragmentation persistante des dispositifs	74
Références Bibliographiques.....	83
Annexes.....	89
Annexe 1	91
Séminaire du 17 novembre 2012 : <i>Planification et développement durable outre-mer</i>	91
Annexe 2 :	95
Séminaire du 26 avril 2013 : <i>Gouvernance du développement durable et de la biodiversité.</i>	
<i>Regards croisés sur quelques expériences dans la Caraïbe</i>	95
Annexe 3 :	98
Jean-Raphaël Gros-Désormeaux : <i>Mode de gouvernance par une collectivité régionale</i>	98
Annexe 4 :	114
<i>Rapport de mission de Brigitte Facorat-Gaspard</i>	114
Annexe : 5	132
Documents du Congrès des élus de la Martinique (20 juin 2013)	132

INTRODUCTION

Depuis le milieu du siècle dernier, les économies de la Caraïbe sont en quête d'un modèle de développement adapté. Sans doute, les différents choix arrêtés ont-ils été très largement conditionnés par les voies, parfois hétérodoxes, empruntées en matière de décolonisation, qu'il s'agisse de l'intégration, sur un modèle d'autonomie plus ou moins affirmé, au sein d'ensembles plus vastes (Porto Rico, les territoires britanniques d'outre-mer ainsi que les territoires néerlandophones, sans oublier les départements français d'Amérique) (Daniel, 2011a), ou de l'indépendance formellement acquise, soit de manière précoce (Haïti, République dominicaine et Cuba au XIXème siècle), soit à partir des années 1960 pour les Etats anglophones. Dans tous les cas, la question du développement est demeurée un défi majeur et un enjeu obsessionnel. S'il est vrai que ces territoires, à l'exception de Cuba, de la République dominicaine et surtout d'Haïti, se sont rarement écartés du modèle de la démocratie pluraliste, si imparfaite soit la mise en œuvre de ce dernier, leur performance sur le plan économique est loin d'être à l'avenant.

Au cours de la seconde moitié du XXème siècle, les stratégies de développement se sont d'abord fondées sur une variante du modèle de l'industrialisation sur invitation d'Arthur Lewis. Celle-ci a avant tout été expérimentée à travers l'opération *Bootsrap* initiée à partir des années 50 à Porto Rico par le leader charismatique, Luis Munoz Marin qui avait abjuré sa foi dans l'indépendance. Ces stratégies donnaient la priorité à l'industrialisation dans le double objectif d'absorber le surplus de main d'œuvre et de favoriser des exportations compétitives (CEPALC-AFD, 2012). Elles ont néanmoins rencontré rapidement leurs limites : d'une part, elles exigeaient « *une augmentation du taux d'épargne suffisamment importante pour assurer le financement des investissements dans les industries d'exploitation des ressources naturelles. Même si l'industrie lourde axée sur le pétrole est bien implantée à Trinité-et-Tobago et si l'industrie légère s'est développée à la Jamaïque, elles étaient limitées par des économies d'échelle insuffisantes et des coûts élevés pour les pays plus petits. Par conséquent, certaines de ces économies ont continué à dépendre de l'agriculture comme principal moteur de la croissance jusqu'aux années 80* » (*idem.* 8) ; d'autre part, les entreprises établies dans ces territoires n'avaient qu'une faible influence sur leur économie et les retombées restaient limitées dans la mesure où il s'agissait, pour l'essentiel, de filiales intégrées verticalement à des groupes dont le siège se trouvait à l'étranger.

Les résultats décevants qui en ont découlé ont conduit à privilégier dans les années 70 une stratégie centrée sur l'Etat, faisant la part belle à un interventionnisme assumé se prolongeant parfois par le renforcement des services publics et des nationalisations dont certaines visaient à préserver les emplois existants.

L'accélération du processus de mondialisation dans les années 80, dans un climat dominé par le triomphe du libre-échange et des stratégies économiques centrées sur le marché, ainsi que, corrélativement, l'érosion des préférences commerciales pour l'exportation de produits agricoles poussent de nombreux pays de la région à se tourner vers la promotion des services, notamment le tourisme, et par la suite des services financiers offshore considérés comme les moteurs de la croissance et du développement (CEPALC-AFD, 2012 : 9). Parallèlement à ces réformes structurelles, dont certaines ont été imposées par le FMI et la Banque mondiale dans le contexte de crise des années 80-90, le régionalisme, considéré de longue date comme une condition du développement, est réactivé : il prend désormais la forme d'un régionalisme ouvert cherchant à mettre à profit l'intégration comme plate-forme permettant d'améliorer la compétitivité des exportations au niveau international.

Ainsi, depuis près de 25 ans le tourisme – et les services associés – tendent à constituer la principale activité économique de la majeure partie des territoires de la Caraïbe. Il s'agit là de l'un des moteurs principaux des échanges dans la région, auquel il convient d'ajouter les centres financiers offshore proposant des conditions fiscales attrayantes (Aruba, les îles Caïmans...), même si ce second levier est susceptible d'être contrebalancé, voire remis en cause en raison de l'évolution de la législation internationale sur les paradis fiscaux (Hampton et Christenen, 2011). Dans certains pays, l'activité minière contribue de manière significative à l'économie comme c'est le cas en particulier à Cuba et à la Jamaïque, alors que Trinidad profite de ses ressources pétrolières. Globalement, l'agriculture qui constitue le secteur le plus important de la croissance tend à stagner. D'autres territoires, victimes de l'essoufflement d'un modèle de développement largement fondé sur des dispositifs de défiscalisation – désormais fortement encadrés (les Antilles et la Guyane françaises) ou démantelés (Porto Rico) – connaissent des difficultés récurrentes. Ainsi l'île de Porto Rico qui s'enfonçait-elle depuis plusieurs années dans une récession aux effets dévastateurs, dont les racines sont bien plus profondes que la crise économique remontant à 2008, celle-ci agissant à la fois comme le révélateur et un amplificateur de déséquilibres structurels (Pantojas García, 2013).

Il est clair que la plupart des secteurs d'activités susmentionnés ont une influence décisive sur l'environnement ou en sont directement tributaires. En outre, dans bien des cas, la biodiversité est présentée comme un atout ou une richesse à valoriser, dans le cadre d'un développement repensé, tout en étant placée au cœur de la tension entre préservation et exploitation qui sous-tend les politiques publiques de développement. C'est dire que la problématique du développement durable, à travers notamment le pilier de l'environnement, se pose avec une acuité particulière dans la région caraïbe (Barker et *alii*, 1995 ; Barker et *alii* 203). D'autant qu'il s'agit de petits territoires ou Etats, particulièrement vulnérables et exposés aux risques

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

inhérents au changement climatique. Qu'il s'agisse des pays situés sur le versant caraïbe de l'Amérique centrale ou des petits Etats et territoires non indépendants de la mer des caraïbes, la question du développement est donc cruciale pour l'espace géographique considéré. Il n'est d'ailleurs guère de rapports officiels, nationaux ou internationaux, qui ne soulignent la nécessité pour la région caraïbe, appréhendée comme ensemble plus ou moins homogène ou à travers les diverses entités qui en forment le substrat, de s'approprier le paradigme du développement durable, en s'appuyant notamment sur la richesse unanimement admise de sa biodiversité².



Le présent rapport est l'aboutissement d'une recherche « *Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe* » financé dans le cadre des programmes opérationnels européens 2007-2013³. Il propose d'appréhender la question du développement durable dans l'espace caraïbe en mettant principalement l'accent sur sa dimension environnementale. Il s'agit là d'une restriction que l'on peut comprendre aisément : il ne saurait être question d'analyser de manière approfondie les différents piliers constitutifs du développement durable, même s'il convient de garder présentes à l'esprit leurs nécessaires articulation et mise en cohérence, un problème qui sera, au demeurant, abordé dans le cadre dudit rapport. Par ailleurs, il ne saurait, non plus, être question de traiter de manière exhaustive la totalité des territoires constitutifs de la région caraïbe, dont l'une des caractéristiques principales est sans aucun doute la très grande fragmentation tant du point de vue géographique qu'historico-institutionnel. Par conséquent, il s'agira plutôt de proposer plutôt une approche panoramique, à partir d'une série de questions transversales, tout en se focalisant, le cas échéant, sur les territoires qui ont fait l'objet d'un travail de terrain⁴ et surtout sur les Antilles françaises ainsi que la Guyane française, cette dernière partageant avec les autres territoires concernés

² Voir par exemple, Wege David C, Verónica Anadón-Irizarry, Amiro Pérez-Leroux : *Hotspot de la biodiversité des îles caraïbes*, BirdLife International, version définitive, janvier 2010 ainsi que le rapport des Nations Unies (Nations Unies, 2012 ; CEPALC, 2010; Sur les territoires français : Burac (2012) + **rapports officiels**.

³ Nous tenons à remercier l'Union européenne, la région Martinique et le Centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe (CRPLC) qui ont contribué à son financement. **Ont participé à ce projet de recherche : Sylvia Berté, Brigitte Facorat-Gaspard et Alain Laguerre. Jean-Raphaël Gros-Désormeaux a apporté son concours pour la rédaction du rapport final.** Le projet a donné lieu à l'organisation de deux séminaires, l'un le 17 novembre 2012, l'autre, le 26 avril 2013, dont les programmes sont annexés au présent rapport.

⁴ Il s'agit plus particulièrement de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Curaçao et de Trinidad et Tobago.

l'appartenance à une matrice socio-historique commune même si elle n'appartient, d'un point de vue strictement géographique, au bassin caraïbe.

Dans une large mesure, les questions transversales tournent autour de la thématique de la gouvernance du développement durable, autre notion sur laquelle le présent rapport revient largement dans sa deuxième partie. Pour l'heure, il convient d'entendre par là l'ensemble des acteurs, publics ou privés, impliqués dans la mise en œuvre de politiques relevant du développement durable, des rapports qui se nouent entre eux à travers les outils et instruments qu'ils mobilisent.

Des questions transversales

On constate en effet une multiplication des schémas et plans fixant des orientations en matière de développement durable à différentes échelles d'intervention. Les logiques de développement économique et de protection de l'environnement dans les espaces situés outre-mer sont plus difficiles à concilier dans la mesure où des compétences multiples, souvent concurrentes, s'exercent sur un espace réduit. D'où la difficulté de les appréhender de façon globale à travers des documents de planification adaptés. L'objectif de la recherche consistait à repérer et analyser l'ensemble des instruments juridiques de planification, d'aménagement, de développement dans l'espace caraïbe. Sont-ils adaptés à la configuration et aux problématiques spécifiques de ces territoires ?

Les stratégies de développement sont fortement tributaires des contraintes liées à l'espace. La limitation de ce dernier restreint fortement les potentialités de développement. En outre, les actions de développement sont confrontées à des handicaps économiques liés à l'étroitesse des marchés, sociaux liés à l'emploi, au logement, structurels en raison des retards et de l'insuffisance d'investissements structurants : transports, technologies de l'information.

Les enjeux environnementaux sont conditionnés par l'extrême fragilité des espaces et milieux naturels de ces régions. La protection et la gestion de l'environnement supposent la prise en compte à la fois des aspects terrestres, marins et maritimes, et donc des politiques intégrées et des moyens coordonnés, qui relèvent de compétences diverses.

La conjonction du développement économique et de la protection de l'environnement appelle de multiples interrogations :

- les modes d'action sont-ils adaptés au regard des particularités géographiques de ces territoires ?
- les moyens juridiques, financiers et fiscaux expérimentés depuis de nombreuses années sont-ils efficaces ?
- la répartition actuelle des compétences entre les différents acteurs du développement et de la protection de l'environnement est-elle pertinente ?

Les problématiques environnementales ne peuvent donc être détachées de la question du développement de l'espace caraïbe et conduit à prendre en compte le contexte particulier et les contraintes spécifiques à la région, tout en s'interrogeant sur les instruments et moyens disponibles.

➤ **Le contexte géopolitique et juridique régional**

- Les conventions régionales

Une analyse préalable des conventions régionales en matière environnementale est nécessaire. Il convient d'étudier les secteurs dans lesquels ces conventions sont intervenues et de faire état du suivi des actions entreprises dans ce cadre. D'autant que les conventions de coopération économique font peu état des préoccupations environnementales et que certains domaines de coopération pourraient intégrer cette dimension.

- La place de l'environnement dans les institutions des Etats de la Caraïbe

L'analyse des constitutions, ainsi que des textes relatifs aux compétences des collectivités territoriales en matière de développement durable est de nature à apporter des éléments comparatifs intéressants concernant la répartition des compétences en la matière.

- Les régions d'outre-mer

Un état des lieux des dispositifs mis en place en matière de développement et d'environnement permet de situer les niveaux, les retards des actions entreprises dans les trois régions. Un état comparatif vise à identifier les correspondances et les divergences d'enjeux selon les territoires. Il convient d'analyser le degré d'implication des différentes collectivités territoriales. L'étude des moyens de concertation et de coopération entre les services de l'Etat et les collectivités locales et

entre celles-ci peut être révélatrice des approches possibles globales, transversales ou séparées selon les régions.

➤ **Les contraintes**

Elles sont de plusieurs ordres :

- **Les contraintes spatiales**

Comment sont mises en œuvre les politiques de protection des espaces naturels : détermination d'espaces, moyens de protection ? Une évaluation de ces politiques sur le développement et l'environnement pourrait donner lieu à des analyses comparatives intéressantes sur certaines politiques, notamment la politique de développement touristique.

- **Les contraintes humaines**

L'information et la participation des populations à l'élaboration et à l'évaluation périodique des documents élaborés par les collectivités publiques constituent des indicateurs importants souvent négligés. L'étude ayant un caractère pluridisciplinaire s'intéresse à la place que les acteurs locaux du développement durable donnent aux populations.

Comment les populations de ces régions perçoivent-elles les pollutions auxquelles elles sont exposées, les risques naturels qui les menacent, la protection et l'appropriation des espaces naturels plus particulièrement des espaces littoraux ?

- **Les contraintes juridiques**

Les contraintes juridiques internationales, communautaires, nationales sont-elles respectées ? Les particularités géographiques et/ou économiques peuvent justifier des dérogations qu'il convient d'analyser. Les contentieux économiques et environnementaux sont des indices qui méritent une analyse particulière.

Le rôle des associations de protection de l'environnement dans les régions outre-mer et leur contribution à l'évolution de la jurisprudence administrative témoignent d'une sensibilité particulièrement développée en faveur de la protection de l'environnement. Cette sensibilité constitue-t-elle un frein ou un obstacle au développement économique ?

- **Les instruments**

Conventions, schémas, plans, agendas se multiplient au fil du temps et au gré des réformes dans les territoires concernés.

Dès lors, une analyse des champs, des secteurs, des territoires de chaque instrument portant sur le développement et l'environnement s'impose. Des contradictions, des

divergences apparaissent dans les documents de planification selon qu'ils sont établis par différentes institutions, selon la date à laquelle ils sont établis.

De même, une réflexion sur la pertinence des territoires, la répartition des compétences entre les différentes institutions publiques impliquées ou concernées par le développement durable paraît indispensable. L'étude doit permettre d'identifier les conflits de pouvoirs et les enjeux politiques qui en résultent dans les régions d'outre-mer.

La réflexion doit prendre en compte les évolutions institutionnelles susceptibles d'apporter des solutions pour résoudre ces conflits et surmonter ces difficultés.

Le présent rapport ne prétend pas répondre à toutes ces questions, celles-ci constituant avant tout autant de balises pour de futures recherches. De manière plus modeste, les développements qui suivent sont articulés autour de deux axes principaux, reprenant partiellement les questions transversales mentionnées ci-dessous, à partir d'une distinction, plus analytique que fondée sur des critères scientifiques, entre principalement – mais pas exclusivement puisque les territoires continentaux font partie des analyses – les petits Etats insulaires en développement de la Caraïbe (PEID) d'un côté, et de l'autre, la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique auxquelles un traitement spécifique est réservé. Ils n'ont d'autre ambition que de débayer le terrain et de poser des jalons pour des recherches à venir, en concordance avec le programmation scientifique du CRPLC pour la période 2015-2020.

Plan du rapport

Ainsi présenté, le rapport se divise donc en deux parties : une première partie porte sur *la gouvernance du développement durable dans les territoires de la Caraïbe : enjeux et défis du 3^{ème} pilier* ; une deuxième partie concerne plus particulièrement les Antilles et la Guyane françaises appréhendées cependant à partir d'une approche plus générale applicable aux outre-mer français.



Première partie : La gouvernance du développement durable. Enjeux et défis du pilier environnemental dans les territoires de la Caraïbe

Pour bien comprendre l'enjeu du développement durable dans l'espace caraïbe, les outils et les instruments mobilisés pour y répondre ainsi que les politiques publiques mises en œuvre, il convient de rappeler les éléments du contexte géopolitique et sociopolitique (I). En effet, ces derniers déterminent un cadre d'action caractérisé par la multiplicité des acteurs et des échelles d'intervention dans le domaine du développement durable (II).

I) Un contexte géopolitique et sociopolitique marqué par la diversité et la fragmentation de la région

L'espace caraïbe présente une grande diversité culturelle, politique, économique et sociale. Il en résulte une extraordinaire fragmentation, néanmoins compensée par le fait que les territoires qui le constituent partagent de multiples points communs en termes d'histoire (colonisation européenne, domination du système de plantation), de culture (sociétés créoles construites sur l'élimination rapide des sociétés autochtones, importation d'esclaves et mélange de traditions issues de différents continents), et de composition ethnique (grande diversité, populations autochtones amérindiennes relativement limitées et nombreux individus d'origine africaine) conférant une relative unité à la région.

Cette grande diversité détermine un jeu complexe d'appartenances et d'affiliations qui influent directement sur le fonctionnement des systèmes politiques et la mise en œuvre des programmes d'action dans le champ du développement durable.

A) Le cadre international et régional : un jeu complexe d'appartenances et d'affiliations

Les systèmes politiques sont très variés d'un territoire à l'autre dans la Caraïbe. Dans une très large mesure, ils reflètent les affiliations coloniales antérieures ou actuelles, ou encore les trajectoires empruntées en matière de décolonisation. Ainsi, trouve-t-on à Cuba un gouvernement hérité de la révolution socialiste dont Fidel Castro a été le héraut à partir de 1959, des démocraties parlementaires sur le modèle britannique dans la plupart des pays de la Caraïbe membres du Commonwealth, un régime présidentiel en République dominicaine et une situation en Haïti caractérisée par une transition démocratique constamment différée. Dans les territoires dépendants,

la Martinique et la Guadeloupe sont des départements français d'outre-mer (et les régions les plus éloignées de l'Union européenne) avec des membres élus au Parlement (Assemblée nationale et Sénat) à Paris, tandis que les territoires britanniques, néerlandais et américains disposent de gouvernements locaux élus. Plusieurs territoires sont liés par leur appartenance à différents mécanismes et associations intergouvernementaux.

Tableau 1 :
Adhésion aux groupements politiques régionaux dans la Caraïbe

Pays	Regroupement			
	AEC	CARICOM	CEPALC	OECS
Anguilla		A	A	A
Antigua-et-Barbuda	F	F	F	F
Antilles néerlandaises	A		A	
Aruba	A		A	
Bahamas	F	F	F	
Barbade	F	F	F	
Cuba	F		F	
Dominique	F	F	F	F
France (îles+ Guyane)*	A		F	
Grenade	F	F	F	F
Haïti	F	F	F	
Îles Caïmans		A		
Îles Turques et Caïques	A	A	A	
Îles Vierges américaines			A	
Îles Vierges britanniques		A	A	A
Jamaïque	F	F	F	
Montserrat		F	A	F
Porto Rico			A	
République dominicaine	F	Observateur	F	
Saint-Christophe-et-	F	F	F	F
Sainte-Lucie	F	F	F	F
Saint-Vincent-et-les Grenadines	F	F	F	F

F : membre à part entière

A = Membre associé

Source : Birdlife International, *op. cit.*, p. 29

* Il convient de préciser que le Ministre des affaires étrangères de la France, Laurent Fabius, a confirmé par un courrier en date du 11 juillet 2012 l'accord de l'Etat pour une adhésion directe de la Martinique comme membre associé à la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et à la Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine (CEPALC). Une autorisation de l'Etat qui, comme le précise le ministre, permet une intégration "dans la limite des compétences" de la collectivité. Le processus d'adhésion a d'ores et déjà abouti pour la CEPALC et est, à ce jour, en cours d'instruction pour la CARICOM, mais aussi l'AEC.

L'impératif régionaliste qui sous-tend la démarche de développement et d'approfondissement de l'intégration régionale, notamment à travers l'AEC, se heurte toutefois aux contradictions et paradoxes découlant de la translation des intérêts des pays concernés selon leurs affiliations aux différents sous-ensembles régionaux. On ne peut que relever, de ce point de vue, la multiplicité des organismes d'appartenance et des statuts des différents territoires ou Etats de la région : CARICOM, OECS, AEC, CARIFORUM⁵ ; ACP, PTOM, DFA, RUP... Il en résulte une concurrence entre ces niveaux d'identification et d'allégeance et entre les membres des diverses organisations régionales ; concurrence attisée parfois par les divergences d'intérêts ou d'appréciation des enjeux du moment (Daniel, 2005). D'où le degré d'implication variable des Etats et territoires dans les différents forums, eux-mêmes inégalement concernés, prenant en charge l'enjeu du développement durable dans sa dimension environnementale. Ces forums sont relativement nombreux et concernent à des degrés divers les pays de la région caraïbe :

Encadré n° 1

FORUMS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX LATINO-AMERICAINS ET CARIBEENS SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE⁶

La Commission des Nations Unies pour le Développement Durable (CDD): les pays d'Amérique latine et de la Caraïbe ont participé activement à la CDD depuis sa création en 1992. À sa trentième session, tenue à San Juan en 2004, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a décidé de créer un Forum régional sur la mise en œuvre du développement durable. Ce forum s'intègre au cycle de réunions de la CDD tous les deux ans sur la mise en œuvre régionale des décisions arrêtées au Sommet de Johannesburg, conformément au mandat conféré par ce dernier aux commissions régionales.

Le Forum des ministres de l'environnement d'Amérique latine et des Caraïbes: fondé en 1982 sous l'égide du Secrétariat du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Forum rassemble 33 ministres de l'Environnement ou leurs homologues de la région et les chefs des agences ou des comités de l'environnement, qui se réunissent régulièrement pour élaborer des positions communes au sein des organisations mondiales et conclure des accords de coopération régionale. Le Forum dispose d'un plan d'action régional qui constitue une importante plate-forme de coopération.

L'Initiative de l'Amérique latine et des Caraïbes pour le développement durable (*Latin American and Caribbean Initiative for Sustainable Development, ILAC*): L'ILAC a été adoptée en 2002 par les

⁵. Créé en 1992, le CARIFORUM, ou Forum caraïbe, est une structure de rencontres, de planification et d'utilisation des fonds alloués par l'Europe aux pays ACP. Il regroupe les membres du CARICOM ainsi que la République dominicaine et Haïti. Cuba a un statut d'observateur. Ses principaux objectifs sont : la création d'une zone de libre-échange de biens et de services entre les pays ; le renforcement de la capacité de la région à promouvoir les investissements nationaux, intra-régionaux et étrangers dans les pays signataires ; l'ouverture et la libéralisation des marchés des services de transport aérien et maritime ; la promotion du tourisme intra-régional ; l'augmentation de la capacité et du pouvoir de négociation de la région par une coordination intra-régionale des politiques et stratégies extrarégionales, envers les États-Unis, l'Union européenne et l'OMC.

⁶ Les forums ou organisations regroupant exclusivement des Etats sud-américains, tels que le MERCOSUR, la Communauté Andine des Nations (CAN), ont été exclus de cette liste, même si les territoires de la Caraïbe côtoient nombre d'Etats y siégeant et dont le degré d'implication au sein des autres forums peut en dépendre.

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

gouvernements de l'Amérique latine et de la Caraïbe dans le cadre du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg. Son principal objectif est d'évaluer les progrès et de prendre des mesures efficaces en faveur du développement durable dans les pays de la région. En 2003, le Forum a décidé de soutenir un projet de production d'indicateurs environnementaux nationaux, ainsi que de tous les indicateurs économiques, sociaux et institutionnels nécessaires pour évaluer les progrès accomplis dans l'application de l'ILAC.

La Réunion des ministres et Hauts fonctionnaires en charge du secteur de l'habitat et de l'Urbanisme en Amérique latine et dans la Caraïbe (*Meeting of Ministers and High-level Authorities of the Housing and Urban Development Sector in Latin America and the Caribbean, MINURVI*): La MINURVI est l'entité principale facilitant la coordination intergouvernementale et la coopération entre les pays de l'Amérique latine et de la Caraïbe dans le domaine du développement durable des établissements humains. Elle privilégie l'amélioration de l'environnement urbain et la réduction de la vulnérabilité de l'environnement comme un élément clé de son travail. Lors de sa dernière réunion tenue à Asunción en Septembre 2011, la MINURVI a proposé de promouvoir les politiques territoriales de développement durable en vue de créer des synergies entre les aspects environnementaux, économiques et sociaux, en insistant sur les coûts environnementaux et sociaux. Elle a également décidé de désigner l'Argentine comme Secrétariat Technique Permanent avec l'appui technique et la coordination prévue par la CEPALC et l'agence des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT).

La Commission centraméricaine pour l'environnement et le développement (*Central American Commission on Environment and Development, CCAD*): Créée en 1989 dans le cadre du Système d'intégration centraméricain (SICA), la CCAD a acquis une grande importance en tant que forum subrégional pour les ministres de l'environnement ou les autorités équivalentes. Sur la base de positions communes, une série d'accords pour la sous-région ont été proposées dans des domaines tels que la diversité biologique, les déchets dangereux et les forêts, qui sont accompagnés d'un portefeuille de projets environnementaux et d'une stratégie financière couronnée de succès⁷.

La Communauté des Caraïbes (CARICOM): la CARICOM a été créée en 1973 afin de stimuler la coopération économique au sein du marché commun des Caraïbes, de nouer des relations politiques et économiques plus étroites entre les États membres et de promouvoir la coopération éducative, culturelle et industrielle entre les pays qui la constituent. Depuis sa création, la CARICOM a initié des projets dans des domaines tels que le développement des énergies renouvelables, l'adaptation au changement climatique et la sécurité alimentaire.

L'Association des États de la Caraïbe (AEC) : La Convention portant création de l'AEC a été signée le 24 Juillet 1994 à Cartagena, en Colombie, dans le but de promouvoir la consultation, la coopération et l'action concertée entre tous les pays de la Caraïbe, de renforcer et développer des processus régionaux de coopération et d'intégration, afin de créer un espace économique, culturel, social, scientifique et technologique élargi dans la région, de préserver l'intégrité environnementale de la mer des Caraïbes, de promouvoir le développement durable dans la Grande Caraïbe pour concilier développement économique et respect de l'environnement. L'AEC comprend 25 États membres et trois membres associés. Huit autres pays non indépendants de la Caraïbe sont admissibles en tant que membres associés (le dossier de la Guadeloupe et de la Martinique sont actuellement en cours d'instruction après l'accord formel du gouvernement français obtenu en 2012). Il existe cinq comités spéciaux au sein de l'AEC sur le développement du commerce et des relations économiques extérieures, le tourisme durable, les transports, les catastrophes naturelles, et le budget et l'administration.

L'Union des nations sud-américaines (UNASUR) : Signé le 23 mai 2008, le Traité établissant l'UNASUR a fixé parmi ses objectifs la coopération dans le domaine des catastrophes naturelles et la préservation des ressources naturelles.

Le sommet des Amériques : Réunissant les 34 pays d'Amérique du Nord, d'Amérique centrale, incluant la Caraïbe, et d'Amérique du Sud, le sommet est organisé par plusieurs structures intergouvernementales dont principalement l'Organisation des Etats américains (OEA). Depuis la première réunion qui s'est tenue à Miami en 1994, tous les sommets ont inscrits à l'ordre du jour la question du développement durable.

⁷ La République Dominicaine ainsi que Belize sont membres de la CCAD et la France y siège en tant qu'observateur extérieur extrarégional.

Le sommet Ibéro-américain : Le sommet ibéro-américain rassemble la plupart des chefs d'Etat d'Amérique latine et de la péninsule ibérique, pays qui ont un héritage culturel en commun, notamment linguistique, à la suite de la colonisation de l'Amérique latine par l'Espagne et le Portugal. Il se réunit chaque année depuis 1991. Dans la déclaration signée lors du XXIème Sommet qui s'est tenu à Asunción en Octobre 2011, les pays se sont accordés sur la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire incluant l'élaboration de stratégies visant à renforcer le secteur public en charge du développement durable à travers les différents niveaux de gouvernement, et la participation des acteurs locaux et des citoyens, en tenant compte des conditions géographiques, culturelles et sociodémographiques. Chaque pays devra décider des modalités d'application des décisions prises.

L'Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale (OECS) : L'OECS est une organisation de consultation, de coopération et d'action concertée entre plusieurs pays et dépendances des Antilles orientales. Ses domaines d'activité prioritaires sont actuellement le commerce, le transport, le tourisme durable et la gestion des catastrophes naturelles.

La Communauté des États latino-américains et caribéens (CELAC): Dernier née d'une série d'accords dans un paysage latino-américain passablement encombré, la CELAC a été créée à Caracas en Décembre 2011. Composée des 33 pays de la région, la CELAC ambitionne de servir de mécanisme de coordination politique, de coopération et d'intégration entre l'Amérique latine et la Caraïbe. Dans la Déclaration de Caracas, les pays ont exprimé le besoin de continuer à unir leurs forces et de renforcer leurs capacités afin de promouvoir le développement durable dans la région, en concentrant les efforts sur le renforcement de l'intégration et de la coopération politique, économique, sociale et culturelle. Dans le Plan d'action de Caracas, les pays ont convenu de convoquer une réunion des ministres de l'environnement avant la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio +20) pour assurer le suivi des accords conclus en vertu de la Déclaration ministérielle de l'environnement de Caracas et contribuer au succès de la Conférence.

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/United Nations Environment Programme (UNEP), The Sustainability of Development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities, Libros de la CEPAL series, No. 68 (LC/G.2145/Rev.1-P/I), Santiago, Chile, 2002. United Nations publication, Sales No. E.02.II.G.48; R. Quiroga, "Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances y perspectivas para América Latina y el Caribe", Manuales series, no. 55 (LC/L.2771-P), Santiago, Chile, ECLAC, 2007; official websites of the respective organizations and forums.

Le cadre international et régional de mise en œuvre des politiques de développement durable dans la Caraïbe s'avère par conséquent complexe, évolutif et tributaire des dynamiques à l'œuvre au niveau international, notamment celles relatives aux alliances et à leur capacité d'influence. Dans la Caraïbe, on peut déceler des mouvements divergents, comme par exemple celui en direction de la zone de libre-échange des Amériques et de la création d'un marché unique de la Caraïbe, accompagnés d'un retrait de l'Europe, d'un côté, et de l'autre des initiatives en faveur du développement durable menées par l'Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale (OECS). Cette dernière entité œuvre actuellement pour harmoniser les politiques environnementales et les approches des différents Etats-membres tout comme la CARICOM et l'AEC qui poursuivent également l'objectif d'intégration et d'harmonisation au sein de la région.

Par ailleurs, l'efficacité d'un tel cadre dépend de la combinaison d'une série de facteurs. Il en est ainsi des changements susceptibles d'affecter le système de l'ONU, comme par exemple, le mandat du président de la Commission des Nations Unies pour le Développement Durable (CDD), la puissance relative des petits Etats

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

insulaires en développement (PEID)⁸, et l'APEI (Alliance des petits Etats insulaires, AOSIS⁹ selon l'Acronyme anglais) au sein du Groupe des 77 et de la Chine, un meilleur accès des groupes majeurs aux forums et processus onusiens, et l'accent mis de manière croissante depuis le sommet de Johannesburg sur le partenariat de type 2 dans les pays souffrant d'un manque de partenaires dans le secteur public (Watts, 2010 : 6).

De ce jeu complexe d'affiliations et d'implication dans les forums régionaux et internationaux découlent les accords applicables en matière de développement durable dans la région.

B) Les accords régionaux et interrégionaux¹⁰

« La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays » (Principe n° 6 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement).

Un résultat historique de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de la Terre) a été la prise en compte et la reconnaissance des petits États insulaires en développement comme un cas particulier pour l'environnement et le développement durable. Compte tenu de ce résultat, le principe 6 de la Déclaration de Rio propose qu'une priorité soit accordée aux besoins particuliers des pays les moins développés et les plus vulnérables sur le plan de l'environnement. En parallèle, l'Agenda 21 reconnaît la situation particulière des petits États insulaires en développement comme suit:

« Les petits Etats insulaires en développement, de même que les îles sur lesquelles vivent de petites collectivités, constituent un cas particulier du point de vue tant de l'environnement que du développement, car ils sont écologiquement fragiles et vulnérables. Leur faible étendue, leurs ressources limitées, leur dispersion géographique et leur éloignement des marchés sont autant de handicaps économiques et empêchent les économies d'échelle. Pour les petits Etats insulaires en développement, l'océan et l'environnement côtier revêtent une importance stratégique et constituent une précieuse ressource pour le développement » (1993, chap. 17, para. 123).

⁸ Small island developing states.

⁹ Alliance of Small Island States.

¹⁰ Nous reprenons ici les éléments du rapport rédigé par David C. Wege, Doug Ryan, Nigel Varty, Verónica Anadón-Irizarry, Amiro Pérez-Leroux : *Hotspot de la biodiversité des îles caraïbes*, BirdLife International, version définitive, janvier 2010 ainsi que le rapport des Nations Unies (Nations Unies, 2012).

Depuis 1992, des engagements ont été pris et des plans d'action spécifiques ont été adoptés par et pour les PEID. Tous les pays de la Caraïbe sont des participants actifs des principaux accords environnementaux multilatéraux (AEM). Ils sont signataires des trois « conventions de Rio » – la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques – et la plupart sont des membres d'autres accords clés sur la biodiversité, comme Ramsar, la Convention du patrimoine mondial et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, à l'exception de la Convention sur la conservation des espèces migratrices.

Le principal accord régional est la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, (Convention de Cartagena) et ses trois Protocoles. L'ensemble constitue le seul instrument juridique de coopération régionale sur les questions environnementales pour la région caraïbe. Treize sur 28 pays possibles ont ratifié le Protocole, représentant 22 pays et territoires du hotspot des îles caraïbes. Cinq autres pays en sont signataires sans l'avoir ratifié. Les territoires dépendants participent à ces accords par le biais de leurs métropoles (ou territoire continental). La France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis sont des participants à part entière des accords et processus multilatéraux régionaux, même si tous ne satisfont pas complètement leurs engagements, comme par exemple lorsque la législation exigée n'a pas été décrétée, les plans de gestion n'ont pas été développés et les plans d'action pour la biodiversité font défaut.

Plusieurs stratégies et plans d'action subrégionaux et régionaux importants existent, concernant l'environnement et le développement durable, notamment :

- Le Programme d'action de la Barbade (BPOA) adopté en 1994 pour faciliter la mise en œuvre de l'Agenda 21 dans les PEID établit les priorités de développement durable des PEID de la Caraïbe. En 1999, lors d'une session spéciale de l'Assemblée générale convoquée pour évaluer les cinq premières années d'application du BPOA, six cibles prioritaires ont été dégagées : s'adapter au changement climatique et à l'élévation du niveau de la mer ; améliorer la préparation et la récupération en cas de catastrophes naturelles et environnementales ; prévenir les risques aggravés de pénuries de ressources en eau douce ; protéger les écosystèmes côtiers et les récifs coralliens de la pollution et de la surpêche ; le développer l'énergie renouvelable solaire et les autres formes d'énergie renouvelable et gérer la croissance du tourisme afin de protéger l'environnement et l'intégrité culturelle de la population locale.

En 2005, une conférence s'est tenue à Maurice pour procéder à un examen à 10 ans de la mise en œuvre du Programme d'action. La conférence a abouti à la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

insulaires en développement. Le Programme d'action de la Barbade et la Stratégie de Maurice sont les plans de développement durable des petits États insulaires en concordance avec la mise en œuvre de l'Agenda 21. Ils mettent l'accent sur cinq domaines: les ressources naturelles et les menaces environnementales, les questions économiques, les questions sociales, la gouvernance et les questions relatives à la mise en œuvre (Centre Pacifique du PNUD, 2008)

- La Déclaration de principe de Saint Georges sur la durabilité environnementale dans l'OECS, signée par tous les États membres de l'OECS en 2001, avec l'objectif de fournir une approche autochtone d'exécution de la BPOA selon les vulnérabilités spécifiques et les besoins particuliers de la sous-région de l'OECS.
- La Stratégie de gestion environnementale de l'OECS (2000, révisée en 2002).
- Le Plan d'action pour les Caraïbes, adopté en 1981, qui couvre la région de la Caraïbe et qui a conduit à la création du Programme pour l'environnement des Caraïbes et de la Convention de Cartagena.
- Le Projet de planification régionale des Caraïbes en vue de l'adaptation aux changements climatiques, qui porte sur l'adaptation aux changements climatiques et implique une combinaison d'activités nationales pilotes et de démonstration à une formation et un transfert de technologie au niveau régional.

C) Des progrès, en dépit des défis à relever dans les PEID

La mise en œuvre du développement durable dans les PEID¹¹ de la Caraïbe est confrontée à des défis similaires à ceux rencontrés par les pays d'Amérique latine (Nations unies, 2012 : 181). Toutefois, des enjeux spécifiques ont davantage entravé le respect des engagements issus du sommet de la terre.

Constat désormais établi, le développement durable dans le contexte d'un PEID demande davantage d'efforts tout en s'avérant d'une urgente nécessité en raison de la très grande vulnérabilité : population de faible taille, éloignement et insularité,

¹¹ Les Etats de la Caraïbe concernés par les développements qui suivent sont : Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Cuba, Dominique, République Dominicaine, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Saint-Kitts et Nevis, Sainte-Lucie, Saint Vincent et Grenadines, Suriname et Trinidad et Tobago.

contraintes humaines, financières et techniques, dépendance à l'égard de ressources naturelles limitées telles que les écosystèmes côtiers et marins, vulnérabilité au regard des catastrophes naturelles susceptibles de dévaster des secteurs entiers d'activités, y compris l'agriculture, ainsi que les infrastructures, dépendance excessive à l'égard du commerce international, et grande sensibilité aux crises mondiales. En outre, les PEID sont souvent dans l'impossibilité de bénéficier d'économies d'échelles alors qu'ils subissent les effets du coût élevé des transports et des communications.

Une rapide évaluation de l'application de la stratégie de Maurice dans la Caraïbe révèle que des progrès ont été réalisés, en dépit de sérieuses contraintes sur le plan financier et en matière de ressources humaines (CEPALC, 2011). En particulier, les pays ont signalé des avancées aussi bien au niveau national que régional, grâce à l'amélioration de leur capacité institutionnelle pour le développement durable, et dans l'élaboration de réformes ainsi que des stratégies et des plans d'action, spécialement dans le domaine du changement climatique.

S'il est vrai qu'ils ont reçu des soutiens de la communauté internationale pour mettre en œuvre la stratégie de Maurice, la majeure partie des progrès constatés a été réalisée principalement grâce aux efforts consentis par les PEID eux-mêmes. La majorité des PEID considèrent leurs ressources financières insuffisantes pour appliquer pleinement la stratégie, et la moitié d'entre eux estiment leurs ressources techniques inadéquates pour aller plus loin (Nations Unies, 2012 : 180).

De manière générale, on remarquera que la complexité du cadre politique international et régional et ses exigences vis-à-vis des gouvernements excèdent souvent les ressources limitées en personnel et en moyens techniques des institutions nationales chargées de la gestion de l'environnement (en particulier dans les petits États). En conséquence, les obligations de ces accords sont souvent mal exécutées. Le rapportage, en particulier en raison de l'absence de systèmes adéquats de suivi et de gestion de données, est perçu par beaucoup comme un exercice coûteux qui génère peu de bénéfices concrets. Dès lors, le compte-rendu de nombreuses obligations environnementales internationales est souvent inadéquat. La nature transversale de certains AEM pose aussi un défi. Les pays doivent adopter des stratégies intégrées sur le plan sectoriel, intégratrices sur le plan social et créer à cet effet une sensibilisation multisectorielle. Ainsi, plusieurs pays ont établi des mécanismes nationaux de coordination des AEM, tels que le mécanisme de coordination au niveau du Cabinet à Antigua-et-Barbuda et l'Unité de coordination environnementale à la Dominique (Verónica Anadón-Irizarry *et al.* 2010 : 40).

Malgré ces difficultés, il est possible de dresser le bilan des réalisations dans le cadre des engagements internationaux issus du sommet de la terre de 1992.

1) Les stratégies nationales de développement durable (SNDD)

Afin d'intégrer l'environnement et le développement aux politiques publiques, à la planification et à la gestion, le chapitre 8 de l'Agenda 21 appelle les pays à procéder à des examens nationaux et à adopter des stratégies nationales de développement durable, visant à harmoniser les politiques ainsi que les plans sectoriels dans les domaines économique, social et environnemental dans chaque pays. Peu de PEID de la Caraïbe ont élaboré des stratégies en concordance avec ces objectifs, même si elles ont mis en place, sur un mode alternatif, d'autres politiques intégrées et des outils de planification pour le développement durable.

La Barbade a formellement soumis sa SNDD qui intègre sa Politique nationale du développement durable (PNDD) ratifiée par le parlement en 2004 et un Plan d'action national pour l'environnement (PAN). La PNDD barbadienne est organisée autour de principes et d'orientation en matière de développement durable qui déterminent un cadre national pour les prises de décision sur la qualité de la vie, la préservation des ressources ainsi que l'efficacité économique et l'équité (Government of Barbados, 2009). Il reste que peu de pays de la région ont développé une SNDD, mais la plupart ont formulé une Politique nationale de l'environnement, une Stratégie nationale de gestion de l'environnement (SNGE) ou un Plan d'action national pour l'environnement, des Stratégies et un plan d'action national pour la biodiversité (NBSAP) et des Plans d'action nationaux de lutte contre la désertification, orientant la gestion environnementale. On peut citer, parmi les SNDD, celles d'Antigua et Barbuda (SNGE), de Cuba (Stratégie nationale de l'environnement), de la Dominique (Stratégie de croissance et lutte contre la pauvreté), du Guyana (Stratégie de développement à faible intensité de carbone), de la Jamaïque (PAN, la Jamaïque à l'horizon 2030), de Saint-Vincent et Grenadines (Plan national de développement économique et social) et de Trinidad et Tobago (Plan stratégique national de développement, horizon 2020). Ces différents documents stratégiques intègrent, parmi les thématiques issues de la stratégie de Maurice, des orientations sur le changement climatique, l'élévation du niveau de la mer, les catastrophes naturelles et environnementales, l'élimination des déchets et les énergies renouvelables.

Malheureusement, les capacités limitées du gouvernement, surtout dans les petits États insulaires, ont été un frein au développement de politiques et de législation (cf. infra). Plusieurs défis doivent être relevés : les difficultés financières et techniques rencontrées dans la mise en œuvre conjointe de la stratégie de Maurice

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

et des stratégies nationales, la nécessité d'intensifier les efforts nationaux afin de donner la priorité aux objectifs de développement durable, la mise en place de mécanismes de collaboration au niveau régional, l'identification des sources internationales d'assistance et le renforcement des autorités en charge de l'application des dispositifs. A cela s'ajoutent le manque de données de base et / ou des statistiques pour l'élaboration d'indicateurs de développement durable, une insuffisante compréhension des indicateurs et de leur intégration dans la prise de décision, le manque de volonté politique, le manque de ressources financières et humaines et une diminution de l'aide publique au développement qui sont les autres principaux obstacles à l'élaboration et l'application de telles stratégies.

2) La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

La vulnérabilité au changement climatique est un défi majeur pour les PEID et l'un de leurs principaux problèmes communs. Les PEID de la Caraïbe ont accompli des progrès indéniables pour relever les défis du changement climatique et de la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (la Convention sur le changement climatique), qu'il s'agisse des dispositifs relatifs aux gaz à effet de serre et à leur atténuation, de la modélisation des effets du changement climatique, grâce notamment à la collaboration entre les universités et les organismes spécialisés dans la région etc. (Nations unies, 2012 : 184).

3) La Convention sur la diversité biologique

Les pays de la Caraïbe ont constamment fait état de progrès dans la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique. Près de la moitié des PEID de la Caraïbe¹² ont présenté les quatre rapports nationaux, et la majorité des autres pays ont soumis au moins trois rapports nationaux depuis 1998. En plus des rapports nationaux, le principal mécanisme de mise en œuvre de la Convention au niveau national opère à travers les stratégies nationales pour la biodiversité et les plans d'action (cf. supra). Plus de la moitié de tous les PEID¹³ de la Caraïbe ont élaboré une première stratégie et un plan d'action depuis 1998, ainsi que quatre pays¹⁴ qui sont en train de réviser ou ont révisé leur stratégie. Le processus d'intégration de la

¹² Belize, Cuba, Dominique, République Dominicaine, Grenade, Guyana and Saint –Lucie.

¹³ Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Jamaïque, Saint Kitts et Nevis, Saint Vincent et Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago.

¹⁴ Cuba, Guyane, Bahamas et Sainte-Lucie.

biodiversité dans la planification du développement national a été relativement réussi, la plupart des pays estimant que les progrès réalisés se situent à un niveau élevé. Plus précisément, Belize, Cuba, Guyana, la Jamaïque et Sainte-Lucie font état d'une mise en œuvre complète de leur première stratégie, grâce à une focalisation sur la biodiversité au sein du gouvernement, une forte implication des secteurs, des communautés et des parties prenantes dans un processus participatif, et au financement et à l'investissement national pour la biodiversité.

Ces rapports illustrent également l'importance de la biodiversité et l'unicité biologique des PEID de la Caraïbe, comme en témoigne la forte concentration de la flore, de la faune et des espèces endémiques (CDB, 2010). En fait, les îles de la Caraïbe sont considérées comme un hotspot de la biodiversité, en raison de leur nombre élevé d'espèces endémiques (plus de 1.500 sur chaque île) et de l'habitat extrêmement menacés (avec des pertes d'au moins 70% de l'habitat d'origine. L'habitat menacé comprend plus de 10.000 kilomètres carrés de récifs, 22 000 km carrés de mangroves et 33.000 kilomètres de herbiers, avec une gamme d'amphibiens (toutes endémiques), les reptiles de forte endémie, mammifères et plantes (CEPF, 2010).

La biodiversité dans la Caraïbe est menacée par les lacunes de la loi, d'autres carences institutionnelles et les pressions croissantes qui se traduisent par la surexploitation des espèces, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, la perte d'habitat et la fragmentation des habitats, la pollution, l'extraction des ressources, des pratiques non durables d'utilisation des terres et non réglementées. Ce sont là autant de constats alarmants dont les effets sur les écosystèmes des PEID de la Caraïbe sont délétères (CDB, 2010). Les espèces envahissantes, une question nouvelle pour la région, ont des effets dramatiques sur les écosystèmes et conduisent à l'extinction d'espèces, un phénomène qui tend à être exacerbé sur les petites îles en raison de trafic intense de haute mer et de l'absence de prédateurs naturels (Nations Unies, 2010). En outre, comme dans le reste de la région, les coûts économiques et sociaux de la dégradation de l'environnement ne sont pas suffisamment pris en compte ou évidents. Malgré une augmentation de la superficie forestière affectée principalement à la conservation de la biodiversité (FAO, 2011), la Caraïbe révèle un taux élevé d'espèces en voie d'extinction (voir tableau ci-dessous). Or, les corridors de conservation de la diversité biologique, identifiés dans le cadre du CEPF, sont des zones dont les usages répondent à des besoins locaux (Encadré 2).

Encadré n° 2

LES USAGES DES CORRIDORS DE CONSERVATION : DES SITES AU SERVICE DE BESOINS LOCAUX

Dans la Caraïbe, les corridors de conservation ont vocation à fournir de l'eau potable aux populations, à limiter la sédimentation des zones côtières marines et à maintenir des activités comme la pêche, la production de café, la foresterie, l'exploitation de produits non ligneux et le tourisme. Ainsi, les corridors de Cockpit Country et du Blue Mountains à la Jamaïque constituent un bassin versant fournissant de l'eau potable à l'ensemble des localités habitées à l'est de la Jamaïque, et notamment à Kingston. Parallèlement, les surfaces boisées qui s'y sont développées permettent de contrôler le ruissellement hydrographique et ainsi de limiter les risques d'inondations. L'une des valeurs socio-économiques identifiées sur le site est principalement liée à l'utilisation intensive de produits forestiers autres que le bois. Enfin, sa proximité au principal centre touristique de l'île, Montego Bay, lui confère une valeur paysagère notable. Les communautés locales qui vivent au sein de Portland Ridge sont dépendantes des services écologiques rendus par la mangrove et ce, notamment, pour l'activité de pêche. Les collines situées en amont sont recouvertes de forêts qui, en régulant les inondations et l'érosion des sols, limitent la sédimentation de la zone côtière marine. La conservation de ce corridor est capitale pour le maintien de la production de café, pour la foresterie et pour le tourisme. Le corridor de conservation comprenant notamment le massif et la plaine du nord à Haïti est occupé par des cultures d'agrumes, de café, de cacao et de bananes : c'est l'une des zones agricoles les plus importantes du territoire haïtien. Comme pour la Jamaïque, les parcelles forestières du massif du nord, du massif de la Selle et de la Cordillère Centrale fournissent des services écologiques aux communautés agricoles situées en aval des collines : eau douce, produits forestiers, prévention des inondations et prévention des glissements de terrain. En effet, avec une élévation maximale de près de 2 300 mètres, le corridor s'étendant du massif de la *Selle* au parc national de *Jaragua* est l'une des principales sources d'eau potable pour les habitants de Port-au-Prince. Les versants à pentes plus ou moins douces de la Cordillère Centrale sont occupés par des terres agricoles, des pâtures et des habitats ruraux. A Saint-Vincent, la Réserve de Kings Hill a été créée en 1791 afin de favoriser un approvisionnement en eau potable abondant et régulier pour alimenter les terres voisines exploitées (Birdsey *et al.* 1986). Située en amont des bassins versants qui fournissent l'ensemble de l'eau douce de l'île et de l'énergie hydroélectrique, elle est constituée d'un ensemble forestier discontinu et dégradé à cause de l'expansion agricole et du développement d'infrastructures routières traversant le corridor.

Les aires protégées ont depuis longtemps servi d'instrument législatif pour la conservation et le développement dans les îles des Caraïbes. En effet, ces écosystèmes fournissent un vaste ensemble de biens et de services essentiels au fonctionnement des sociétés : la valeur énergétique du bois pour la République Dominicaine, Haïti et la Jamaïque ; les emplois liés à l'écotourisme pour les habitants ruraux de la République Dominicaine et de la Jamaïque ; les opportunités de loisirs et d'éducation dans tous les pays de la région. Des produits forestiers non ligneux ayant une importance sociale, économique et médicinale sont collectés dans pratiquement chacun des corridors (John 2005). Les forêts de mangroves du parc national de Jaragua (République Dominicaine), Portland Ridge and Bight (Jamaïque) et Black River Great Morass (Jamaïque) apportent également de multiples services pour l'alevinage des poissons commercialisés. L'impact de la tempête tropicale Jeanne en 2004 a démontré la vulnérabilité de la région aux dangers du climat, tout en illustrant l'importance de ces zones. Bien que ce cyclone ait touché plusieurs îles des Caraïbes, le nombre de décès liés aux inondations était supérieur de 3 000 personnes à Haïti, par rapport à une trentaine de décès dans tous les autres pays touchés. Cela s'explique en grande partie par l'état de dégradation et de propension à l'inondation des bassins versants d'Haïti. Or, l'intensification des événements cycloniques peut réduire la résilience des forêts de la région (Day 2009). Les trouées dans les forêts après les tempêtes augmentent leur vulnérabilité au vent. Les tempêtes futures peuvent avoir un effet dévastateur pour les formations dégradées et fragmentées (Suárez *et al.* 2008). Rappelons qu'en 1998, le cyclone Gilbert a détruit près de 40 % des arbres des corridors de John Crow Mountains, de Blue Mountains et de Cockpit Country à la Jamaïque (Varty 1991, Bellingham *et al.* 1992).

Bien que l'évaluation de services rendus par ces corridors de conservation n'ait pas fait l'objet d'études, certains exemples comme celui de la forêt de Centre Hills à Montserrat (Wege *et al.* 2010) démontrent la nécessité de ce type d'approche pour une gestion intégrée de la biodiversité dans les îles. La méthode d'évaluation économique de cette forêt a tenté d'estimer la valeur monétaire des

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

services esthétiques, de conservation des espèces et de loisirs fournis pour la population. En moyenne, chaque ménage était disposé à payer 80 dollars par an pour le contrôle des espèces envahissantes. Ensuite, la valeur économique totale (VET) a été calculée pour indiquer l'importance relative des services écologiques rendus par la forêt de *Centre Hills*, donnant une valeur estimée à environ 1,4 millions de dollars par an. La valeur touristique représentait 32% de la VET. Les services en fourniture d'eau représentaient plus de 30 % de la VET de la zone. L'abondance en espèces (18 %) et les produits forestiers pour la consommation familiale (15 %) sont également des services écologiques de grande valeur à Montserrat. Un des principaux messages qui ressort de cette évaluation économique est que les touristes sont prêts à payer pour visiter Centre Hills.

La biodiversité et les écosystèmes constituent un ensemble de biens et de services essentiels au développement harmonieux des sociétés (Bielsa *et al.* 2009). Sans ces services écologiques, la satisfaction des principaux besoins des sociétés caribéennes dépendrait de facteurs extérieurs : une telle situation contribuerait à accroître la dépendance économique des populations locales. Les sept corridors de conservation sont de véritables sites expérimentaux pour la concrétisation d'une démarche trop fréquemment limitée à des conceptions théoriques : la gestion durable et intégrée de la ressource que constitue la diversité biologique. Ainsi, en évaluant les valeurs des services écologiques rendus par le massif de la Selle pour la mitigation de risques naturels ou plus encore pour la fourniture d'eau potable aux habitants de Port-au-Prince, la conservation de cet écosystème boisé, de ses habitats et indirectement de ses espèces prendrait une importance vitale immédiate pour les sociétés concernées. En effet, l'une des principales difficultés qui semble contrarier la conservation de la biodiversité est l'échelle de temps de l'impact des changements écologiques sur le bien être des sociétés. Ne semble-t-il pas plus pertinent, pour une société haïtienne pauvre, de préserver le massif de la Selle plus pour sa ressource en eau que pour la conservation des quelques espèces menacées dont l'extinction n'affecterait en rien le bien être immédiat des populations ?

Source :

Jean-Raphaël Gros-Désormeaux, "Les corridors de conservation au sein du hotspot Caraïbe, des usages au service du développement", - in T. Hartog *et al.* (eds.), *Terres d'Amérique : la Caraïbe, un espace pluriel en questions*, éditions Karthala, Paris, 2011, n° 8, p. 175-187

Tableau 2 :
Liste des espèces menacées dans la Caraïbe insulaire par pays (totalisations par groupe taxonomique)
(Mise à jour au 8 juillet 2013)

Iles de la Caraïbe	Mammifères	Oiseaux	Reptiles	Amphibiens	Poissons	Mollusques	Autres invertébrés	Plantes	Total
Anguilla	1	0	6	0	19	0	10	3	39
Antigua and Barbuda	2	1	6	0	19	0	1	4	43
Aruba	2	1	2	0	15	1	1	2	24
Bahamas	6	6	8	0	30	1	11	8	70
Barbade	3	2	4	0	21	0	11	3	44
Bermuda	4	1	2	0	16	0	28	4	55
Bonaire, Saint Eustache et Saba	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Iles Cayman	1	1	4	0	20	1	10	2	39
Cuba	14	17	16	49	35	0	23	176	330
Curaçao	1	1	0	0	9	0	0	0	11
Dominique	3	3	0	2	20	0	11	10	53
République Dominicaine	6	14	14	32	22	0	16	38	142
Grenade	3	1	6	1	20	0	10	3	44
Guadeloupe	5	1	7	3	19	1	15	8	59
Haïti	5	13	15	49	21	0	14	38	155
Jamaïque	5	10	9	15	22	0	15	212	288
Martinique	2	3	7	2	12	2	0	8	36

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

Montserrat	3	2	2	1	18	0	11	5	42
Antilles Néerlandaises	3	0	7	0	21	0	11	3	45
Porto Rico	3	8	10	14	21	0	0	54	110
Saint-Barthélemy	1	0	2	0	3	0	11	2	19
Saint-Kitts et Nevis	2	0	5	1	20	0	10	2	41
Sainte-Lucie	2	5	6	0	21	0	11	6	51
Saint-Martin (par. Franç.)	1	0	3	0	5	0	11	2	22
Saint Vincent et Grenadines	2	2	6	1	21	0	10	4	46
Sint Maarten (part. holl.)	0	1	0	0	1	0	0	0	2
Trinidad et Tobago	2	4	5	8	25	0	10	1	55
Iles Turks and Caicos	2	2	4	0	19	0	10	7	44
Iles Vierges britanniques	1	1	7	2	18	0	10	10	49
Iles Vierges américaines	2	1	5	2	16	0	0	12	38

Source : UICN, en ligne à l'adresse suivante :

http://www.iucnredlist.org/documents/summarystatistics/2013_1_RL_Stats_Table_5.pdf

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

4) La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification¹⁵

Tous les pays de la Caraïbe ont signé et / ou ratifié la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Les réalisations des PEID de la région, s'agissant de la mise en œuvre de la Convention, ont été rapportées dans quatre communications nationales présentées au secrétariat de la Convention depuis 2000.

Les principaux domaines où des progrès ont été signalés sont les suivants:

(i) des programmes d'action nationaux en vertu de la Convention ont été soumis par 10 PEID de la Caraïbe et les autres pays ont informé que leurs programmes étaient en préparation ;

(ii) Les processus participatifs dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention sont encouragés par toutes les parties à la Convention et sont considérés comme un élément important de la réussite. La plupart des PEID ont organisé des réunions au niveau national afin de valider leurs rapports et dans certains pays de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECS) ont également mené des campagnes de sensibilisation dans leurs processus de définition des priorités du programme national d'action (Nations Unies, 2012) ;

iii) les cadres ou les arrangements législatifs et institutionnels ont progressé dans trois directions :

- la formulation de la législation dans les domaines liés à la désertification (ressources forestières et de l'eau);
- les réformes juridiques visant à faciliter les politiques et réglementations cohérentes pour lutter contre la désertification et la sécheresse, et
- les lois et règlements sur l'utilisation des ressources naturelles et leur application. Par exemple, la Déclaration de St. George relative aux principes de la durabilité environnementale au sein de l'OECS a favorisé la promotion des réformes juridiques et institutionnelles visant à harmoniser et à renforcer le secteur de l'environnement. Depuis 2001, la République dominicaine a mis en place des cadres juridiques et institutionnels coordonnant les politiques environnementales dans le domaine terrestre, de l'eau, des ressources biologiques et humaines le

¹⁵ Ces développements sont repris du rapport de l'ONU (Nations Unies, 2012), p. 185.

long de sa frontière avec Haïti à travers le Programme d'action subrégional d'Hispaniola. En outre, la plupart des pays ont déterminé des points focaux et ont élu un organisme national de coordination pour guider la mise en œuvre de la Convention.

(iv) Les liens et synergies avec d'autres conventions et stratégies nationales de développement ont été explorés par les PEID de la Caraïbe. Une initiative importante a été l'identification de synergies au niveau national entre les organismes gouvernementaux et les ministères sur les enjeux liés de la dégradation des terres, qui ont été intégrés dans d'autres politiques, telles que l'utilisation durable des ressources en eau et de la foresterie. Des liens plus étroits sont également établis entre la Convention sur la lutte contre la désertification et la Convention sur la diversité biologique afin de rationaliser les efforts et les ressources.

(v) Les mesures pour la réhabilitation des terres dégradées et la création de systèmes d'alerte précoce visant à atténuer les effets de la sécheresse ont été mises en œuvre dans les PEID de la Caraïbe, avec des progrès notables. La remise en état des terres dégradées est souvent abordée à travers des projets de collaboration avec des organisations internationales ou des organisations non gouvernementales (ONG) travaillant dans les domaines de la gestion intégrée des zones côtières, les pratiques agricoles durables, la réforme et la régularisation de la propriété foncière et les activités d'aménagement du territoire. Par exemple, des accords ont été établis entre les pays d'Afrique, de la Caraïbe et le Groupe d'Etats du Pacifique pour intégrer des activités prioritaires dans le cadre de la lutte contre la désertification.

Toutefois, en raison du fait que la Caraïbe n'a élaboré aucune norme en matière de sécheresse et aucune méthode d'évaluation et de surveillance de la désertification, il est difficile de rendre compte fidèlement des tendances dans le domaine de la dégradation des terres. Malgré les rapports sur les dommages causés aux ressources foncières, quelques efforts en vue d'une gestion durable de ces ressources sont repérables dans la région. Par exemple, la superficie forestière affectée principalement à la protection des sols et de l'eau est passée de 869.000 hectares en 1990 à 1.430.000 hectares en 2010 (FAO, 2011). Certains pays de la Caraïbe ont commencé à établir un cadre commun pour la sécheresse, l'érosion côtière et les problèmes de dégradation des sols dans leurs programmes environnementaux.

Dans la Caraïbe, une combinaison de facteurs économiques et sociaux a conduit à la persistance de développement mal planifié, à des pratiques agricoles non durables, à

la pollution de l'eau et au défrichement incontrôlé, qui affectent les ressources foncières et les sols. En outre, les sécheresses qui tendent à s'intensifier, les inondations et autres phénomènes météorologiques sont de plus en plus dommageables, ce qui aggrave l'érosion et la perte de sol, en particulier la couche arable fertile, qui est essentielle pour la productivité agricole et, par conséquent, la sécurité alimentaire. Un autre obstacle à la mise en œuvre adéquate de la Convention de lutte contre la désertification a été le manque d'accès à des connaissances de base et des technologies appropriées pour la gestion des ressources naturelles. De nombreux pays ont également fait état de difficultés dans l'application de la Convention en raison d'un manque de ressources financières prévisibles, des ressources humaines adéquates et la capacité technologique nécessaire.

La faiblesse des ressources financières, techniques et humaines affecte également les politiques nationales et/ou territoriales des différents pays de la Caraïbe.

II) Une architecture politico-institutionnelle complexe

Au-delà des engagements internationaux, sur le plan interne – les deux niveaux, national et international étant interconnectés – il est généralement admis que depuis 1992, la législation et les institutions ont été renforcées : le développement durable est devenu un élément-clé des politiques publiques. Le tableau suivant révèle qu'à l'instar de l'Amérique latine, les pays de la Caraïbe ont désigné des responsables à un haut niveau, afin de prendre en compte cet impératif : tous les territoires ont un ministre, un secrétaire d'Etat ou équivalent en charge de ce dossier.

Au demeurant, la plupart des pays ont mis à jour, ou sont en train de mettre à jour (ex : Haïti et Saint-Vincent) sur les 20 dernières années, leurs politiques et législation sur la biodiversité, sur la gestion environnementale et sur le développement durable. Les obligations des accords internationaux ont été un des moteurs de ce processus (Brown et al. 2007). Cependant, les situations sont très variables d'un pays à l'autre, en termes d'exhaustivité et d'efficacité, en particulier pour la protection de la biodiversité et des écosystèmes menacés (BirdLife International 2008). Il faut analyser spécifiquement les « lacunes » juridiques et politiques, ce que peu de pays (exemple Jamaïque [NEPA 2003]) ont fait récemment. Globalement, les cadres

nationaux de politique publique pour la gestion environnementale restent très largement orientés vers le contrôle, la réglementation et une approche réactive aux problèmes environnementaux. Cependant, certains bailleurs, gouvernements et ONG ont commencé à promouvoir des nouveaux instruments et approches, notamment les marchés de services environnementaux, pour modifier les comportements destructeurs.

Tableau 3 :
Les plus hautes autorités en charge de l'environnement en Amérique latine et dans la Caraïbe (anglais)

LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: HIGHEST ENVIRONMENTAL AUTHORITIES	
Country	Highest authority
Antigua and Barbuda	Ministry of Agriculture, Lands, Housing and the Environment
Argentina	Secretariat of Environment and Sustainable Development
Bahamas	Ministry of the Environment
Barbados	Ministry of Environment and Drainage
Belize	Ministry of Natural Resources and the Environment
Bolivia (Plurinational State of)	Ministry of Environment and Water
Brazil	Ministry of the Environment
Chile	Ministry of the Environment
Colombia	Ministry of Ministry of the Environment , Housing and Territorial Development
Costa Rica	Ministry of the Environment, Energy and Telecommunications
Cuba	Ministry of Science, Technology and the Environment
Dominica	Ministry of Environment, Natural Resources, Physical Planning and Fisheries
Dominican Republic	Ministry of Environment and Natural Resources
Ecuador	Ministry of the Environment
El Salvador	Ministry of the Environment and Natural Resources
Grenada	Ministry of the Environment, Foreign Trade and Export Development
Guatemala	Ministry of the Environment and Natural Resources
Guyana	Environmental Protection Agency
Haiti	Ministry of the Environment
Honduras	Secretariat of Natural Resources and the Environment
Jamaica	Ministry of Land and the Environment
Mexico	Secretariat of the Environment and Natural Resources
Nicaragua	Ministry of the Environment and Natural Resources
Panama	National Authority for the Environment
Paraguay	Secretariat of the Environment
Peru	Ministry of the Environment
Saint Kitts and Nevis	Ministry of Finance, Sustainable Development and Human Resource Development
Saint Lucia	Ministry of Physical Development, Environment and Housing
Saint Vincent and the Grenadines	Ministry of Health and the Environment
Suriname	National Institute for Environment And Development
Trinidad and Tobago	Ministry of Planning, Housing and the Environment
Uruguay	Ministry of Housing, Land-Use Planning and Environment (National Environment Directorate)
Venezuela (Bolivarian Republic of)	Ministry of People's Power for the Environment

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of United Nations Environment Programme (UNEP) [online] www.pnuma.org/deramb/legislacionporpaises.php?menusup=8&menuinf=3; and websites of the respective environment ministries and secretariats.

Aux difficultés susmentionnées, s'ajoutent plusieurs défis : la faiblesse des capacités institutionnelles, les difficultés de coordination liées à la complexité d'une architecture politico-institutionnelle caractérisée par une multiplicité d'acteurs et de

niveaux d'intervention, rendant parfois difficile la coordination entre les politiques mises en œuvre localement et les engagements internationaux. Enfin, les territoires non indépendants de la Caraïbe, en particulier les territoires britanniques d'outre-mer (TBOM) doivent faire face à des problématiques spécifiques liées à leur statut politico-institutionnel.

A) Les contraintes liées à la faiblesse des capacités institutionnelles et financières

En dépit de la volonté affichée de faire du développement durable l'un des paramètres des politiques publiques et des efforts réalisés, force est de reconnaître que les résultats sont loin d'être à la hauteur des attentes, en raison notamment des limites institutionnelles.

1) Une volonté affichée, d'indéniables réalisations...

La plupart des gouvernements ont tenté d'intégrer les préoccupations environnementales dans les autres politiques et programmes nationaux de portée plus vaste, comme les plans nationaux de développement économique, les plans sectoriels et les stratégies de réduction de la pauvreté. Les investissements du secteur public dans la gestion de l'environnement ont été importants dans certains pays, en particulier pour le traitement des eaux usées, la gestion des déchets solides et la gestion des bassins hydrographiques. De plus, les évaluations d'impacts environnementaux (EIE) sont obligatoires pour tous les grands projets de développement (secteur minier, construction, transport) dans la plupart des pays de la Caraïbe. Tous les pays ont des normes environnementales relatives aux niveaux de pollution, bien que le suivi et l'application varient beaucoup d'un pays à l'autre et sont généralement peu suivis d'effet. La capacité d'évaluation de la qualité des EIE est limitée dans la plupart des pays et il est habituel de noter des interférences politiques en faveur des puissants intérêts économiques.

Le développement de ces politiques et programmes ainsi que des politiques et plans intégrés de gestion de la zone côtière ont été des outils clés du processus d'intégration systématique des préoccupations environnementales. En effet, de nombreux plans, programmes et politiques ont été développés à l'aide d'un processus participatif qui a contribué à promouvoir les liens intersectoriels et à sensibiliser les décideurs d'autres secteurs clés (par exemple l'agriculture, le tourisme et l'industrie). Cependant, la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources naturelles sont toujours perçues comme des « créneaux

particuliers », sous la seule responsabilité des agences environnementales qui n'ont pas un grand pouvoir politique.

En effet, les instruments tels que les évaluations environnementales stratégiques ne sont pas encore largement utilisés dans la planification du développement dans la Caraïbe pour évaluer, limiter et atténuer les impacts des programmes et les projets de développement comme le transport, l'industrie, voire le tourisme. De plus, malgré l'importance critique des services écologiques pour le développement économique de la région, les aires protégées et autres zones naturelles sont encore mal reliées aux secteurs non environnementaux, en particulier le développement de politiques, la législation et la planification du territoire. Ce lien doit être renforcé.

2) ...malgré les obstacles persistants

Parmi les difficultés que rencontrent les PEID de la région caraïbe, celles liées aux contraintes institutionnelles et à la faiblesse des capacités techniques, financières et humaines ne sont pas les moindres. La gouvernance dans de nombreux PEID est organisée par secteur (par exemple, l'énergie, l'agriculture et la santé). Par conséquent, peu de politiques nouvelles présentent réellement un caractère transversal ou font l'objet de la participation importante du public. Par exemple, les questions économiques sont parfois séparées de considérations environnementales et les moyens mis au service de la planification sociale sont limités (CEPALC, 2010). Les institutions existantes travaillant dans le domaine du développement durable sont sous-financées, et l'émigration des populations hautement qualifiées a favorisé le recours à un modèle de gestion orienté vers la réponse aux besoins à court terme au détriment d'une approche intégrée prenant mieux en compte les perspectives à long terme. Cela a également entraîné une dépendance à l'égard de l'expertise externe, coûteuse, peu sensible à la continuité et peu favorable au renforcement des capacités institutionnelles. La plupart des résidents formés des PEID de la Caraïbe émigrent, et la « fuite des cerveaux » des employés du secteur public qui travaillent sur les questions de développement durable aggrave encore les déficiences des territoires concernés. Le manque de financement a également entraîné une diminution des capacités, si bien que les données relatives à la mise en œuvre des engagements en matière de développement durable sont incomplètes. De même, des outils quantitatifs permettant d'identifier et de suivre les actions correctives efficaces font parfois défaut.

B) Une multiplicité d'acteurs compliquant la gouvernance

La politique de développement durable implique l'intervention d'une multiplicité d'acteurs et d'organisations, en dehors des structures étatiques. Il en résulte une gouvernance parfois complexe, nettement perceptible, par exemple, à travers la gestion de la biodiversité.

1) Une multiplicité d'acteurs

Sans aucune prétention à l'exhaustivité, il convient de citer quelques-uns de ces acteurs ou organisations qui structurent la société civile dans les territoires de la Caraïbe, en s'appuyant sur le rapport déjà cité de Birdlife de 2010 – mis à jour à partir de lectures complémentaires – auquel nous renvoyons pour de plus amples développements :

➤ Organisations locales et nationales

Presque tous les États insulaires ont au moins une ONG dont la mission comprend la biodiversité et la conservation associée, et plusieurs organisations ont des responsabilités de cogestion des aires protégées. Presque toutes les îles anglophones de la Caraïbe, qu'elles soient indépendantes ou des territoires d'outre-mer, ont un National Trust, qui bien que séparé du gouvernement, entretient des liens très étroits avec ce dernier (exemple : Bahamas National Trust, National Trust for the Cayman Islands). D'autres îles ont aussi des trusts ou des organisations quasi gouvernementales similaires (par exemple Conservation Trust of Puerto Rico). Généralement, le gouvernement national ou territorial passe une loi d'habilitation pour le trust, se réserve une adhésion dans le conseil d'administration et transfère des fonds au trust. Bahamas National Trust, Jamaica Conservation and Development Trust et Conservation Trust of Puerto Rico sont des organisations plus grandes employant du personnel à plein temps et rivalisant avec d'autres pour obtenir des financements internationaux. D'autres organismes reflètent la taille et la population réduites de leur île respective.

Les organisations communautaires, en général plus petites et à la portée plus limitée que les ONG décrites ci-dessous (mais sans distinction ferme), jouent un rôle de plus en plus important dans la conservation de la biodiversité dans la Caraïbe. Ces organisations peuvent être structurées autour d'une activité commerciale ou de production comme l'agriculture ou la pêche, ou profiter indirectement de la conservation. Ces dernières années, le Département forestier de la Jamaïque a établi

des comités locaux de gestion forestière (CLGF) pour permettre aux communautés locales de participer à la planification, la gestion, la protection et l'utilisation durable des forêts locales. Ainsi, la zone clé pour la biodiversité de Cockpit Country contient 30.000 hectares de réserves forestières étatiques dans des parcelles de différentes tailles, alternées de communautés rurales. Les CLGF y ont identifié des moyens d'existence durables, développé les capacités locales de gestion forestière et de suivi des ressources, mis en place des programmes d'éducation environnementale et réalisé d'autres activités. En République dominicaine, trois organisations communautaires se sont développées dans la réserve de la Biosphère de Jaragua-Bahoruco-Enriquillo; une de ces organisations est centrée sur la région de Fondo Paradí de la zone tampon de la réserve et promeut l'écotourisme et l'utilisation durable en faveur des communautés pauvres de la zone. Parmi les expériences régionales réussies de cogestion communautaire des ressources naturelles, on peut citer la gestion collaborative de la mangrove de Mankòtè à Sainte-Lucie (Geoghegan et Smith 2002).

À Cuba, plusieurs institutions sont activement impliquées dans la conservation de la biodiversité. Outre les agences directement responsables de la conservation (comme le centre national des aires protégées, CNAP), l'université de la Havane et BIOECO remplissent une fonction similaire à celles des trusts des autres îles. Les autres organisations sont Pronaturaleza (partenaire de Wildlife Trust) et la fondation Nunez Jimenez. Cette dernière a été un partenaire important d'Environmental Defense Fund, du WWF-Canada et d'autres organisations internationales actives à Cuba.

➤ Les organisations régionales

- Il convient de citer ici, à titre d'exemple, le *Caribbean Natural Resources Institute* (CANARI). Sa mission, centrée sur les îles de la Caraïbe, est de promouvoir une participation équitable et une collaboration efficace dans la gestion des ressources naturelles essentielles au développement. CANARI s'appuie sur la recherche appliquée et l'action, l'analyse, le suivi et l'évaluation de politiques, d'institutions et d'approches innovantes pour la participation et la gouvernance, le partage et la diffusion des leçons apprises, y compris le renforcement des capacités, et l'encouragement des partenariats, en particulier ceux qui reposent sur les atouts et les talents régionaux et contribuent à une collaboration régionale plus étroite. CANARI a été particulièrement actif dans le renforcement des capacités pour la gestion participative des ressources

naturelles, notamment le développement d'un cadre de compréhension et d'évaluation des capacités organisationnelles de cogestion et a revu la gestion forestière participative des îles de la Caraïbe (CANARI 2009) ;

- De même, la Société pour la conservation et l'étude des oiseaux de la Caraïbe (SCSCB), dont la plupart des partenaires font partie, tout comme la SCSCB partenariat global de BirdLife International pour la conservation des oiseaux.

➤ Les organisations internationales

L'implication des ONG internationales est limitée dans la région.

- The Nature Conservancy est l'une des rares grandes ONG à être active dans la Caraïbe et possède un bureau aux Bahamas, à Sainte-Croix, à la Jamaïque et en République dominicaine. Le personnel caribéen de the Nature Conservancy travaille avec des organisations sur place sur plusieurs activités produisant des bénéfices directs pour la biodiversité, notamment le contrôle des espèces envahissantes et des feux, l'acquisition de terres et la gestion d'aires protégées. The Nature Conservancy a également joué un rôle dans l'organisation du Caribbean Challenge.
- L'UICN a récemment développé un programme de travail pour 2009 à 2012 pour la région caraïbe, dans le cadre de l'Initiative Caraïbes de l'UICN (IUCN 2008), et a démarré la mise en œuvre du programme en août 2009.
- BirdLife International est un réseau mondial d'organisations non gouvernementales, ciblant spécifiquement les oiseaux. Dans la Caraïbe, BirdLife est représenté officiellement par Bahamas National Trust, Centro Nacional de Áreas Protegidas (Cuba), Grupo Jaragua (République dominicaine), Sociedad Ornitológica Puertorriqueña (Porto Rico), Royal Society for the Protection of Birds (Territoires d'outre-mer du Royaume-Uni), Vogelbescherming Nederland (Antilles néerlandaises), la Ligue pour la protection des oiseaux (territoires d'outre-mer français), et National Audubon Society (territoires américains). Le Programme de BirdLife pour les Caraïbes travaille aussi

avec des organisations d'autres pays caribéens (notamment la Barbade, Haïti, et la Jamaïque) et maintient des contacts dans tous les pays et territoires où il n'a pas de partenaire officiel. Au niveau régional, BirdLife travaille étroitement avec la SCSCB.

- Fauna and Flora International (FFI), une organisation mondiale de conservation basée au Royaume-Uni est active dans les Petites Antilles depuis 1995, opérant et appuyant des projets pour la biodiversité à Anguilla, Antigua-et-Barbuda, la Barbade, les îles Vierges britanniques, la Dominique, Montserrat, Saba, Saint-Eustache, Saint-Christophe-et-Niévès et Sainte-Lucie.
- Durrell Wildlife Conservation Trust est une organisation de conservation internationale basée à Jersey dans les îles Anglo-Normandes (Royaume-Uni) qui opère à partir des projets de conservation d'espèces partout dans le monde. Mettant l'accent sur les espèces rares et endémiques, Durrell se concentre sur la conservation d'îles et de régions d'altitude isolées qui abritent une biodiversité unique et parfois fragile. Durrell collabore avec des partenaires nationaux dans l'Est de la Caraïbe depuis les années 1970 et a établi une présence permanente à Sainte-Lucie en 2002.
- Rare, une organisation internationale de conservation basée aux États-Unis a lancé sa première campagne phare « Pride Campaign » il y a plus de 20 ans sur l'île de Sainte-Lucie, contribuant à sauver l'Amazone de Sainte-Lucie de l'extinction.
- Wildlife Conservation Society (WCS) est impliquée dans des efforts de conservation de la biodiversité à Cuba depuis 1999, de la recherche appliquée sur la faune et flore menacées, à la facilitation d'échanges entre les éducateurs, les chercheurs et les responsables d'aires protégées américains et cubains. WCS a collaboré étroitement avec plusieurs agences gouvernementales et organisations locales, y compris la première organisation non gouvernementale cubaine consacrée à la biodiversité, Pronaturaleza.

- Environmental Defense Fund (EDF) travaille à Cuba depuis 2000 sur la recherche scientifique et les stratégies de conservation en vue de la protection de ressources côtières et marines. EDF a collaboré avec des chercheurs cubains pour contribuer à créer l'important réseau d'aires marines protégées, à finaliser la délimitation pour protéger les zones de frai critiques et à produire différents articles et publications, y compris un manuel de conservation du littoral à Cuba

➤ Le secteur privé

Les efforts visant à impliquer la plus grande industrie des Caraïbes, le tourisme, dans la conservation de la biodiversité n'ont pas eu un grand succès sauf à petite échelle et localement. Certains groupes hôteliers ont participé à des plans de certification écologique tels que Blue Flag (plages propres), et Green Globe (hôtels), et Qualité Tourisme pour les Caraïbes par le biais de l'Alliance des Caraïbes pour un tourisme durable, mais ne se sont pas généralement investis dans le plus grand bassin versant dont ils sont tributaires. Des petits hôtels orientés vers l'aventure et les activités de plein air ont soutenu la conservation des ressources qui leur sont essentielles (ex. Nature Island Standard of Excellence de la Dominique). Des petites entreprises communautaires d'écotourismes sont maintenant opérationnelles dans plusieurs pays (par exemple, dans la zone clé pour la biodiversité du parc national de Jaragua en République dominicaine), et le potentiel d'essaimage des plus grands complexes hôteliers et bateaux de croisières pour de telles opérations existe. Le Programme des petites entreprises touristiques de l'Organisation des États américains a récemment dévoilé le site web Caribbean Experiences (www.caribbean-experiences.com), pour promouvoir des vacances innovantes, des expériences culturelles authentiques et hors des sentiers battus et de grande qualité et démontrer un engagement environnemental en choisissant des petites propriétés triées sur le volet comme alternative aux grandes chaînes hôtelières

2) Les limites de la gouvernance

L'attention a déjà été attirée sur la faiblesse des capacités et sur les conséquences qui en découlent. Les partenaires caribéens estiment que la faiblesse des capacités, des agences gouvernementales comme des ONG, est l'un des plus grands obstacles à une réponse efficace contre les menaces sur la biodiversité. Si la plupart des analyses

pointent du doigt les employés gouvernementaux, la plupart des ONG, et en particulier sur les petites îles des Petites Antilles, n'ont clairement pas les capacités nécessaires pour participer pleinement dans les processus de prise de décision du gouvernement ni pour défendre la conservation de la biodiversité. La cogestion par les ONG d'aires protégées a été un succès aux Bahamas et à Porto Rico (voir l'encadré n° 3), mais dans d'autres pays, ce rôle se limite au mieux à des sites individuels et ne comble pas les lacunes de gestion des aires protégées et des ressources naturelles. Certaines carences en capacités dans les petites îles ne pourraient être résolues que par des approches régionales communes.

Certaines ONG régionales et internationales, notamment CANARI et The Nature Conservancy, ont mis la priorité sur le renforcement des capacités dans le hotspot. Cependant, la majeure partie de ce travail est financée par des fonds de projets spécifiques, car les fonds généraux sont limités. Dans ce contexte, le Programme des petites subventions du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour la région est une source particulièrement importante de financement pour le renforcement des capacités des ONG et des organisations communautaires, et d'autres investissements similaires sont encouragés.

Souvent, les problèmes de capacités se résument en un manque de ressources financières. Certains fonds sont accordés sur le court terme, basés sur des projets spécifiques et rarement avec une vision stratégique. Cette situation ne permet pas un renforcement durable des institutions et de la gestion environnementale, que ce soit dans le secteur privé ou public. La durabilité des ONG dans la Caraïbe requiert le financement nécessaire. Malheureusement, les petites économies des îles et leurs revenus réduits tirés des impôts ont contribué à marginaliser le secteur environnemental par rapport à d'autres secteurs comme le tourisme. Le niveau de dette de plusieurs gouvernements (en augmentation à cause de la crise économique mondiale) rend improbable un investissement supplémentaire pour renforcer les capacités pour la conservation de la biodiversité et la gestion durable de l'environnement. La capacité d'affronter de nouveaux problèmes est aussi préoccupante, comme l'utilisation des nouvelles technologies telles que la biotechnologie et la biosécurité, les énergies alternatives, les changements climatiques et l'environnement et le commerce. Le renforcement des capacités continuera sans doute à être l'un des éléments clés d'investissement des bailleurs de fonds et des ONG internationales dans les îles de la Caraïbe dans un futur proche.

Par ailleurs, plusieurs organisations environnementales et communautaires de la région travaillent dans une situation d'isolement relatif. Les réseaux sont faibles car souvent la compétition est intense pour obtenir des financements limités. L'approche de ces organisations est centrée sur leurs propres projets. S'il existe quelques exemples de collaboration réussie dans la Caraïbe (le meilleur exemple est sans doute la SCSCB), la société civile de la région peut gagner en efficacité en établissant des relations, des liens et des partenariats d'appui aux réseaux et de développement de stratégies communes, en particulier pour un meilleur dialogue avec le secteur privé et le gouvernement. Plusieurs ONG sont fortement tributaires des cotisations et sont forcées de tout faire pour satisfaire leurs adhérents. Leur personnel et leurs ressources sont très sollicités par ces efforts et sont moins efficaces pour faire face à d'autres priorités, comme l'engagement avec le gouvernement.

Encadré n° 3

UN EXEMPLE DE COGESTION REUSSI : L'EXPERIENCE DE CASA DEL PUEBLO A PORTO-RICO

Cette expérience correspond à l'histoire de la lutte menée dans la petite commune d'Adjuntas afin de défendre une forêt menacée par une exploitation minière. Il s'agit d'un exemple remarquable de la capacité de petites communautés rurales, relativement dépourvues de moyens, à faire bouger les lignes et à apporter une contribution essentielle au développement durable à Porto Rico

A Porto Rico, Etat libre associé aux Etats-Unis, l'Etat fédéral est compétent en matière de gestion des ressources naturelles, le statut de 1952 ayant apporté peu de changement de ce point de vue. Il en résulte que les forêts ont été largement entamées au profit de l'agriculture et du développement industriel. On note également une prise de distance de la population à l'égard de la forêt et de ses ressources, y compris des ressources hydrauliques fortement dépendantes de la forêt. D'où la volonté manifestée en 1980 par le gouvernement de Porto Rico de se lancer dans l'exploitation minière dans les montagnes du centre de l'île. C'est le point de départ de la lutte pour modifier la politique forestière à Porto Rico.

Cette lutte s'est traduite par l'émergence d'un mouvement, de taille réduite, au sein de la petite commune rurale d'Adjuntas ; mouvement connu sous le nom de *Casa Pueblo* et combattant ce plan. Pendant 5 ans, le mouvement survit à l'apathie locale et à l'hostilité de la part du gouvernement, alors que la menace se précise au fil du temps. Une nouvelle campagne de lutte est lancée entre 1992 et 1996 ; elle capitalise l'expérience antérieure et bénéficie du soutien accru de la population, si bien qu'une loi finit par interdire l'exploitation minière

A ce stade, le mouvement se trouve directement impliqué dans la définition de la politique forestière. Elle réclame l'établissement d'une réserve forestière gérée localement sur le territoire initialement prévu pour l'exploitation forestière. Grâce au soutien massif de la population et aux démonstrations de force le Bosque del Pueblo (forêt du peuple), première réserve des 40 dernières années, est créé. Le mouvement obtient également l'autorisation de gérer cette réserve ;

Depuis, de contributions importantes ont été apportées à l'élaboration de plans pour la préservation et la gestion des forêts de Porto Rico, sous la forme :

- d'une incitation à l'adoption d'une loi créant des corridors biologiques reliant les réserves forestières le long d'un axe central ;

- de la création d'un fond national pour l'acquisition de terrains et la protection des bassins hydrologiques ;

- de l'élaboration d'un plan intégré de protection et de gestion réunissant 10 municipalités, y compris Adjuntas et cinq réserves forestières

Plusieurs conséquences peuvent être observées et enseignements tirés de cette expérience :

1) Les conséquences

- Une prise de conscience aiguë de la nécessité de protéger les forêts secondaires pour les services rendus à l'environnement : depuis la création de *La forêt du Peuple*, six nouvelles réserves forestières, largement composées de forêts secondaires et d'espaces urbains ont vu le jour ;

- Une évolution significative caractérisée par le passage d'une approche centrée sur les réserves forestières à une approche globale, intégrant les enjeux de l'eau, des bassins hydrologiques et les enjeux écosystémiques qui leur sont associés : une législation récente a été adoptée, se traduisant par la création de corridors biologiques en vue de la protection de la faune et de la flore, ainsi que pour l'acquisition et la protection d'aires humides

- L'adoption d'une démarche participative et de concertation qui intègre de nombreuses parties prenantes en deçà de l'Etat : *La forêt du peuple* a créé un précédent en matière de démocratie participative pour la gestion des forêts dépendant de l'Etat à Porto Rico ; elle a substantiellement modifié la façon dont travaille l'Etat ;

- L'Etat a accepté d'apporter une contribution financière pour la protection de la forêt et des zones humides : au-delà d'un fond de protection de 20 million de dollars, le gouvernement qui a pendant longtemps apporté une contribution minimale à la gestion des forêts, finance désormais Casa Pueblo (l'association) ainsi que d'autres partenaires en leur versant une subvention annuelle.

2) Les enseignements

→ *Le succès de cette lutte et son aboutissement final tiennent à la combinaison d'une série de facteurs :*

- Un engagement et une incontestable autonomie de la communauté, triomphant du sentiment d'abandon, de dépendance et de marginalisation que connaissent de nombreuses communautés rurales ;

- Une vision dépassant le cadre de la petite commune d'Adjuntas, s'étendant aux communes voisines et à la société civile portoricaine et servant de fondement à des alliances stratégiques avec des mouvements extérieurs à l'île ;

- Une forte croyance en la capacité de la société civile à s'opposer aux actions de l'Etat tout en s'impliquant dans la gestion

→ *La politique procédant par le bas, nécessite de donner un sens à la gestion forestière pour la population en :*

- Plaçant l'homme au centre de la problématique et en mettant l'accent sur la qualité de la vie (l'air, l'eau, l'éducation, loisirs...)

- Soulignant le rôle de la forêt pour les services environnementaux (eau de qualité) ;

- Offrant de nouvelles opportunités d'un point de vue économique, basées sur l'usage d'une forêt durable au service de territoires ruraux marginalisés ;

- Facilitant la participation de la population à la politique de gestion de la forêt

→ *De leur côté, pour asseoir leur crédibilité, les mouvements associatifs doivent :*

- Préparer des propositions et des arguments anticipant leur prétendue incapacité et insuffisance sur le plan technique ;

- Bénéficier du soutien de la population de façon à mobiliser l'attention des décideurs ;

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

- Prendre le contrôle du débat, plutôt que de se cantonner dans une stratégie réactive face aux propositions gouvernementales

- Utiliser les ressources d'une bonne communication ;

→ *L'implication dans le processus de gestion suppose de :*

- Donner aux accords conclus le temps et la souplesse nécessaire à leur évolution ;

- Recourir à des approches managériales économiquement efficaces et techniquement saines

- Et d'élargir le cercle des participants ;

→ *Atteindre les objectifs environnementaux pourrait être facilité par le fait de :*

- Penser au-delà des zones protégées, pour s'ouvrir à l'approche écosystémique ;

- Se battre non seulement pour des petites victoires, mais pour des changements légaux ;

- Ne pas négliger les ressources du secteur privé, bénéficiaire des services environnementaux.

→ *Toutefois, l'élément décisif dans le cas présent fut :*

- La vision du développement économique combinant le principe d'un usage autocentré et durable des ressources, une approche sociale, renforcés par des valeurs et des pratiques culturelles enracinées ;

- Plusieurs processus de changements se sont mutuellement renforcés : les changements dans le domaine des politiques publiques dépendent des changements socioculturels et idéologiques, mais y contribuent également ; ils favorisent l'évolution des modèles de comportement et de gestion des ressources naturelles d'existence

Source :

Alexis Massol González, Edgardo González, Arturo Massol Deyá, Tinti Deyá Díaz, Tighe Geoghegan, Bosque del Pueblo, Puerto Rico. « How a fight to stop a mine ended up changing forest policy from the bottom up », *Policy that works for forests and people* no. 12., International Institute for Environment and Development, London, 2006.

Alexis Massol-González, Avril Andromache Johnnidis and Arturo Massol-Deyá, *The Evolution of Casa Pueblo, Puerto Rico. From Mining Opposition to Community Revolution*, Gatekeeper 137b, International Institute for Environment and Development, 2008.

De manière plus générale, le fonctionnement des ONG pose le problème de l'articulation entre les niveaux national et régional dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action de développement durable.

Dans les réunions internationales, compte tenu de la faible taille des PEID de la Caraïbe et les lourdes exigences qui pèsent sur les épaules d'un petit nombre de négociateurs gouvernementaux, les représentants des ONG jouent un rôle important tant pour le conseil que pour l'appui apporté aux positions du gouvernement dans les négociations, lorsque ces positions sont compatibles avec celles des représentants des ONG elles-mêmes. Au niveau national, les pays de la région sont favorables à

l'intégration croissante des organisations de la société civile dans l'élaboration des politiques communautaires.

Un autre problème dans les PEID de la Caraïbe est la reconnaissance de la contribution des leaders communautaires à la politique, et la nécessité de faciliter leur intégration dans les politiques.

Deux problèmes pour les PEID de la Caraïbe se situent à l'articulation des considérations nationales et internationales : l'exigence d'une formation des généralistes au niveau national et de spécialistes à l'échelle régionale.

A ces difficultés bien connues, s'ajoute une série de facteurs qui peuvent faciliter ou, au contraire, entraver l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique environnementale au niveau national ou à l'échelle des territoires de la Caraïbe. Nicholas Watts a recensé ces différents facteurs que l'on propose de synthétiser ci-dessous (Watts, 2007).

Un premier facteur découle du poids et de la capacité d'action des acteurs issus des trois secteurs d'intervention principaux en matière de développement durable : le secteur public (l'Etat, ses différentes agences ainsi que ses démembrements territoriaux), le secteur privé et ce qu'il appelle le 3^{ème} secteur, celui des « volontaires ». Les différences de perception et d'appréhension des enjeux, mais aussi des intérêts divergents, comme par exemple des conceptions différentes de la croissance économique, peuvent constituer de sérieux obstacles à l'élaboration d'une politique publique environnementale.

Un deuxième paramètre correspond au niveau et aux modalités d'intégration des programmes d'actions relatifs à l'environnement dans le cadre juridico-institutionnel du développement durable. Or, les sources fournissant les indicateurs de la politique de développement durable sont multiples et dispersées, réparties entre les différentes administrations ou disponibles à travers les plans nationaux d'action environnementale, ou encore contenues dans les différents engagements constitutionnels en faveur du développement durable. La mobilisation et la mise en cohérence de ces différentes sources d'information ainsi que l'appropriation de ces informations elles-mêmes, peuvent s'avérer délicates (voir encadré n° 4 sur la gestion de la mangrove à Trinidad).

Troisièmement, dans les PEID, comme c'est de plus en plus le cas dans le « Nord », l'interdépendance croissante des organismes publics et des ONG environnementales

est un facteur qui influe sur la capacité d'action des agences gouvernementales, en particulier lorsque les ONG apportent un financement important grâce à la collaboration des ONG internationales. Cette influence du secteur de la société civile se fait sentir dans le contexte de la sensibilisation du public aux enjeux environnementaux dans chaque pays. Le niveau de sensibilisation à l'environnement est important, mais c'est aussi le cas des orientations principales, qui peuvent être davantage tournées vers les problèmes locaux, les problèmes de santé liés à l'environnement, de logement, de subsistance, et d'assainissement – les sujets dits « gris » – que vers « les questions écologiques » plus généralement sous-tendues par le discours du changement environnemental global, comme, par exemple, la conservation de la biodiversité et le changement climatique.

Quatrièmement, les capacités nationales pour la production de connaissances pertinentes affectent directement la poursuite d'objectifs en matière de développement durable. Ce constat est admis dans les programmes conçus par le Programme de Développement des Nations Unies (PNUD) et le Programme pour l'Environnement des Nations Unies (PNUE) afin de compenser les effets de la fuite des cerveaux sur la capacité d'action des Etats concernés, ainsi que de la « *brain-drift* » qui conduit les individus qualifiés à abandonner le secteur de l'environnement tout en restant dans le pays. Cette réorientation des ressources humaines aggrave la situation des pays de la Caraïbe, caractérisée par un manque de personnel qualifié et explique pourquoi les opérations d'auto-évaluation nationales sont souvent déléguées à des consultants sollicités pour de courtes périodes.

Un cinquième paramètre à prendre en considération se rapporte à la nature et la qualité de la sensibilisation du public, à l'importance et à la légitimité du développement durable ainsi qu'à la nécessité de l'ériger en priorité. Dans la Caraïbe, une telle démarche peut se heurter au poids du passé colonial : l'histoire coloniale peut influencer sur l'attitude et les réponses des citoyens face à des demandes, perçues comme provenant du Nord, en vue de la protection de l'environnement, un environnement au sein duquel leurs ancêtres ont été transportés de force par les puissances coloniales pour être contraints de dépouiller la forêt tropicale afin d'établir des plantations de sucre ou de tabac¹⁶.

¹⁶ Le problème est présent, par exemple en Guyane française (cf. la deuxième partie de ce rapport ainsi que le rapport de mission de Brigitte Facorat Gaspard joint en annexe)

Sixièmement, les capacités d'action sont directement fonction des structures d'opportunité. Ici interviennent des variables politiques, économiques et comportementales. L'une des questions que pose la structure des opportunités politiques concerne, par exemple, le degré d'ouverture du processus politique aux promoteurs du développement durable. Les structures d'opportunité économiques ou du marché affectent les perspectives de production et de consommation durables, mais aussi de consommation et d'investissement verts. Les structures comportementales façonnent les comportements respectueux de l'environnement, comme l'utilisation d'ampoules à faible consommation d'énergie, le recyclage...etc.

Encadré n° 4

UN EXEMPLE DE LA COMPLEXITE DES STRUCTURES ET PROCEDURES : LA GESTION DE LA MANGROVE A TRINIDAD

Les organismes impliqués dans la gestion de la mangrove à Trinidad sont nombreux. On peut les répertorier comme suit :

- La Forestry Division (Ministry of Agriculture, Land and Marine Resources), avec les divisions suivantes :

- La Wildlife Section;
- La Community forestry section
- La National Parks section

- L'Institute of Marine Affairs (IMA)
- Environmental Management Authority (EMA)
- La Pointe-a-Pierre Wild Fowl Trust

Les principaux instruments et outils de gestion des zones humides et mangroves, tels qu'ils ont pu être identifiés, sont les suivants :

- A l'échelle internationale:

→ La convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971) ou convention de Ramsar a été ratifiée par Trinidad et Tobago en 1993.

Il existe actuellement 3 sites désignés comme Zone Humide d'Importance Internationale au titre de cette convention à Trinidad: Caroni (qui comprend la plus grande surface de mangroves de l'île), Nariva (comprenant également une zone de mangrove) et Buccoo Reef/ Bon accord Lagoon.

- A l'échelle nationale:

→ Il existe d'autres formes de protection, définies par les lois et politiques suivantes, produites par les gouvernements successifs de Trinidad et Tobago :

- Forest Act 1915 (dernier amendement 1955)

- Fisheries Act 1916 (dernier amendement 1975)
- Conservation of Wildlife Act 1958
- State Land Act 1969
- Marine Areas (preservation and enhancement) Act 1970 (dernier amendement 1996)
- Draft National Environmental Policy 1998
- Draft Forest Policy of Trinidad and Tobago 1998
- Environmental Management Act 2000

(Cette loi prévoit notamment une politique à perte nette nulle (no net loss policy), c'est-à-dire que lorsque la destruction d'une zone de mangrove est autorisée, c'est à la condition que la même surface de mangrove soit replantée par le porteur de projet).

- National Wetlands Act & National Wetlands Policy of Trinidad and Tobago 2001
- National protected areas policy 2011
- National Biodiversity Assessment 2012
- Town and Country Planning Act 1960 (dernier amendement 1990)

De l'avis des acteurs rencontrés, ces instruments ne permettent pas d'obtenir la protection des zones humides et des mangroves de Trinidad. Plusieurs raisons à cela sont évoquées, parmi lesquelles :

- des compétences mal adaptées : selon la loi, la gestion des zones humides doit normalement être assurée par la Forestry division ; néanmoins, plusieurs acteurs font le constat que celle-ci ne posséderait pas les compétences nécessaires pour le faire ;

- une dilution des responsabilités entre différentes structures : pour nombre de personnes rencontrées, la localisation des mangroves entre terre et mer conduit à des situations d'indécision, où la Forestry division et Fisheries division se renvoient la responsabilité de régler un problème lorsqu'il survient. ;

- des contrôles peu nombreux ou peu efficaces : dans le cadre de la politique à perte nette nulle régulant d'éventuelles destructions de mangroves, peu de vérifications sont réalisées, en ce qui concerne les replantations de mangrove. De plus, les conditions de replantation (lieu, âge, état de santé des populations végétales et animales) ne sont pas définies ;

Par ailleurs de nombreuses mangroves à Trinidad ne bénéficient pas d'un statut de protection particulier, et ne sont donc pas prises en compte dans le processus de gestion. Sont prises en considération des zones humides et mangroves désignées par un statut de protection et plus particulièrement les sites inscrits à la convention de Ramsar. Les zones ne bénéficiant pas d'un tel statut de protection font l'objet de peu d'attention et sont la cible de dégradations, bien qu'elles soient protégées par la loi.

L'application des règles à travers ces instruments dépend de plusieurs facteurs dont l'humain : la perception des zones concernées, des instruments de gestion et de protection, à la fois par les personnes en charge de l'élaboration et de l'application des outils de gestion et par les usagers, est un paramètre essentiel.

De manière plus générale, on peut émettre les hypothèses suivantes :

- L'application des lois et mesures dépend de leur connaissance, de leur compréhension et de leur appropriation par les acteurs impliqués (volontairement ou non) dans le processus de

gestion et par les utilisateurs du milieu, mais aussi de la façon dont elles sont perçues par ces acteurs et utilisateurs ;

En effet, parmi les instruments recensés, tous ne semblent pas avoir la même portée auprès des personnes interrogées. Par exemple, les sites inscrits à la convention de Ramsar semble bénéficier d'une plus grande notoriété et d'un plus grand respect de la part des utilisateurs du milieu, du moins en apparence ;

- Tous les statuts de protection ne sont pas équivalents en termes de perceptions. Il semble qu'il existe des formes emblématiques parmi les différents statuts de protection des espaces naturels, comme, par exemple, la « réserve » (avec tout ce que la notion charrie en matière d'interdits), la dimension symbolique des espaces protégés ;

- Le caractère contraignant des statuts de protection ne suffirait pas à expliquer l'efficacité de ceux-ci. En effet, l'inscription d'un site à la convention de Ramsar n'induit aucune obligation réglementaire. Le récit historique qui a présidé à l'établissement d'un statut de protection pour une zone donnée paraît tout aussi important. Par exemple, les années 1990 ont vu se dérouler une grande bataille menée par des associations écologistes, en particulier le Pointe-a-Pierre Wildfowl Trust, en faveur de la protection de la zone humide de Nariva. Connue aujourd'hui sous le nom de « The Nariva battle », cette lutte a sans doute contribué à la perception de la protection de l'endroit comme importante auprès de la population et des autorités compétentes.

Ainsi la traduction des instruments internationaux sur le plan local ne se fait pas uniquement par le biais de la production de lois et mesures régulant l'utilisation de ces zones, mais aussi par le biais d'une production de sens nationale, liée au contexte socio-historique dans lequel elles sont établies.

Source : Sylvia Berté, à partir d'une mission de terrain du 13 novembre au 19 décembre 2012.

C) Les territoires non indépendants face à l'enjeu du développement durable : le cas des territoires britanniques d'outre-mer (TBOM)

La catégorie de territoires non indépendants de la Caraïbe est avant tout résiduelle, même si leur accession à la souveraineté n'est pas inscrite sur les agendas politiques. Elle correspond à une gamme variée de territoires dont le dénominateur commun est d'être définis négativement au regard du principe d'indépendance et d'être caractérisés par une diversité de statuts politiques, les rattachant, selon des modalités variables à des ensembles externes et éloignés (Daniel, 2011 ; Corbin, 2012). Cette partie du rapport s'intéresse plus particulièrement aux TBOM¹⁷ dont la situation spécifique en matière de gouvernance du développement durable et de gestion de la biodiversité, n'a pas été abordée dans les développements qui précèdent (et ne sera guère plus évoquée dans ceux qui suivent), contrairement aux autres territoires.

Davantage que leurs autres homologues de la Caraïbe, grâce à la marge de manœuvre qui leur est laissée en matière de réglementation fiscale et financière à

¹⁷ Il s'agit des territoires suivants : Anguilla, les Îles Vierges britanniques, des Îles Caïman, Montserrat, les Îles Turques et Caïques auxquelles il convient d'ajouter les Bermudes en dépit de leur façade atlantique.

raison des liens institutionnels les unissant au Royaume-Uni, plusieurs territoires sous administration britannique ont une économie florissante, comparée à celle des Etats voisins. Le PIB par habitant des îles Caïmans était de 43 717 dollars en 2012 lorsque celui des Bahamas, l'un des territoires anglophones indépendants le mieux nanti, plafonnait à 21 280 dollars¹⁸. Mais cette performance s'appuie en réalité sur des secteurs ou des activités économiques particulièrement vulnérables, tels que le tourisme et les services financiers. D'autant que des pressions croissantes s'exercent en faveur d'une régulation des plateformes financières offshore. De nombreuses initiatives visent ainsi, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la gouvernance mondiale, à réguler et à stabiliser les finances internationales (Kazancigil, 2010). Elles se combinent avec les initiatives des Etats-membres de l'Union européenne qui sont étendues aux territoires non-indépendants de la Caraïbe (Vlcek, 2009 ; Hampton et Christenen, 2011). Circonstance aggravante, dans certains cas, le succès économique va de pair avec des problèmes de gestion publique qui ne peuvent laisser indifférente une métropole particulièrement attachée aux principes de « bonne gouvernance ».

S'il est vrai que ces territoires, du fait de leur isolement, ont des niveaux élevés de biodiversité endémique, il n'en demeure pas moins que la politique de développement durable, affichée comme une priorité à la fois par les gouvernements locaux (Benzaken et Renard, 2011) et le Royaume Uni (FCO, 2012) se heurte à différentes contraintes et/ou obstacles, en dépit des efforts réalisés au cours des dernières années.

1) Le développement durable : une priorité affichée, des progrès indéniables...

Cette priorité est clairement énoncée au chapitre 3, « *Cherishing the Environment* » du récent livre blanc, *The Overseas Territories, Security, Success and Sustainability*, publié en 2012 par le gouvernement britannique sur les relations entre les TBOM et le Royaume-Uni, comme en témoigne la citation de Richard Benyon, Ministre de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales du Royaume-Uni, placée en exergue dudit chapitre (FCO, 2012 : 39)¹⁹. Ce livre blanc reprend à son compte les

¹⁸ Source : *Economics and statistics office, Government of Cayman Islands* ; World Bank. 2013. *World Development Report 2014: Risk and Opportunity—Managing Risk for Development*, Washington, DC: World Bank.

¹⁹ "The United Kingdom's Overseas Territories play host to some of our most precious environmental assets, many of which would be irreplaceable if lost. We recognise that environmental challenges are increasingly threatening the future security and safety of our Territories and in particular the people and the biodiversity that

principes du développement durable, en mettant explicitement l'accent sur ses trois piliers, économique, social et environnemental. Des fonds sont alloués dans le cadre de l'aide publique au développement (APD) à travers le Department for International Development (DFID, – Ministère du Développement International du Royaume-Uni). Chaque projet financé, pour un montant supérieur à 400 livres, donne lieu à une évaluation prenant en compte les paramètres climatiques et environnementaux. En outre, en 2009, une stratégie pour la biodiversité des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni a été élaborée. Elle reconnaît l'importance mondiale de la biodiversité dans les TBOM et souligne l'engagement du gouvernement du Royaume-Uni à soutenir les gouvernements des territoires afin qu'ils puissent répondre aux obligations internationales. Dans le prolongement de la publication de la stratégie de la biodiversité des TBOM (United Kingdom Overseas Territories Biodiversity Strategy) en décembre 2009, l'Overseas Territories Biodiversity Strategy Group (OTBG – la stratégie de la biodiversité du groupe des TBOM) a été mis en place. Il en a résulté un partenariat entre plusieurs ministères, présidé par le DEFRA, pour la biodiversité en outre-mer. Le FCO, le DFID, l'UK Overseas Territories Association (Association des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni) et la JNCC (Joint Nature Conservation Committee – Comité mixte pour la conservation de la nature), qui assure le secrétariat, font tous partie de ce partenariat.

Membres associés du CARICOM au sein duquel divers programmes ou institutions relatifs à la gestion de l'environnement et à la conservation de la nature, les TBOM de la région caraïbe manifeste, de leur côté, une sensibilité particulière à l'enjeu du développement durable (Burac, 2012). Deux d'entre eux sont concernés, à la demande de leur gouvernement, par la ratification du Royaume-Uni de la CDB (1994). Ce sont les Iles Vierges Britanniques et les Iles Caïmans. Par ailleurs, la plupart sont inclus dans divers AEM ratifiés par le Royaume Uni, parmi lesquels la Convention sur le commerce de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, la Convention sur les espèces migratrices, la Convention de Ramsar sur les zones humides et la Convention pour la protection du patrimoine mondial²⁰.

they support. We are committed to working in partnership – across government, with the Territories themselves, and with non-government organisations – using funding mechanisms such as the Darwin Initiative, to ensure that these highly valuable natural resources are protected for the future”.

²⁰ Au total, Anguilla est incluse dans 8 AEM, Les Bermudes dans 17, les îles Caïmans dans 20, Montserrat dans 14 et les îles Turques and Caïques dans 16 (Pelembe, T. and Cooper, 2011).

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

Il convient d'ajouter que des progrès considérables ont été accomplis par les gouvernements locaux afin d'évaluer comment mieux intégrer les politiques et les mécanismes institutionnels qui existent pour une approche plus holistique du développement durable, et comment élaborer des stratégies et plans d'action mieux adaptés à leurs capacités (Benzaken et Renard, 2011) : Anguilla a élaboré une stratégie nationale et un plan d'action pour la biodiversité tout comme Les Bermudes²¹, alors que Les Iles Caïmans ont mis au point un plans d'action pour la biodiversité (PAB) et que Les Iles Vierges britanniques disposent de trois plans qui servent de guide aux politiques publiques. On notera que des actions concrètes ont été réalisées comme le souligne l'UICN : *« sur le terrain, les TOM ont fait des progrès significatifs et constants en ce qui concerne la création d'aires protégées, les espèces endémiques et la conservation des habitats, et dans le contrôle des espèces envahissantes. Dans de nombreux cas, ceci a été réalisé par de petites ONG et des départements de conservation à faibles ressources. Toutefois des progrès doivent être réalisés au niveau des approches globales de la conservation et celles qui se basent sur les écosystèmes telles que la gestion des bassins versants et le renforcement de la résilience au changement climatique »* (Benzaken et Renard, 2011 : 39).

Il reste que ces réalisations interviennent dans un cadre fortement contraint qui empêche les politiques publiques de développement durable de se déployer pleinement.

2) ...en dépit de la persistance de contraintes multiples

Au moins trois séries de contraintes, clairement mises en évidence par l'UICN pèsent sur l'action des TBOM (Benzaken et Renard, 2011) : il s'agit, en premier lieu, des contraintes liées à leur statut communautaire, en second lieu de leurs problèmes spécifiques de gouvernance, en partie générés par leur statut de TBOM et, enfin, de la faiblesse de leurs ressources ainsi que des contradictions inhérentes à leur modèle de développement.

- **Un statut communautaire problématique** : le statut particulier de la souveraineté des TOM du Royaume-Uni rend complexes et peu claires les

²¹ Les Bermudes disposent également de trois autres plans : *Sustainable Development Strategy and Implementation Plan; Strategy for the Sustainable Use of Bermuda's Living Marine Resources; Bermuda Plan 2008.*

mécanismes en vigueur à travers les AME ainsi que les politiques régionales de l'Union européenne. Dans la plupart des cas, ces TOM sont exclus des mécanismes de financement pour les AME accordés aux Etats souverains. Au niveau de l'UE, une attention faible et disproportionnée par rapport à la valeur de leur biodiversité est accordée aux TOM. Les TOM ont toujours eu une relation d'aide au développement vis-à-vis des Etats membres. De toute évidence, les États membres n'ont pas franchement réussi à ce jour à aller au-delà de cette relation classique (Sutton, 2012) ; ils n'ont pas non plus réussi à développer une relation plus équitable à l'égard de la politique et de la pratique de la conservation de la biodiversité.

- **Une gouvernance imparfaite** : les mécanismes institutionnels et la stratégie du Royaume-Uni récemment mis en place dans les TBOM qui visent la conservation de la biodiversité ont contribué à consolider les rôles et les responsabilités. Cependant, à l'heure actuelle, les flux de communication semblent être linéaires et suivre un sens unique, du Royaume-Uni aux TOM britanniques. Il en résulte deux conséquences. D'une part, les TBOM sont faiblement impliqués, ou en tout cas rarement consultés, lors des discussions internationales susceptibles d'avoir une incidence pour eux, ce qui les a récemment conduits à déplorer l'absence d'un dispositif les conseillant et permettant de recueillir leur point de vue préalablement à la tenue des conférences internationales (UKOTA, 2013). D'autre part, il paraît encore difficile de savoir comment les réalisations et les leçons tirées du travail de la biodiversité dans les TOM britanniques sont diffusées à la « communauté » plus large de la biodiversité du Royaume-Uni. A l'heure actuelle, le travail sur la biodiversité des TOM britanniques apparaît divisé par secteurs et manque d'intégration au sein des organismes du secteur public et d'autres institutions traitant de la biodiversité à travers le Royaume-Uni. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur la portée des mesures récentes visant à mieux articuler l'action des différents départements ministériels intervenant dans le domaine du développement durable et de la biodiversité, et de l'annonce en octobre 2012 de la mise en place du fonds *Darwin plus* qui combine et redéploie les financements gérés par différents ministères²² (UKOTA, 2013).

²² Ce fonds représente environ deux millions de livres sterling par an consacrés à l'environnement et à des projets de conservation dans les TOM. Le domaine d'intervention de ce fonds est censé être large et inclut aussi bien le champ de la biodiversité couvert par l'Initiative Darwin que celui plus large de l'environnement et du changement climatique couvert par l'OTEP (Overseas Territories Environment Programme- Programme pour l'environnement des territoires d'outre-mer). Ce fonds sera accessible

Dans les TOM britanniques, les gouvernements ont fait des efforts pour élaborer des politiques et des mécanismes institutionnels qui sont mieux adaptés pour assurer le développement durable et pour réaliser les objectifs de conservation. Toutefois, les mécanismes de mise en œuvre et les outils juridiques pour rendre effectifs les plans semblent ne pas avoir été suffisants pour influencer la planification du développement.

Tout d'abord, les fonctions de gestion des questions relatives à la biodiversité sont réparties entre un certain nombre de ministères, ce qui rend complexe la coordination. Deuxièmement, le cadre juridique global est obsolète et la faiblesse de la mise en œuvre et de l'application a entraîné une perte en biodiversité. Dans de nombreux cas, une nouvelle loi a été rédigée, mais n'a toujours pas été adoptée même des années plus tard. Troisièmement, la nature politique de l'utilisation des terres et le contrôle de l'immobilier font que les ministères de conservation et de l'environnement et les ONG entrent en conflit avec des intérêts plus puissants de développement. La capacité des agences de l'environnement chargées de la mise en œuvre des engagements de la CDB pour influencer la planification du développement et de l'utilisation des terres est souvent limitée, même lorsqu'une évaluation d'impact environnemental (EIE) existe et lorsqu'un processus de planification est mis en place (Benzaken et Renard, 2011).

- **Des limites liées au modèle de développement** : le manque de financement demeure une contrainte majeure à la réalisation des objectifs pour la biodiversité. Les agents affectés à la conservation ont bien accueilli les 1.500.000 livres sterling issues des fonds de l'Initiative Darwin de la DEFRA destinées aux travaux de conservation dans les TOM. Ce chiffre, et les 1.000.000 livres sterling destinées au Overseas Territories Environment Programme sont pourtant faibles en comparaison aux 450.000.000 de livres sterling consacrées à la conservation de la biodiversité au Royaume-Uni. Le travail de conservation réalisé dans les TOM qui reçoivent des financements dépend exclusivement des subventions allouées dans le cadre de ces deux fonds. Dans la plupart des cas, le financement par programme est préférable

aux gouvernements des TBOM, aux ONG, et aux organismes de recherche, au secteur privé et à d'autres parties prenantes (stakeholders), (UKATA, 2013).

pour maintenir les avantages de conservation plutôt que des projets de conservation ponctuels. Bien que sa biodiversité globale soit faible par rapport à la valeur de la biodiversité globale qui existe dans les TOM britanniques, il n'est pas rare de retrouver de tels arrangements pour les activités de conservation de la région métropolitaine du Royaume-Uni (Benzaken et Renard, 2011). Enfin, les TBOM, dont les performances économiques reposent, pour l'essentiel, sur un nombre réduit de produits et de services – en particulier le tourisme et les services financiers – doivent en permanence arbitrer entre des objectifs et des exigences contradictoires et parfois renoncer implicitement à leurs priorités en matière de biodiversité et de développement durable.

Deuxième partie : La gouvernance du développement durable. Enjeux et défis du pilier environnemental aux Antilles et en Guyane françaises

A l'instar des autres territoires de la Caraïbe, indépendamment de leur statut politique, la question du développement reste au centre des préoccupations aussi bien en Guadeloupe et Martinique qu'en Guyane française. S'il est vrai que ces dernières restent formellement intégrées à l'ensemble franco-européen, il n'en demeure pas moins que leur situation rappelle singulièrement celle des PIED de la Caraïbe, mais aussi des autres territoires non indépendants de la région, fussent-ils jouir d'un statut d'autonomie comme Porto Rico, ou encore Curaçao (voir l'encadré n° 6).

Cette deuxième partie du rapport s'intéresse donc plus particulièrement à la gouvernance du développement durable dans les territoires français de la Caraïbe, en privilégiant la dimension environnementale à partir d'une approche élargie à l'ensemble des outre-mer français et en procédant, le cas échéant, à une mise en miroir avec d'autres territoires de la Caraïbe – Curaçao et Porto Rico – à partir de certains thèmes transversaux. Elle procède de deux constats initiaux qu'il convient de rappeler brièvement.

En premier lieu, dans un contexte caractérisé par une crise systémique condamnant définitivement le vieux modèle de la départementalisation et son mode de financement, un constat s'impose : un changement de paradigme en matière de développement économique est désormais à l'œuvre. Quelles que soient les réticences que soulève la notion de « développement endogène », version mise à jour du « développement aut centrée » des années 70-80, il est clair qu'il ne saurait y avoir de développement des Antilles et de la Guyane – que d'aucuns qualifient de durable et de solidaire – sans une forte mobilisation des citoyens autour de projets collectifs, y compris des micro-projets révélant souvent un véritable génie inventif, pleinement assumés. La mobilisation de ces nouveaux référentiels témoigne d'une prise de conscience de la nécessité d'explorer de nouvelles voies, même si ces référentiels donnent parfois l'impression de fonctionner à vide ou de s'apparenter à des pavillons de complaisance, faute de contenu clairement assigné à l'idée de développement.

De ce point de vue, la notion de développement durable, objet d'une invocation incessante dans tous les milieux, mérite d'être interrogée, en particulier dans le contexte des Antilles et de la Guyane française. Il est vrai que l'expression « développement durable », si noble et généreuse soit-elle, porte en germe des **ambiguïtés** qui expliquent ces attitudes ambivalentes. Peut-être faudrait-il rappeler brièvement ici ses origines, afin de tenter de l'épurer de ces ambiguïtés et afin de voir

quels usages on en fait, aussi bien dans les registres discursifs, que dans la mise en œuvre des politiques publiques dans les collectivités situées outre-mer.

A vrai dire, l'irruption de la notion résulte d'un constat aujourd'hui banal : notre planète n'est pas inépuisable et, corrélativement, le développement ne saurait, sous sa forme actuelle, se poursuivre à l'infini. La commission mandatée par l'ONU en 1983 publie en 1987 le rapport Brundtland – du nom de sa présidente –, dans lequel apparaît la première définition précise du concept de *sustainable development* : « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ».

Le terme « développement » est à entendre ici au sens usuel : il désigne l'ensemble des progrès industriels, sociaux, politiques. En clair : Le développement est un *processus conduisant à l'amélioration du bien-être des humains*. L'activité économique et le bien-être matériel demeurent essentiels mais la santé, l'éducation, la préservation de l'environnement, l'intégrité culturelle par exemple le sont tout autant. L'idée nouvelle est de promouvoir un développement « durable » contre un développement qui ne l'est pas (rupture).

Cela étant, le terme *sustainable* a une acception plus large que « durable » : il signifie aussi « soutenable », « viable », voire « équitable ». Et il ressort du chapitre 2 du rapport que la notion ne se réduit pas à des préoccupations écologistes. Il ne s'agit pas seulement d'assurer l'avenir de la Terre comme milieu de vie, mais également de favoriser le développement, au présent, de tous les humains, et en premier lieu des plus pauvres. C'est en ce sens que, par exemple, le commerce dit « équitable » participe du développement durable.

Un autre point important, esquissé dans le rapport Brundtland et explicité dans les textes produits en 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio, mérite d'être souligné : le développement durable comprend trois « piliers » qu'il doit concilier, à savoir l'économie, le social et l'environnement. Cela signifie en particulier que l'on considère la croissance comme le fondement de tout développement et qu'elle ne s'oppose pas nécessairement à la protection de l'environnement mais peut au contraire y contribuer.

Cette définition et les précisions qui l'accompagnent, n'ont pas manqué de soulever de nombreuses interrogations, parmi lesquelles deux séries de questions sont dignes d'intérêt :

- D'une part, comment s'articulent ces trois « piliers » ? S'il va de soi que ces trois domaines sont interdépendants, ne sont-ils pas sans cesse en contradiction ? Il ne suffit pas de mentionner l'importance de ces trois domaines pour dire comment les concilier. De ce point de vue, la notion de développement durable est englobante à l'extrême, d'où peut-être son succès mais aussi l'impression d'un certain flou ou d'un concept « fourre-tout » ;
- quel lien y a-t-il entre préserver la planète pour les générations à venir (dimension « temporelle » du développement durable) et aider les plus pauvres à se développer (dimension « spatiale ») ? Existe-t-il une complémentarité ou bien une tension entre les deux ?

Ces questions sont d'une particulière acuité dans les outre-mer français qui sont par excellence le siège des tensions évoquées, du fait de leur double appartenance au « Nord » et au « Sud » et du poids du paradigme de rattrapage dans l'élaboration des politiques publiques de développement qui y sont mises en œuvre.

En même temps, ces Outre-mer sont loin d'être imperméables aux discours sur le développement durable et aux pratiques en la matière. Une chose est sûre : le développement ne peut plus être considéré dans ces territoires, en particulier la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, comme la simple accumulation statistique d'équipements collectifs. A tout le moins, il convient d'en faire un processus auquel les citoyens s'identifient pleinement.

En second lieu, on observe, dans ces territoires comme ailleurs, une nette tendance à la fragmentation de l'action publique qui tend à consacrer le triomphe d'un modèle de politiques publiques qui renvoie davantage à l'idée de « gouvernance », au demeurant parfaitement intériorisée par les acteurs politiques, qu'à celle de gouvernement local naguère revendiquée par certains mouvements politiques locaux (Daniel, 2013). Ce modèle se caractérise par la formation d'une administration multicouche et multiniveaux et une propension à la coproduction de politiques publiques, notamment de développement, avec une participation accrue d'acteurs ne jouissant pas nécessairement d'une légitimité électorale, alors que les citoyens eux-mêmes s'en remettent à une démocratie fonctionnant par délégation (un certain type de *démocratie fonctionnelle* tend à compléter, voire à se substituer à la démocratie représentative elle-même en panne).

La notion de gouvernance qui rend compte de cette évolution est d'ailleurs devenue omniprésente dans la rhétorique politique, dans le langage des praticiens et dans les discours scientifiques, tout en étant dotée d'une faible densité en raison de cet usage inflationniste et d'un foisonnement de sens (Daniel, 2013a). Il ne saurait être question de revenir dans le cadre de ce rapport sur tous les débats auxquels elle a donné lieu (Bevir, 2009 ; Bevir, 2010). On se contentera de proposer une définition parmi d'autres, celle que propose Patrick Le Galès et de tenter de la caractériser afin de mieux circonscrire l'emploi qui en est fait.

Pour Patrick le Galès, la gouvernance est un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés collectivement » (Le Galès, 1995). Une telle définition, dont on notera qu'elle est plutôt large, appelle quelques remarques complémentaires permettant de mieux cerner la notion :

- la gouvernance correspond à des formes d'action publique davantage fondées sur la **coopération** que sur l'idée d'unicité et de hiérarchie des pouvoirs ;
- Elle implique le rattachement des acteurs à des **espaces différents** (public/privé/associatif), à des **niveaux territoriaux distincts** (local/régional/national/européen) ;
- Elle est emblématique de la **porosité** entre les secteurs et les niveaux d'intervention ;
- Son usage est associé à des mots et expressions tels que : **coordination** (d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions...), **partenariat**, **multiplication des lieux de décision**.

Ces remarques préalables admises, se pose la question de savoir comment répondre au double défi, de développement durable et de son pilotage par une multiplicité d'acteurs dans les départements et régions d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique (et La Réunion). Des collectivités qui présentent une double caractéristique :

- D'une part, elles sont formellement intégrées à l'ensemble franco-européen, elles relèvent de l'article 73 de la Constitution de 1958, et font partie des régions ultrapériphériques de l'Union européenne ;

- D'autre part, elles appartiennent simultanément au « Nord » et au « Sud » de ces territoires, tout en participant marginalement aux organisations régionales de coopération et d'intégration – qui sont des espaces de concertation entre des territoires présentant des caractéristiques similaires – même si une évolution se dessine actuellement en faveur de leur plus grande intégration au sein desdites organisations. En même temps, au sein de ces sociétés un poids démesuré semble accordé au paradigme de rattrapage dans les politiques publiques de développement, ce qui contribue à brouiller le message délivré sur le développement durable érigé pourtant en priorité. Enfin, leur multi-appartenance se traduit par la démultiplication des acteurs et des échelles d'intervention dans le champ du développement durable.

Il en résulte une situation éminemment paradoxale, caractérisée par :

- D'une part, une prise de conscience de plus en plus aiguë de l'enjeu du développement durable ;
- Et d'autre part, par des réponses encore largement teintées d'ambiguïté.

I) Une prise de conscience de plus en plus aiguë de l'enjeu du développement durable

Deux séries d'éléments témoignent d'une évolution, qui constitue sans doute l'amorce d'un changement de paradigme en matière de développement :

- Un espace public saturé de messages, parfois redondants il est vrai, sur le développement durable ;
- La multiplication de dispositifs visant à réglementer et à structurer le champ du développement durable.

A) Un espace public saturé

Cette saturation se traduit par l'évocation incessante du développement durable dans les médias et dans la rhétorique de communication du secteur associatif et de certains groupements économiques, sans oublier les élus, au risque d'affaiblir, par un effet de lassitude dû à la faible visibilité et lisibilité des réalisations, les discours. D'autant qu'il n'est pas un rapport officiel qui n'attire l'attention sur la formidable richesse des Outre-mer en matière de biodiversité, la nécessité de la protéger ou de la mettre au service d'un développement repensé. On se contentera de citer ici quelques exemples récents :

- Les Etats Généraux de l'Outre-mer qui ont donné lieu à une réflexion collective sur la question du développement à la suite de la crise sociale de 2009,
- les Stratégies régionales de l'innovation (SRI), désormais relayée par la « 3 » ou stratégie de spécialisation intelligente (smart specialisation)
- La Stratégie territoriale pour les outre-mer (STRATOM) lancée par le Ministère de l'Enseignement supérieur dont l'objectif était de constituer une des premières séquences de mise en œuvre de la stratégie nationale de recherche et d'innovation (S.N.R.I.) à l'échelle territoriale en vue d'aboutir à l'élaboration d'un référentiel partagé pour la stratégie territoriale ultramarine et de faciliter la mise en cohérence des politiques publiques sur ces territoires²³.
- Le récent rapport du Conseil économique et social environnemental sur les énergies renouvelables outre-mer (Galenon, CESE juillet 2011), sans oublier un deuxième rapport sur la biodiversité consacrant de larges passages aux outre-mer (Blanc, CESE, juin 2011).
- Le Grenelle de la Mer qui a retenu des axes de travail prioritaires pour l'Outre-mer autour de 4 enjeux principaux :
 - une nouvelle gouvernance, avec la mise en place de conseils maritimes locaux par bassins ultramarins ;
 - les énergies marines renouvelables ;
 - la connaissance et la gestion durable des ressources ;
 - la préservation de la biodiversité ultramarine.

²³ Pour de plus amples informations, se reporter au lien suivant : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid58676/strategie-territoriale-pour-les-outre-mer.html>

- le point 13 de la feuille de route de l'actuel gouvernement pour la transition écologique²⁴

D'une manière générale, dans tous ces rapports, documents ou discours, il apparaît que le problème majeur est celui du développement durable dans un espace restreint sur lequel se concentrent différents enjeux liés à l'environnement, à la préservation de la biodiversité, à certaines géo-ressources et au développement des énergies renouvelables, aux aléas naturels, au développement économique et sociologique des milieux urbains. Plusieurs enjeux sont spécifiques aux territoires :

- le développement minier en Nouvelle Calédonie et en Guyane ;
- la foresterie en Guyane ;
- étude des processus hydrothermaux et l'exploitation des amas sulfurés à Wallis-et-Futuna ;
- la perliculture et la biodiversité marine en Polynésie ;
- le secteur agro-alimentaire pour la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion ;
- le développement de l'aquaculture et la préservation de la biodiversité marine à Mayotte ;
- l'intégration de peuples originaires de cinq continents pour la Guyane.

La volonté de prendre en charge ces paramètres est affichée à travers certains dispositifs de politique publique de développement et la mise en place d'un cadre réglementaire visant à structurer le champ du développement durable.

B) Une multiplicité de dispositifs, un cadre réglementaire complexe

Il n'est point besoin d'entrer dans tous les détails de ce cadre réglementaire et des dispositifs, notamment les outils de planification en matière de développement durable, mis en place (Laguerre, 2011 ; encadré n° 5 sur la stratégie régionale de la biodiversité à la Martinique). On se contentera de rappeler succinctement la multiplicité des niveaux, des cadres et des formes d'intervention en matière de

²⁴ « 13. Afin de mettre en valeur les atouts de la biodiversité ultra-marine, des débats locaux seront organisés en relation avec les collectivités, dans le cadre de l'Initiative Française pour la Conservation et la Gestion de la Biodiversité Outre-Mer, pour aboutir à des stratégies territoriales de la biodiversité. Les inventaires de la biodiversité Outre-Mer seront achevés d'ici 2017. Le réseau d'espaces protégés sera complété et l'accent sera mis sur la qualité de la gestion des espaces protégés créés et leur insertion dans la vie socio-économique des territoires. Le Gouvernement s'assurera que le dispositif d'Accès et de Partage des Avantages (APA) élaboré est respectueux dans les Outre-mer des savoir-faire traditionnels et bénéfiques aux populations locales ».

développement durable, en s'appuyant plus particulièrement sur l'exemple de la Martinique :

- L'Europe : la Communication de la Commission du 17 octobre 2008 intitulée *les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* (Commission, 2008) qui s'appuie sur une stratégie visant à exploiter au mieux le « potentiel de compétitivité et de développement durable » des RUP identifie « le changement climatique, et l'étude de ses effets sur les zones côtières et la conservation des écosystèmes » comme un secteur prioritaire pour « le développement des connaissances et des partenariats existants » ; de même, la Communication de la Commission du 20 juin 2012, *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne: vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* retient dans les propositions d'avenir la protection de l'environnement, en particulier le soutien des « mesures visant à minimiser la vulnérabilité particulière des RUP aux catastrophes naturelles afin de contribuer à créer les conditions d'une croissance plus durable », à l'adaptation climatique et un renforcement des efforts en faveur de la biodiversité et des services éco-systémiques (COM, 2012 287 final). Cette dernière communication doit servir de support à des plans d'action qui constituent des outils pour la période 2014-2020, non seulement dans l'utilisation des Fonds structurels, mais également en ce qui concerne la manière dont les régions ultrapériphériques peuvent bénéficier plus largement des politiques de l'Union européenne. Ces plans d'action ont pour vocation de définir les mesures individuelles à prendre par les régions en vue d'atteindre les objectifs de croissance de la stratégie « Europe 2020 » ;
- L'Etat qui définit un cadre normatif à partir duquel agissent les collectivités territoriales sur la base d'un partenariat souvent tendu avec les services déconcentrés (DEAL, ONF etc...) ;

- Les collectivités territoriales, qui mobilisent divers outils ou stratégies, en s'appuyant sur des champs de compétence plus ou moins clairement délimités, pour intervenir dans le domaine du développement durable :
 - L'Agenda 21 du conseil général de la Martinique²⁵ ;
 - Les schémas prospectifs : le Schéma martiniquais de développement économique (SMDE) conçu il y a quelques années comme une prospective pour un développement durable ;
 - Les établissements de coopération intercommunale (EPCI) dont la montée en puissance dans les DROM s'opère dans un contexte, à l'exception de la Guyane française, d'hyper-institutionnalisation : compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, bref dans des champs d'intervention qui entrent en concurrence avec les compétences d'aménagement des départements et des régions qui interviennent sur les mêmes territoires ;
 - le « village gaulois » de Sainte-Anne dans le sud de la Martinique qui met en œuvre une stratégie ambitieuse de développement durable ;
 - « l'amendement Letchimy », dernier alinéa du titre 1er de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ainsi rédigé : *« Pour ce qui concerne les régions, les départements et collectivités d'outre-mer, compte tenu de leurs caractéristiques environnementales et de la richesse de leur biodiversité, l'Etat fera reposer sa politique sur des choix stratégiques spécifiques qui seront déclinés dans le cadre de mesures propres à ces collectivités.*

Ces choix comporteront notamment un cadre expérimental pour le développement durable, au titre d'une gouvernance locale adaptée, reposant sur les dispositions du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution »

Autrement dit, cet amendement ouvre la possibilité d'une habilitation en matière de développement durable et d'enclencher une dynamique de responsabilité susceptible d'associer la protection de l'environnement au progrès économique, social et culturel ;

²⁵ Voir le projet territorial disponible sur le site du Conseil général de la Martinique, *Agenda 21 Martinique, un projet partagé par tous les citoyens* qui récapitule le programme d'actions de la collectivité départementale :

http://www.cg972.fr/site/telechargement/pdf/programme_actions_agenda21_2012.pdf

- A La Réunion, le conseil général a été récemment labellisé rubans du développement durable pour sa politique globale de développement durable (distinction annuelle des collectivités locales qui conduisent des politiques globales, efficaces et innovantes en matière de développement durable).

Il en résulte une multiplicité d'instances et d'outils en charge du développement durable mise en évidence par un rapport remis au ministère de l'écologie en février 2012 sur la gouvernance de la biodiversité (Schmitt, 2012) :

« Le constat est partagé d'une multiplicité des instances traitant, au niveau national, de thématiques relatives à la biodiversité, avec d'importants recouvrements, mais sans interaction organisée : la gestion des poissons migrateurs amphihalins est liée à la trame verte et bleue, Natura 2000 à presque tous les autres sujets, etc... Des projets de textes législatifs ou réglementaires peuvent être examinés dans plusieurs instances, alors que d'autres sujets ne sont pas abordés collectivement.

La composition et le fonctionnement de certaines de ces instances n'ont pas été modifiés pour prendre en compte le mode de travail « Grenelle ». Les connaissances et la richesse des territoires sont peu ou pas valorisées, dans la mesure où aucune démarche ascendante n'est prévue.

Dans les territoires, la gouvernance demande à être confortée et consolidée, même si, au niveau régional, le débat sociétal se structure progressivement avec la création des comités régionaux « Trames verte et bleue ». Au niveau départemental, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ne permet que rarement de vrais débats, et fonctionne plus couramment comme une chambre d'enregistrement.

Pour ce qui concerne la filière scientifique, il existe bien un conseil national (le conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité) et des conseils régionaux (les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel). Mais le premier est peu actif et peu visible (malgré la qualité des quelques publications qu'il a pu produire). Les seconds, officialisés et consolidés en 2002, sont aujourd'hui submergés de dossiers du fait de l'extension de leurs prérogatives. Par ailleurs, il n'existe pas de liens forts entre eux, ni même avec les autres comités d'experts spécialisés (dont le Haut Conseil des Biotechnologies et le Groupe d'Experts sur les Oiseaux et leur Chasse) et les instances de débat existant dans le domaine de la biodiversité. Les liens avec les autres organes scientifiques (qu'ils s'agissent d'établissements

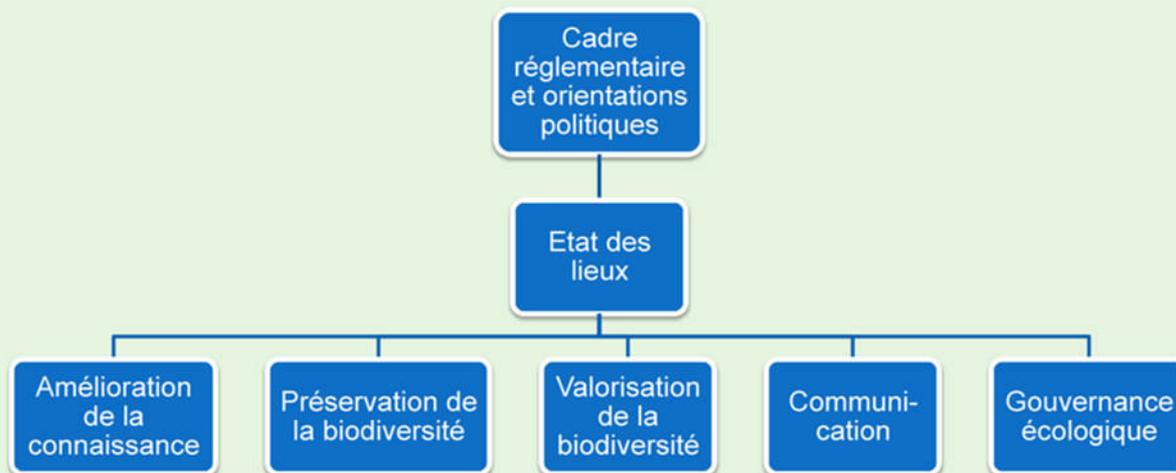
de recherche, de la fondation pour la recherche sur la biodiversité ou les conseils scientifiques de personnes morales nationales ou régionales) demandent à être formalisés ».

Bien évidemment les Outre-mer n'échappent pas à cette problématique, comme le soulignent les documents préparatoires à l'élaboration de la stratégie régionale de la biodiversité à la Martinique (Encadré n° 5).

Encadré n° 5

STRATEGIE REGIONALE DE LA BIODIVERSITE SAUVAGE
(Martinique)

Projet sectoriel



Cadre réglementaire

- Lois de Grenelle I et II

But ad hoc : Stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution.

- Schéma d'aménagement régional / schéma de mise en valeur de la mer

Orientation fondamentale (SAR) / prescriptions (SMVM) en faveur de la biodiversité :

- Prendre en compte la fragilité et les contraintes du milieu physique (SAR)
- Prescriptions d'autorisation ou pas d'aménagements, de constructions ou d'activités à l'intérieur du périmètre du SMVM

Orientations politiques

Faire de la Martinique un joyau en matière de biodiversité

- ❖ Créer l'observatoire régional de la biodiversité et définir le schéma de cohérence écologique
- ❖ Faire de la biodiversité martiniquaise un vecteur de vitalité économique, de formations et d'emplois

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

Etat des lieux

➤ Un patrimoine naturel exceptionnel

Nombre d'espèces et taux d'endémisme importants, compte tenu de la faible superficie de l'île

Exemples :

- 396 espèces d'arbres, dont 20% endémiques des Petites Antilles et 4% endémiques de la Martinique (cette diversité est plus de 3 fois supérieure à la diversité hexagonale, pour un territoire 500 fois plus petit)
- 9 espèces de reptiles terrestres indigènes dont la moitié endémique de l'île (aucune en France hexagonale)

➤ ...mais menacé

- Dégradation et destruction des habitats naturels
 - Prélèvement exagéré d'espèces
 - Introduction d'espèces devenant invasives
- ➔ Grande richesse en espèces + richesse menacée → Présence de la Martinique dans un des 34 « **points chauds** » de la biodiversité mondiale, celui des Caraïbes

➤ Présence de nombreux acteurs œuvrant dans le domaine de la biodiversité

- **Acteurs publics** (Etat/DEAL, Région, Département, Communes et communautés, Conservatoire du littoral, PNRM, ONF, ...)
- **Acteurs privés** (associations et entreprises)

➔ **Elaboration et mise en œuvre de plusieurs actions en faveur de la biodiversité, selon leurs compétences** (création d'**aires protégées**, protection d'espèces par arrêtés ministériels et préfectoraux, etc. ; mise en place de projets de territoire, de projets particuliers de développement, de programmes d'actions annuels etc.)

➤ Constats :

- Manque de lisibilité et de cohérence des actions menées par ces différents acteurs publics et privés
- Perte de la biodiversité, malgré les efforts accomplis

Les orientations

- **Amélioration de la connaissance**
- **Préservation de la biodiversité**
- **Valorisation de la biodiversité**
- **Communication**
- **Gouvernance écologique**

Source : Françoise Négouai, région Martinique

On comprend dans ces conditions, la quête quasi permanente d'un cadre commun pour tenter d'intégrer les différentes actions et stratégies menées au niveau des territoires. À partir de 2007, le Grenelle de l'environnement lance un intense travail de concertation nationale sur les différents champs du développement durable, sous la forme d'une gouvernance à cinq collèges, représentant l'État, les collectivités territoriales et les élus, le monde associatif, les salariés et le monde de l'entreprise.

Le Grenelle de l'environnement se prolonge et accompagne d'autres processus nationaux et territoriaux, dont le Grenelle de la mer, le Plan de mobilisations des métiers et des formations de l'économie verte, le Plan national d'adaptation au changement climatique et le renouvellement de la Stratégie nationale pour la biodiversité.

Enfin, ces différentes mobilisations irriguent la Stratégie nationale de développement durable 2010-2013, qui propose un cadre commun à l'ensemble des acteurs publics et privés. L'objectif affiché est de proposer une architecture commune à tous les acteurs de la Nation, publics et privés, pour les aider à structurer leurs propres projets de développement durable autour de choix stratégiques et d'indicateurs qui ont fait l'objet d'un large consensus. Cette architecture commune a notamment vocation à assurer la cohérence et la complémentarité des engagements internationaux et européens de la France et des politiques nationales, transversales ou sectorielles.

Pourtant, les résultats obtenus sont loin d'être satisfaisants et les réponses apportées au défi du développement durable, notamment dans sa dimension environnementale, sont teintées d'ambiguïté.

II) Des réponses teintées d'ambiguïté

Cette ambiguïté tient à deux séries de facteurs :

- La première résulte de la double appartenance Nord/Sud de la plupart des Outre-mer, ce qui tend à les confronter aux contradictions inhérentes à la notion de développement durable ;

- La deuxième résulte des difficultés en matière de coordination et de gouvernance générées par la multiplicité des structures et des outils ;

A) La double appartenance Nord/Sud et ses conséquences

Les politiques publiques de développement menées outre-mer se fondent sur la double volonté de combler des handicaps structurels et de rattraper les retards par rapport à l'Hexagone. Il s'agit sans doute d'objectifs et d'intentions nobles, conformes aux attentes exprimées avec force localement ; mais en même temps, cela constitue un frein incontestable à un changement de paradigme en matière de développement.

Une rapide évaluation des politiques publiques de développement tend à le prouver amplement : depuis les années 60 et les diverses lois de programme et/ou d'orientation qui se sont succédé, l'outre-mer connaît en général une croissance, certes supérieure à celle de l'Hexagone, mais qui tend à amplifier les déséquilibres structurels de l'économie sans initier un quelconque processus de développement durable. A cela s'ajoute la mise en tranches d'un développement souvent ramené à une collection statistiques d'équipements collectifs, à partir de fiches préétablies mais rarement mises en cohérence dans le cadre des réalisations. D'où ce constat plutôt amer établi dans un rapport datant de 2007 par l'UICN :

- les financements publics dont bénéficie l'outre-mer n'intègrent pas suffisamment les enjeux écologiques. Le constat général est très décevant. Ils continuent à encourager des modèles de développement en décalage avec les enjeux de développement durable des collectivités d'outre-mer ;

- Loin des ambitions politiques affichées, les efforts en matière de protection de la biodiversité et de gestion durable des écosystèmes restent très insuffisants.
- Dans ses grandes orientations, le budget du Ministère de l'Outre-mer n'intègre ni le développement durable ni l'environnement. Le budget du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable est pour sa part très minoritaire dans l'ensemble des crédits ministériels bénéficiant aux collectivités d'outre-mer.
- Les collectivités d'outre-mer reçoivent d'importants concours financiers nationaux et européens, ainsi que des avantages fiscaux. Cependant, la protection des espèces et des écosystèmes ne figure presque jamais dans les financements publics, qui privilégient avant tout l'aménagement et n'abordent l'environnement que sous l'angle sécuritaire (catastrophes naturelles) ou sanitaire (gestion des déchets et de l'eau), même si ces politiques sont importantes.
- Il existe toutefois de nombreuses pistes pour améliorer cette situation, notamment celle qui consisterait à construire la notion de développement durable comme une sorte de matrice de laquelle procéderaient tous les programmes et toutes les actions mis en œuvre (UICN, 2007)

Malgré tout, il est possible de discerner quelques signes annonciateurs d'un changement de paradigme en matière de développement durable et de gestion de la biodiversité :

- La transversalité de la question du développement durable est désormais un acquis. Cette problématique est quasi systématiquement intégrée dans un champ toujours plus large de l'action publique. Constat valable aussi bien pour le niveau central que pour les DOM.
- En ratifiant la CDB en 1994, puis en élaborant une stratégie nationale pour la biodiversité, la France a, pour la première fois, intégré les enjeux de l'outre-mer à une politique nationale de conservation de la biodiversité, en lui dédiant un plan d'action spécifique.
- Le Grenelle de l'environnement a été le vecteur d'avancées notables et a facilité la mise en œuvre des objectifs de la SNB pour l'outre-mer, par exemple le lancement de plans de conservation des espèces (plans nationaux d'action)

actuellement mis en œuvre en Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion.

- La Région souhaite faire de la Martinique, un joyau en matière de biodiversité : elle a entériné, en séance plénière du 28 janvier 2013, la mise en place de la stratégie régionale pour la biodiversité, du schéma de cohérence écologique et la création du comité régional de la biodiversité.

Il reste que la fragmentation persistante des dispositifs constitue un obstacle difficile à surmonter.

B) Une fragmentation persistante des dispositifs

S'il est un constat partagé, c'est bien celui de la multiplicité des procédures, des niveaux d'intervention et des formes d'action qui prétendent tous apporter leur concours à un objectif partagé. Une telle fragmentation n'est guère propice à une approche intégrée : la question principale n'est pas l'absence de politiques ou de législation mais le manque d'intégration entre, d'un côté, les stratégies et plans pour la biodiversité et/ou le développement durable et, de l'autre, les instruments politiques et juridiques, en raison de l'existence de nombreux schémas faiblement coordonnés entre eux.

Cette difficulté est perceptible, s'agissant de la gestion des dispositifs européens en matière de biodiversité²⁶. Bien que ce ne soit pas un problème spécifique à l'outre-mer européen, son impact y est aggravé du fait de la distance par rapport à l'Etat membre de l'UE, des problèmes de capacités et des relations faibles entre les différents niveaux d'autorité et de gestion, en particulier dans les PTOM (voir encadré n° 6 sur Curaçao).

Encadré n° 6

LE DEFI DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS UN PTOM : L'EXEMPLE DE CURACAO

L'île de Curaçao est devenue le 10 octobre 2010 un pays distinct, jouissant d'un statut d'autonomie, au sein du royaume des Pays-Bas à la suite de la disparition de la Fédération des Antilles néerlandaises dont elle faisait partie.

Au sein de la population et des élites dirigeantes, il existe un relatif consensus quant à la nécessité de faire évoluer le modèle à l'œuvre : la politique économique, les lois et règlements ainsi que les institutions doivent être réformées, sous peine d'une marginalisation accrue de l'île confrontée à un ensemble de facteurs internes et externes susceptibles d'entraver son développement. Il existe d'ailleurs une multitude de rapports officiels insistant sur une telle nécessité, sans pour autant que

²⁶ Sur ce point, on pourra se reporter à Benzaken, D. et Renard, Y., 2011.

les recommandations qu'ils contiennent soient appliquées en raison d'une très grande dispersion des outils de politiques publiques et de l'absence de toute vision globale et cohérente faisant l'objet d'un réel consensus. En d'autres termes, l'île souffre d'une faible capacité de mise en œuvre des schémas et des plans adoptés.

La persistance de la pauvreté et la dégradation de l'environnement (principalement associés, mais pas exclusivement, à la mauvaise planification du développement et à la mauvaise gestion des zones côtières) peuvent être attribuées à une série de défaillances du marché et des institutions ; défaillances qui affectent l'efficacité du modèle économique dominant et empêchent d'atteindre les objectifs de développement durable. Ces défaillances du marché et du cadre institutionnel sont bien connues des économistes, mais peu de progrès ont été accomplis pour y remédier. Par exemple, les mécanismes obligeant les pollueurs à payer la totalité du coût de leurs actions polluantes sont peu opérationnels. Il existe également des lacunes des marchés, ces derniers ne tenant pas systématiquement compte de la valeur intrinsèque des services fournis par la nature ou par les services publics comme le traitement de l'eau ou la protection du littoral.

Surtout, l'action publique souffre d'un manque cruel de continuité. Dans la mesure où le système partisan fonctionne à partir d'une dizaine de partis politiques rencontrant tous une indéniable audience électorale, il est souvent difficile d'atteindre la majorité parlementaire des 11 sièges. D'où la fréquente constitution de gouvernements de coalitions instables. Il en résulte une absence de continuité dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans, en raison des changements fréquents de gouvernement et de la complexité du processus décisionnel. Le groupe de travail sur *La croissance économique durable de Curaçao 2009-2024* dans le cadre du rapport de 2009 sur la *Portée économique du territoire insulaire de Curaçao* l'a clairement exprimé : « *Les dernières décennies se caractérisent par des changements constants de politique économique. Les politiques initiées par un gouvernement ont été récusées par le suivant. Il n'y avait aucune continuité, s'agissant de l'implication gouvernementale dans le processus de croissance économique dans le cadre d'une approche intégrée et encadrée dans une vision à long terme. Jusqu'à maintenant, l'engagement du gouvernement fédéral et du gouvernement insulaire se concentre sur le court terme et les résultats de programmes sectoriels spécifiques s'inscrivent dans le court terme, laissant peu de place pour une approche intégrée du développement économique* » (David Luff et alii, 2011). Il s'agit là d'un défi majeur pour le développement durable à long terme à Curaçao. D'où la nécessité, maintes fois rappelée, d'un renforcement du dialogue public/privé dans le processus de mise en œuvre des programmes d'action.

Par ailleurs, à Curaçao, comme dans les autres territoires autonomes du Royaume, la politique de planification de la conservation de la nature est faiblement relayée, même si la CDB a été ratifiée et une loi de conservation de la nature, conforme à la CITES et au Protocole SPAW, a été ratifiée. La mise en œuvre du plan relatif à la politique de la nature est déléguée au gouvernement local, chargé d'élaborer son propre projet de conservation de la nature et ses propres lois de zonage. Malgré les progrès réalisés avec la création de zones protégées (parcs naturels) gérées par des ONG et financées grâce aux frais d'entrée, l'île se heurte à un incontestable problème de capacités institutionnelles et de ressources financières.

Source: David Luff, Paul Baker, Thierry Apoteker, Noel Watson and Mark Lancelot Bynoe, *Strategies for sustainable long term economic development in Curaçao*, Fourth draft final report, Ministry of General Affairs, Secretary General, 10 April 2013 ; Benzaken, D. et Renard, Y. (2011), *Perspectives d'action pour la biodiversité dans l'outre-mer européen : Bilan de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique*, décembre 2010. Gland, Suisse : UICN. ix+51 pp. ; informations recueillies sur le terrain par Justin Daniel (mission de recherche à Curacao, mai-juin 2011).

Dans les RUP, les politiques publiques dans le champ du développement durable et de la biodiversité paraissent faiblement intégrées. Par exemple, la question de la conservation de la biodiversité est traitée de façon partielle, à travers le maintien des écosystèmes et des espèces, sans être intégrée dans les politiques sectorielles

(agriculture, minier....) responsables de pollutions. En outre, des dispositifs éclatés posent le problème de l'articulation entre les multiples segments politico-administratifs concernés par le développement durable et de la mise en cohérence des actions. Plusieurs constats peuvent ainsi être établis :

- La question du degré et des modalités de prise en compte des RUP au niveau européen, compte tenu de la complexité des relations avec l'UE reste posée. Par exemple, les politiques et programmes de l'UE pour la biodiversité et le changement climatique sont gérés par la Direction Générale (DG) Environnement et la Direction Générale de l'Action pour le climat (DG CLIMA) de la Commission, alors que les politiques et programmes destinés aux RUP et aux PTOM sont administrés respectivement par la DG Régions et la DG Développement, ce qui rend essentielles la coordination et l'intégration.
- A ce jour, les politiques et programmes de l'UE consacrés aux RUP et aux PTOM ont accordé une importance réduite à la conservation de la nature. De même, les politiques et les programmes de la biodiversité et du changement climatique n'ont pas nécessairement priorisé l'outre-mer de l'UE, en dépit de sa contribution très importante à la biodiversité de l'Europe. Le premier programme européen « LIFE » essentiellement consacré au financement des actions de conservation des oiseaux protégés à la Martinique, en Guyane et à la Réunion a été lancé en 2010. Des projets européens de coopération régionale CARIBSAT et DEVAG, consacrés à améliorer et à démocratiser les savoirs sur l'environnement dans la Caraïbe, ont été initiés en 2009.
- Il existe une faible cohérence dans les divers mécanismes de financement : les fonds structurels accordent peu d'importance à la biodiversité et sont orientés par une conception du développement qui met l'accent sur le rattrapage du retard.
- On note également l'absence de mécanismes favorisant la collaboration entre les RUP et les PTOM qui font partie de leur environnement, à l'exception du *Networking tropical and subtropical biodiversity research in Outermost regions and territories of Europe in support of sustainable development* (Net-Biome)²⁷ qui est un

²⁷ Net-Biome – Mise en réseau de la recherche en biodiversité tropicale et subtropicale dans les Pays et Territoires d'outre-mer de l'Europe, au service du développement durable)

accord institutionnel novateur, sous la forme d'un consortium de 11 partenaires représentant les organes régionaux ou territoriaux des cinq Etats membres de l'UE pour lesquels la question des territoires tropicaux de l'outre-mer européen est pertinente et qui financent et / ou gèrent les activités de recherche. Il date de 2007 et il est financé par l'Union européenne. Il a récemment lancé son premier appel à projets de recherche transrégionaux et transnationaux afin de financer des projets sur la gestion de la biodiversité qui favorisent le développement durable dans les RUP et les PTOM européens des régions tropicale et subtropicale). Il convient également de signaler le programme préparatoire BEST (biodiversité dans les RUP) auquel participe le CRPLC, ces deux initiatives constituant un point de départ prometteur pour une montée en puissance progressive ;

- On relève aussi l'absence de mécanismes favorisant la collaboration au sein des outre-mer européens de deux ou plusieurs Etats, en dépit des opportunités existantes (forums et instances de représentation des RUP) ;

A l'échelle régionale, on notera que se pose plus particulièrement la question du rôle et de place des Antilles et de la Guyane au sein de l'AEC. Certes des négociations sont en cours en vue d'une adhésion directe, mais subsiste la double difficulté que représente l'adoption d'une approche à l'échelle éco-systémique et la promotion d'une large intégration régionale au sein de l'AEC en raison des statuts politiques, des traditions et héritages coloniaux...

Au niveau national, le rapport du CESE déjà cité met l'accent sur les limites de la première SNB. Sa mise en œuvre a pâti d'une approche sectorielle pour ne pas dire sectorisée des problèmes. Plusieurs points ont été relevés :

- La recherche d'une meilleure prise en compte interministérielle d'un objectif longtermes limité au seul ministère en charge de l'Environnement ;
- l'adoption de plans d'actions sectoriels publics essentiellement conduits par les ministères concernés : Patrimoine naturel, Agriculture, international, Projets de territoire, urbanisme, infrastructures de transport et mer, adoptés en 2005 ; forêts, Outre-mer et Recherche, adoptés en 2006 ; tourisme, les terres australes et antarctiques françaises, adoptés en 2009.

- L'un des grands axes de la stratégie consistait donc à intégrer la composante biodiversité à l'ensemble des politiques publiques. Or la SNB a rencontré quatre écueils :
 - l'insuffisante implication de l'Etat à l'échelon territorial ;
 - la faible mobilisation de certaines régions ;
 - le manque de coopération entre l'Etat et les régions ;
 - le manque d'intégration des acteurs, déjà évoqué.

En outre, le comité français de l'UICN, dans son bilan général de 2008, relève que la SNB a été un temps éclipsée par le Grenelle de l'environnement : lancée de manière parallèle, il a intensément mobilisé les acteurs (UICN, 2008).

Au total, la première SNB a surtout péché dans sa mise en œuvre, faute d'agrégation de l'ensemble des politiques autour des plans d'action et de mobilisation des acteurs autour des orientations, restées globalement inabouties.

Il s'agit d'un problème global de coordination que l'on retrouve également entre les collectivités territoriales, et que tempèrent à peine les perspectives de la collectivité unique de Guyane et de Martinique, pour s'en tenir à ces deux territoires :

- Le besoin de mise en cohérence et d'interactions efficaces entre SRCE (schéma régional de cohérence écologique), PLU, SCOT, cartes communales et SDAGE n'est pas satisfait à ce jour. Significatif est à cet égard l'exemple la trame verte et bleue (TVB) dont la conception repose actuellement sur trois niveaux emboîtés :
 - des orientations nationales adoptées par décret en Conseil d'État (consécutivement à la loi) ;
 - des schémas régionaux de cohérence écologique élaborés conjointement par la région et l'État, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux et soumis à enquête publique. Ces schémas respectent les orientations nationales et identifient la Trame verte et bleue à l'échelle régionale ;
 - les documents de planification et projets de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, particulièrement en matière d'aménagement de l'espace et d'urbanisme (PLU, SCOT, carte communale) qui prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique au niveau local. » ;

Au moment, par exemple, où la région la Martinique élabore un plan d'actions et de développement, se pose bien évidemment le problème de l'articulation avec ces différents schémas et dispositifs. À ces derniers s'ajoute le poids croissant des discours scientifiques dans l'identification et la cartographie de zones naturelles d'intérêts écologiques, faunistiques et floristiques, des espaces exempts d'outils législatifs de protection dont la conservation, au titre du patrimoine naturel régional, représente un enjeu majeur à l'échelle nationale.

Cette difficile articulation entre le niveau local et national a été mise en évidence à La Réunion à travers la réserve maritime naturelle qui a donné lieu à un maillage complexe de prérogatives et d'acteurs rendant la gouvernance de cette AMP compliquée et confuse (Brial, 2010).

Dans ces conditions, la démarche prévue dans le cadre de l'élaboration des stratégies régionales de la biodiversité sonne comme un défi. Elle indique que « *la stratégie régionale s'établira en partenariat avec l'Etat au travers d'une convention, avec les communes, des représentants de collectivités et d'établissements publics, de socioprofessionnels de la nature, des associations, des organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité, avec la création du Comité Régional de la Biodiversité* ». Ce qui suppose de franchir un saut qualitatif supplémentaire permettant d'aller au-delà de l'établissement d'une liste d'actions à conduire qui ne comporterait pas de hiérarchisation préalable ni de cohérence globale, compte tenu des logiques divergentes à l'œuvre. Défi d'autant plus difficile à relever qu'il importe d'intégrer la société civile dans l'élaboration d'un document stratégique et la démarche de promotion du développement durable, alors que celle-ci souffre d'une faiblesse intrinsèque et reste principalement structurée par des associations qui tendent à se cantonner dans une posture défensive et de contestation a posteriori des décisions prises.

Face aux problèmes que soulèvent l'élaboration des schémas stratégiques et leur mise en œuvre, les collectivités territoriales des Antilles et de la Guyane ne sont pas restées internes. Elles se sont efforcées de mobiliser, avec plus ou moins de succès, les outils juridiques à leur disposition, notamment la procédure d'habilitation prévue par l'article 73 de la Constitution leur permettant de fixer les règles sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever de la loi ou du règlement (art. L.O. 3445-9 à L.O. 3445-12 du CGCT).

Ainsi dès 2011, les élus guyanais ont engagé une démarche en vue d'obtenir une habilitation permettant de fixer les règles dans le domaine de l'accès à la ressource

biologique et génétique et partage des avantages (APA). Cette demande a été renouvelée dans le cadre d'une délibération de la région en date du 21 décembre 2012 demandant au Parlement une habilitation « *aux fins de fixer spécifiquement pour le territoire de la Guyane des règles sur l'accès aux ressources biologiques, aux connaissances traditionnelles associées et sur le portage juste et équitable découlant de leur utilisation* » (art. 1) et en vue de créer « *un comité de coordination APA [présidé par le président du conseil régional ou son représentant] sur le territoire de la Guyane, qui aura comme fonction un accompagnement des démarches de la collectivité régionale afin d'ajuster les orientations régionales sur l'APA et de proposer les divers règlements afférents (procédures, code de bonne conduite, etc.)* »²⁸.

Si ces demandes n'ont pas abouti à ce jour, il n'en est pas de même, s'agissant de de l'énergie. Dès 2009, la région Guadeloupe a disposé, au titre de l'article 69 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 relative au développement économique des outre-mer, dite « LODEOM », d'une première « habilitation législative et réglementaire » dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, de la performance énergétique et des énergies renouvelables. Une telle habilitation constitue un outil politique et juridique inédit, puisqu' elle offre, pour la première fois, la possibilité à une collectivité locale française de définir et de mettre en œuvre sur son territoire une législation et une réglementation spécifiques en matière énergétique, de dépasser de ce fait les limites des compétences des régions en matière de politique énergétique et d'envisager une approche globale d'un domaine d'intervention. Au demeurant, elle a été prolongée pour la Guadeloupe (art. 18) et étendue à la Guyane et la Martinique à travers la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (art. 17)²⁹. Plus récemment, par délibération en date du 17 mai 2013, le

²⁸ JO. du 22 mars 2013, p. 4939

²⁹ « Pour une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le conseil régional de la Guadeloupe est habilité, en application du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution et des articles LO 4435-2 à LO 4435-12 du code général des collectivités territoriales, à fixer les règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables, dans les limites prévues dans sa délibération n° CR/10-1369 du 17 décembre 2010 publiée au Journal officiel du 9 mars 2011. En ce qui concerne le développement des énergies renouvelables, la puissance installée des nouvelles installations ainsi que la variation des prix de rachat autorisée dans la limite de plus ou moins 10 % font l'objet d'un avis préalable du ministre chargé de l'énergie dans un délai maximal de trois mois à compter de sa saisine par le conseil régional de Guadeloupe. »

« Pour une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le conseil régional de la Martinique est habilité, en application du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution et des articles LO 4435-2 à LO 4435-12 du code général des collectivités territoriales, à fixer des règles

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

conseil régional de la Martinique a introduit auprès du Parlement une demande d'habilitation « *aux fins de fixer les règles spécifiques à la Martinique en matière d'énergie, notamment de maîtrise de la demande d'énergie et d'énergies renouvelables* » (art. 1) « *dans le périmètre défini à l'article 1er, des règles spécifiques dans le domaine de la loi et du règlement.* » (art. 2). Il s'agit d'une demande de renouvellement de l'habilitation accordée en 2011.

Enfin, le 5^{ème} Congrès des élus départementaux et régionaux de la Martinique, réuni les 20 et 21 juin 2013, a consacré une large part de ses travaux à des nouvelles demandes d'habilitation et d'exercice de compétences nouvelles dans le domaine du développement durable érigé en nouveau paradigme de l'action publique (voir en annexe la note introductive sur le développement durable présentée le 20 juin 2013 lors du Congrès). On notera au passage que ces réunions qui se sont multipliées au cours de ces dernières années dans les trois territoires antillo-guyanais, en marge des considérations d'ordre institutionnel et statutaire qui relèvent de la compétence première du Congrès des élus départementaux et régionaux, conformément à la loi d'orientation du 13 décembre 2000, tendent à transformer ce dernier en espace de coordination des politiques publiques territoriales.

Ce n'est pas dire pour autant que cette réponse pragmatique à la fragmentation de l'action publique permet de surmonter tous les obstacles. Ainsi, les demandes d'habilitation, en vue de l'adaptation d'une norme relevant de sa compétence ou de la fixation d'une règle applicable sur son territoire formulées par la région Martinique pourraient se heurter à une double complication : d'une part, elles pourraient se télescoper avec le volet de l'acte III de décentralisation qui pourrait redéfinir la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, y compris dans le domaine du développement durable, ainsi que la mise en place de la collectivité unique de Martinique à l'horizon 2015 qui induit nécessairement une reconfiguration des modalités d'exercice des compétences ; d'autre part, des difficultés supplémentaires surgissent dès lors qu'il s'agit précisément de l'exercice de compétences éclatées et réparties entre plusieurs collectivités comme c'est le cas

spécifiques à la Martinique en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables, dans les limites prévues dans sa délibération n° 11-287-1 du 15 mars 2011 publiée au Journal officiel du 24 avril 2011.

En ce qui concerne le développement des énergies renouvelables, la puissance installée des nouvelles installations ainsi que les conditions locales de rachat font l'objet d'un avis préalable du ministre chargé de l'énergie dans un délai maximal de trois mois à compter de sa saisine par le conseil régional de Martinique. »

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

en particulier pour le développement durable : il n'existe pas un bloc de "compétence développement durable", mais un ensemble de compétences éclatées et réparties entre différents acteurs publics, y compris les EPCI. Il en résulte que toute demande d'habilitation transmise par la région pourrait correspondre à une demande implicite de transferts de compétence entre ces dernière et les autres collectivités territoriales, ce qui nécessiterait de recourir à deux démarches simultanées, l'une prévoyant le transfert des compétences concernées au profit de la région, l'autre habilitant celle-ci à fixer les règles dans son champ de compétence ainsi reconfiguré³⁰.

³⁰ C'est, sans doute, la raison pour laquelle, tout en invoquant les possibilités offertes par l'amendement Letchimy (cf. supra) pouvant aller jusqu'à la fixation des règles, le 5^{ème} Congrès des élus départementaux et régionaux de la Martinique s'est contenté d'une demande de transfert de compétences de l'Etat vers la région et le département.

Références Bibliographiques

Barbados Government, (2009), *National Report to The United Nations Commission for Sustainable Development (UNCSD) Cycle 18/19 (2009/2010)*, Environment Division, Ministry of the Environment, Water Resources and Drainage October 2009. ; Cycle 18/19 (2009/2010): Sustainable Consumption and Production Patterns”, October [online]

http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ni/ni_pdfs/NationalReports/barbados/SCP.pdf

Barker, David et Duncan F. M. McGregor Resources, *Planning and Environmental Management in a Changing Caribbean*, Jamaica: The Press, University of the West Indies, 2003.

Barker, David et Duncan F. M. McGregor. *Environment and development in the Caribbean : geographical perspectives*, Jamaica: The Press, University of the West Indies, 1995.

Baver, Sherry, “Environmental Struggles in Paradise: Puerto Rican Cases, Caribbean Lessons”, *Caribbean Studies*, Volume 40, Number 1, January-June 2012, pp. 15-35.

Benzaken, D. and Renard, Y. (2011), *Future Directions for Biodiversity Action in Europe Overseas: Outcomes of the Review of the Implementation of the Convention on Biological Diversity*, December 2010. Gland, Switzerland: IUCN. ix+44 pp

Benzaken, D. et Renard, Y. *Perspectives d'action pour la biodiversité dans l'outre-mer européen : Bilan de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique*, décembre 2010. Gland, Suisse : UICN, 2011, ix+51 pp.

Bevir, Mark « La Gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale », *E-rea* [En ligne], 7.1 | 2009, mis en ligne le 15 juillet 2009, consulté le 28 décembre 2013. URL : <http://erea.revues.org/959> ; DOI : 10.4000/

Bevir, Mark : *Democratic Governance*, Princeton, Princeton University Press.

BirdLife International (2008) *Important Bird Areas in the Caribbean: key sites for conservation*. Cambridge, U.K.: BirdLife International. (BirdLife Conservation Series No. 15).

Blanc, Marc, Rapporteur, *La biodiversité : relever le défi sociétal*, Conseil économique et environnemental, juin 2011.

Bielsa S., Chevassus-au-Louis B. et al. , *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : contribution à la décision politique*, Paris, Centre d'Analyse stratégique, 2009.

Birdsey, Richard A. et al., *The forest resources of St. Vincent, West Indies, New Orleans, La.* : U.S. Dept. of Agriculture, Forest Service, Southern Forest Experiment Station, 1986.

Brial Fabien, « Développement durable, gouvernance et insularité : le cas de la réserve naturelle marine de la Réunion », *RFAP*, n° 134, 2010, pp. 395-411.

Burac, « Gouvernance et biodiversité insulaire : le cas des Antilles françaises », in Maurice Burac (dir.), *Biodiversité insulaire : la flore, la faune et l'homme dans les Petites Antilles, Actes du Colloque international Biodiversité insulaire la flore, la faune et l'homme dans les Petites Antilles Schoelcher, 8 – 10 novembre 2010* (À l'initiative de Jean-Louis VERNIER, Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Martinique), DEAL Martinique, UAG, <http://www.biodiversite-martinique.net>

CANARI (Caribbean Natural Resources Institute), *Trente années au Service de la Gestion Participative des Ressources Naturelles. L'expérience de l'Institut Caraïbe des Ressources Naturelles*, Rapport technique n° 387, 2009.

CBD (Convention on Biological Diversity) (2010), "Global Biodiversity Outlook 3", Montreal, May [online] <http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-en.pdf>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2011), *Report of the Latin American and Caribbean Regional Meeting Preparatory to the United Nations Conference on Sustainable Development (LC/L.3432)*, Santiago, Chile, 2011.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), (2010), *Caribbean Regional Report for the Five-year Review of the Mauritius Strategy for Further Implementation of the Barbados Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States (MSI+5) (LC/CAR/L.258)*, Port of Spain, ECLAC subregional headquarters for the Caribbean.

CEPALC, AFD, *Modèles de développement dans les Caraïbes*, Nations Unies, Collection Documents de projet, 2012.

CEPF (Critical Ecosystem Partnership Fund), *Ecosystem Profile: The Caribbean Islands Biodiversity Hotspot*, January 2010.

Clegg, Peter et Gold Peter. « The UK Overseas Territories : a decade of progress and prosperity » in Peter Clegg & David Killingray (eds), *The non-independent territories of*

the Caribbean and Pacific: Continuity or change?, London: Institute of Commonwealth Studies, 2012, pp. 19-39.

Clegg, Peter, David Killingray. Institute of Commonwealth Studies. *Non-independent territories of the Caribbean and Pacific: continuity and change*, London, Institute of Commonwealth Studies, 2012.

COM (Commission des Communautés Européennes) (2008) 642 final : *Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe*,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/rup2008/rup_com2008642_fr.pdf

COM (Commission des Communautés Européennes) (2012) 287 final : *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne: vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive*,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/rup2012/rup_com2012287_fr.pdf

Corbin, Carlyle. « Self-governance deficits in Caribbean non-independent countries » in Peter Clegg & David Killingray (eds), *The non-independent territories of the Caribbean and Pacific: Continuity or change?*, London: Institute of Commonwealth Studies, 2012, pp. 163-193.

Daniel, Justin (2011a), « Regards croisés sur les réformes institutionnelles dans les départements français d'Amérique et les territoires non-indépendants de la Caraïbe » in Justin Daniel (ed.), *Les outre-mer à l'épreuve du changement : réalités et perspectives des réformes territoriales*, Paris: L'Harmattan (GRALE), 2011, pp. 31-64.

Daniel, Justin (2011b), « La gouvernance territoriale aux Antilles et en Guyane : indétermination d'une notion, transformation de l'action publique » in Maude Elfort & Vincent Roux (eds), *La gouvernance territoriale dans les régions et départements français d'Amérique*, Aix-Marseille: Presses Universitaires d'Aix-Marseille - P.U.A.M, 2012.

Daniel, Justin, « De la domiciliation des pouvoirs locaux au triomphe de la gouvernance locale : les nouvelles visions de la proximité ultramarine », in Pierre-Yves Chicot, *Décentralisation et proximité. Territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Paris, Dalloz (Thèmes & Commentaires), 2013, pp. 59-73.

Daniel, Justin. « Signification et portée de l'impératif régionaliste dans la Caraïbe » in Christian Lera (ed.), *Le monde caraïbe : défis et dynamiques*, 2 vols, Vol. 2, *Géopolitique, intégration régionale, enjeux économiques*, Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2005, pp. 117-136.

Day, Owen, "The impacts of climate change on biodiversity in Caribbean islands: what we know, what we need to know, and building capacity for effective adaptation", CANARI, *Technical report n° 386*, 2009.

FAO (United Nations Food and Agriculture Organization) *State of the World's Forests 2011*, Rome, 2011.

FCO (Foreign & Commonwealth Office), *The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability*, 2012.

Galenon, Patrick, *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir*, Conseil économique et environnemental, juillet 2011.

Geoghegan, T. and A. H. Smith. 2002. "Conservation and sustainable livelihoods: collaborative mangrove management in St. Lucia". *The International Forestry Review* 4(4), pp. 292-297.

Gros-Désormeaux, Jean-Raphaël, « Les corridors de conservation au sein du hotspot Caraïbe, des usages au service du développement », in T. Hartog *et al.* (eds.), *Terres d'Amérique : la Caraïbe, un espace pluriel en questions*, éditions Karthala, Paris, 2011, n° 8, p. 175-187.

Hampton, Mark P. et John Chritensen. « Looking for plan B : what next for island hosts of offshore finance ? » in Peter Clegg & David Killingray (eds), *The non-independent territories of the Caribbean and Pacific: Continuity or change?*, London: Institute of Commonwealth Studies, 2012, pp. 125-141.

Hintjens, Helen; Hodge, Dorothea, "The UK Caribbean Overseas Territories: governing unruliness amidst the extra-territorial EU", *Commonwealth & Comparative Politics*, 2012, Vol.50(2), pp.190-225.

John, Lyndon, "The potential of non-timber forest products to contribute to rural livelihoods in the windward islands of the Caribbean", CANARI, *Technical report n° 334*, 2005.

Kazancigil, Ali. *La gouvernance pour ou contre le politique ?*, Paris: Armand Colin (cursus), 2010.

Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, Vol.45/1, janvier 1995, pp.57-95.

Massol-González Alexis, Avril Andromache Johnnidis and Arturo Massol-Deyá, *The Evolution of Casa Pueblo, Puerto Rico. From Mining Opposition to Community Revolution*, Gatekeeper 137b, International Institute for Environment and Development, 2008.

Massol-González Alexis, Edgardo González, Arturo Massol Deyá, Tinti Deyá Díaz, Tighe Geoghegan, *Bosque del Pueblo, Puerto Rico. « How a fight to stop a mine ended up changing forest policy from the bottom up »*, *Policy that works for forests and people* no. 12., International Institute for Environment and Development, London, 2006.

Nations Unies (2012), Rio + 20 (United Nations Conference on Sustainable Development) *Sustainable development 20 years on from the Earth Summit. Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean*, Alicia Bárcena (coord.), Antonio Prado, Joseluis Samaniego, Ricardo Pérez, 2012.

NEPA, *National Strategy and Action Plan on Biological Diversity*. National Environment and Planning Agency, Kingston, Jamaica, 2003.

Pantojas García, Emilio : "La gran depresión de los 2000", *80grados*, 13 décembre 2013, <http://www.80grados.net/author/emilio-pantojas-garcia/> Pantojas, 2013.

Pelembe, T. and Cooper, G. (eds), *UK Overseas Territories and Crown Dependencies: 2011 Biodiversity Snapshot*, Peterborough, UK, Joint Nature Conservation Committee, 2011.

Schmitt, Dominique, *La gouvernance en matière de biodiversité*, Rapport à Madame la Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, février 2012.

Sutton, Paul « The European Union and its Overseas Countries and Territories: the search for a new relationship » in Peter Clegg & David Killingray (eds), *The non-independent territories of the Caribbean and Pacific: Continuity or change?*, London: Institute of Commonwealth Studies, 2012, pp. 106-125.

UCIN (Comité français), *Stratégie nationale pour la biodiversité, Bilan général*, 2008,

UKOTA, 2013: HC 846 Sustainability in the Overseas Territories (14th January 2013), <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmenvaud/writev/332/m02.htm>.

Vlcek, William. « Governing the Offshore : Non-independent Caribbean Jurisdictions, the EU and the International » in Peter Clegg & Emilio Pantojas García

(eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean. Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, Kingston, Miami: Ian Randle Publishers, 2009, pp. 98-118.

Watts, Nicholas, "The Governance of Sustainable Development in the Caribbean », *Caribbean Studies Working Paper n° 1*, London Metropolitan University, December 2007.

Wege David C, Verónica Anadón-Irizarry et Amiro Pérez-Leroux : *Hotspot de la biodiversité des îles caraïbes*, BirdLife International, version définitive, janvier 2010 [http://www.cepf.net/Documents/Final_Caribbean_EP_French.pdf]

World Bank. 2013. *World Development Report 2014: Risk and Opportunity—Managing Risk for Development*, Washington, DC: World Bank.

Annexes

Annexe 1

Séminaire du 17 novembre 2012 : *Planification et développement durable outre-mer*

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

Renseignements et organisation

Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe
(CRPLC - UMR CNRS 8053)

Université des Antilles et de la Guyane
Faculté de droit et d'économie
BP 7209
97275 Schoelcher Cedex - FWI

Tél : 0596 72 74 18
Fax : 0596 72 74 19

<http://www2.univ-ag.fr/CRPLC/CRPLC/>



Séminaire



organisé par le CRPLC (Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe (UMR CNRS 8053))

Planification et développement durable outre-mer

Samedi 17 novembre 2012

Faculté de droit et d'économie de
la Martinique
Amphi Fanon



La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe
Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe
Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

Planification et développement durable outre-mer

Les diverses planifications mono ou multi sectorielles permettent d'embrasser tous les aspects attachés au devenir d'un territoire et constituent un instrument privilégié pour appréhender de façon globale et cohérente les différents aspects du développement durable à l'échelle des territoires insulaires situés outre-mer.

Samedi 17 novembre 2012

08 h

Accueil

08 h 30

Présentation

Approches du développement durable outre-mer
Justin DANIEL (Directeur du CRPLC, Prof., Science politique)

08 h 45

Variété des champs

Développement durable et espace agricole outre-mer
Alain LAGUERRE (Directeur adjoint (Pôle Martinique), Prof., Droit public)

09 h

Développement durable et espaces littoraux et marins outre-mer
Isabelle DUBOST (MCF, Anthropologie)

09 h 15

Développement durable et biodiversité outre-mer
José NOSEL (chercheur associé)

09 h 30

Débat

09 h 45

Diversité des politiques

Développement durable et aménagement du territoire outre-mer
Louis BOUTRIN (Doctorant en Droit public)

10 h

Développement durable et développement économique outre-mer
Pierre Yves CHICOT (MCF, Droit public)

10 h 30

Brigitte FACORAT-GASPARD (MCF, Droit privé)

10 h 45

Développement durable et développement culturel outre-mer
Emmanuel JOS (Prof., Droit public)

Débat

11 h

Pause

11 h 30

Pertinence des échelles territoriales

Développement durable à l'échelle locale
Bertrand FRANCOIS-LUBIN (Chercheur associé, échelle intercommunale)

12 h

Karine GALY (MCF, Droit public, échelle régionale)

12 h 20

Le développement durable dans les régions ultrapériphériques — la vision de l'Union européenne à l'horizon 2020

12 h 40

Danielle PERROT (Prof., Droit public) / Isabelle VESTRIS (MCF, Droit public)

Débat

Déjeuner

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

Annexe 2 :

Séminaire du 26 avril 2013 : *Gouvernance du développement durable et de la biodiversité. Regards croisés sur quelques expériences dans la Caraïbe*

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

Projet scientifique

Ce séminaire est l'aboutissement d'un projet de recherche – Environnement et développement dans l'espace caraïbe – cofinancé par l'Union européenne, la région Martinique et l'Université des Antilles et de la Guyane dans le cadre des programmes opérationnels européens 2007-2013.

This seminar is the outcome of the research project Environment and development in the Caribbean space, co-financed by the EU, the Région Martinique and the Université des Antilles et de la Guyane under the European operational programmes 2007-2017.

Renseignements et organisation

CENTRE DE RECHERCHE SUR LES POUVOIRS
LOCAUX DANS LA CARAÏBE
(CRPLC - UMR CNRS 8053)

Université des Antilles et de la Guyane
Faculté de droit et d'économie
BP 7209
97275 Schoelcher Cedex - FWI

Tél : 0596 72 74 18

Fax : 0596 72 74 19

<http://www2.univ-ag.fr/CRPLC/>



**Gouvernance du développement durable
et de la biodiversité :**
Regards croisés sur quelques expériences dans la Caraïbe

SCHOELCHER 26 AVRIL 2013

**MADIANA
Palais des Congrès**

RESSOURCES
GOUVERNANCE
MARTINIQUE
FLORIAN
CARAÏBE
CLIMAT

CRPLC Séminaire organisé par le Centre de Recherche
sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe (UMR-CNRS 8053) - entrée libre
Faculté de droit et d'économie-BP7209-97275 Schoelcher Cedex-FWI-Tél : 0596 72 74 20-<http://www2.univ-ag.fr/CRPLC/>

Université CNRS Union Européenne Région Martinique

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe
Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe
Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

Vendredi 26 avril 2013

7 h 30 : Accueil des participants / Welcome of the participants

8 h - 8h 15 : Présentation du séminaire / Presentation of the seminar

Pane 1 : Gouvernance comparée du développement durable / Comparative governance of sustainable development

8h15 - 8h 30 : Justin DANIEL, Professeur de science politique, UAG-CRPLC/ Professor of political science, UAG-CNRS

Gouvernance du développement durable dans les régions et départements français d'outre-mer / The governance of sustainable development in the French overseas regions

8 h 30 - 8 h 45 : Arturo MASSOL DEYA, Professeur au Département de biologie, Université de Porto Rico, Mayagüez / Professor, Department of biology, University of Puerto Rico, Mayagüez

Transformer la politique forestière à Porto Rico par une approche ascendante / Transforming forest policy in Puerto Rico from the bottom up

8h 45 - 9h: Rahanna JUMAN, Chercheure en écologie marine, Responsable du programme de recherche environnementale à l'Institut des Affaires Maritimes/Senior Research Officer, Head of the Environmental Research Program at the Institute of Marine Affairs, Trinidad

La conservation des zones humides à Trinidad et Tobago : Enjeux et défis / Wetlands Conservation in Trinidad and Tobago: Issues and Challenges

9 h - 9h 15 : Jean Raphael GROS DESORMEAUX, Chargé de recherche au CNRS, CRPLC

Mode de gouvernance par une collectivité régionale / Governance by a regional authority

9 h 15- 9 h 45 : Discussion / Discussion

9 h 45 – 10 h 15 : Pause café/Coffee break

Gouvernance de la biodiversité / The Governance of Biodiversity

10 h 15 – 10 h 30 : Alain LAGUERRE, Professeur de droit public, UAG-CRPLC
Quel statut juridique de l'APA (Accès et Partage des Avantages) liés à l'utilisation des ressources génétiques) pour l'Outre-mer français ?/

Which legal status for ABS (Access and Benefit Sharing) related to the use of genetic resources in the French overseas territories?

10 h 30 - 10 h 45 : Loïza RAUZDUEL, Correspondante de CANARI à Trinidad / Technical Officer – Regional Implementation Team, Critical Ecosystem Partnership Fund (RIT-CEPF), Caribbean Natural Resources Institute (CANARI)

Le rôle des ONG dans la préservation de la biodiversité / The role of NGOs in biodiversity conservation

10 h 45 - 11 h Sylvia BERTE, Doctorante en science politique, UAG-CRPLC
La protection des mangroves / Protecting mangroves in Martinique

11 h - 11 h 15 Christophe YVON, IMPACTMER

*La protection des milieux marins à la Martinique / Protecting marine and coastal environment in Martinique**

11 h 15 – 11 h 30 Freddy MORALES RUITINA

Biodiversité et agriculture / Biodiversity and farming**

11 h 30 – 12 h : Discussion

12 h : Déjeuner/ Lunch

La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe

Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe

Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

Annexe 3 :

Jean-Raphaël Gros-Désormeaux : *Mode de gouvernance par une collectivité régionale*³¹

La présentation intitulée, « mode de gouvernance par une collectivité régionale », est le retour d'expérience d'un stage postdoctoral, sur la conception d'un outil de questionnement et d'analyse du développement durable. Cette réflexion a associé les organismes, dont les logos figurent sur la présente diapositive : le Conseil régional de la Martinique ; l'équipe d'accueil GEODE Caraïbe ; le Centre régional d'information géographique SIG972, récemment renommé GéoMartinique ; l'Institut de recherche pour le développement ; le consortium CARIBSAT ; l'unité mixte de recherche « Espace pour le Développement » ; et la société Géoclip, qui a bien voulu nous donner accès à ses services de cartographie dynamique. Le stage postdoctoral a été encadré par le Professeur Maurice BURAC. Le système d'information, sur lequel s'appuie l'outil, a été programmé en collaboration avec Dr. Laurent MANYRI. La réflexion sur un outil d'accompagnement d'une collectivité régionale, dans un mode de gouvernance envisagé selon les contraintes du développement durable, a été d'abord initiée en vue de répondre aux exigences d'évaluation d'un Schéma régional de développement économique, le SMDE. Durant une première période, les travaux ont principalement concerné, la structuration d'un réseau d'observatoires, le Centre régional d'information géographique SIG972, et la préparation d'un rapport sur les perspectives d'application de ce réseau au suivi et à l'évaluation des résultats du schéma. La seconde période de stage postdoctoral s'est structurée en deux tâches complémentaires : la mise en place d'un système d'information environnementale satellitaire, le projet CARIBSAT ; et la rédaction d'un second rapport relatif à la conceptualisation d'un outil de questionnement et d'analyse du développement durable.

³¹ Cette annexe a fait l'objet d'une présentation, sous forme de diaporama, lors du séminaire du 26 avril 2013.

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

Discussion

Conclusion

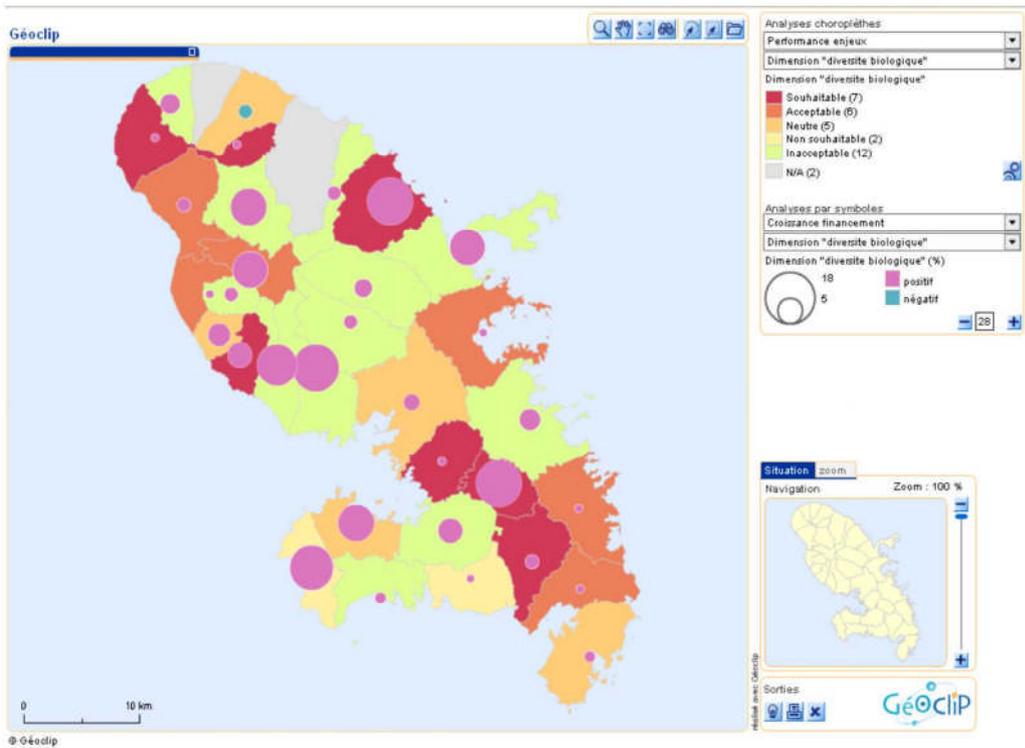
J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyri



26 avril 2013



Mode de gouvernance par une collectivité régionale



La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe
 Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe
 Justin DANIEL, CRPLC, juin 2013 (mis à jour au 31/12/2013)

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

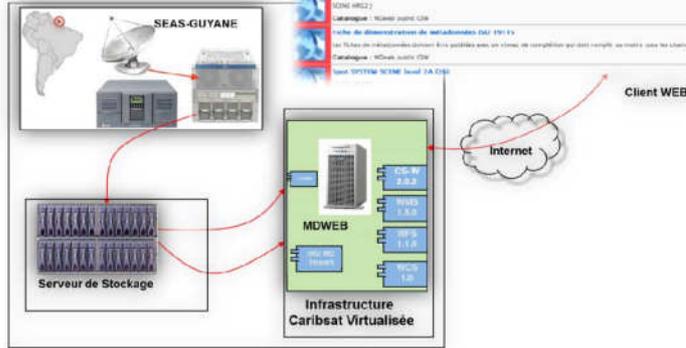
Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl



26 avril 2013



Infrastructure de données spatiales
CARIBSAT



CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

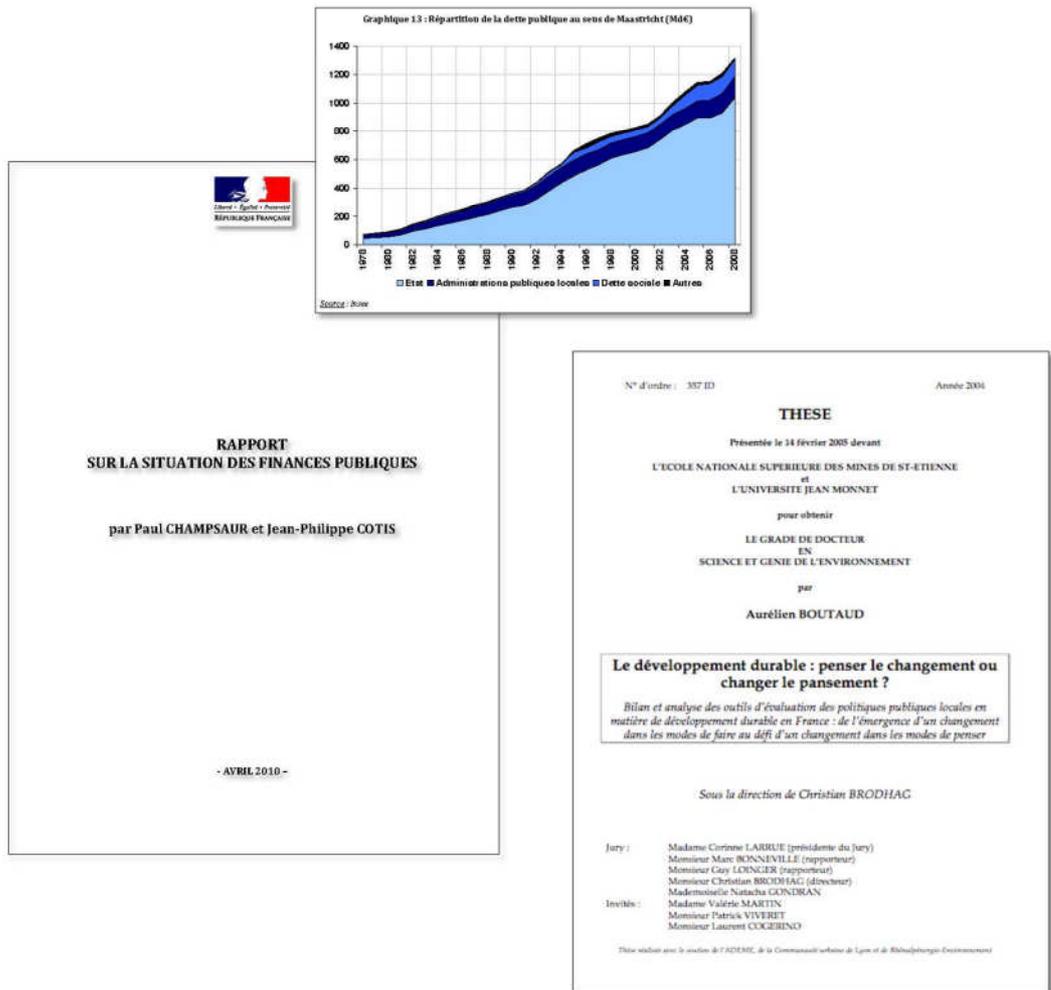
Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl



26 avril 2013



CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl



26 avril 2013

Contexte

Nombre d'OQADD			Nombre d'OQADD		
Caractéristiques		%	Caractéristiques		%
Collectivités	19	57,6	France	29	87,9
Org. Etat	6	18,2	Suisse	4	12,1
Associations	8	24,2	<i>Total</i>	33	100,0
<i>Total</i>	33	100,0			

(Boutaud, 2005)

(Boutaud, 2005)

Objectif

- Contribuer à la conception d'un mode de gouvernance territoriale, qui favoriserait une participation plus soutenue de la part des citoyens et des associations aux décisions et aux processus politiques.

Hypothèse

- La gouvernance territoriale, pourrait s'appuyer, sur la conception d'un système d'information territorial de suivi des changements spatiotemporels des enjeux du développement durable, en utilisant des indicateurs spatialisés qui permettent d'analyser et de questionner sur la performance et l'efficacité de la gouvernance, par rapport au paradigme de la biodiversité.

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyri



26 avril 2013



CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

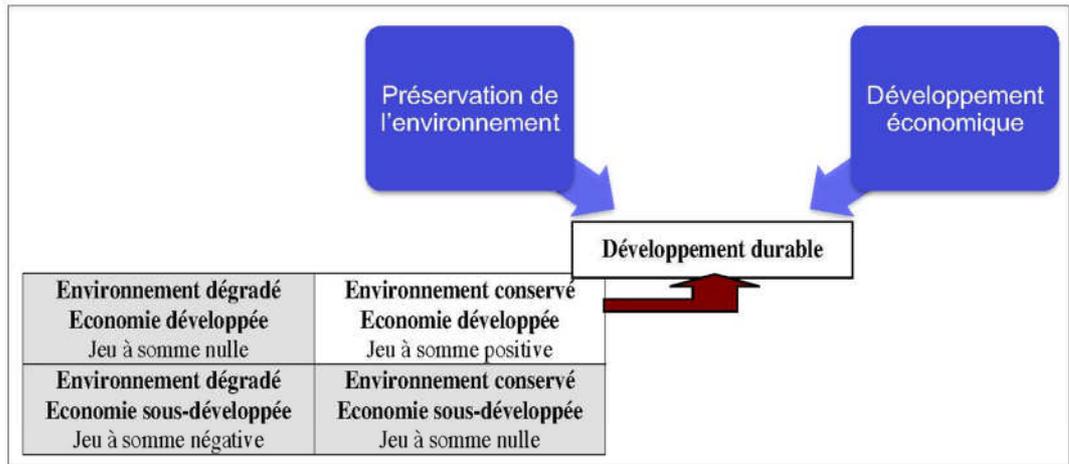
Discussion

Conclusion

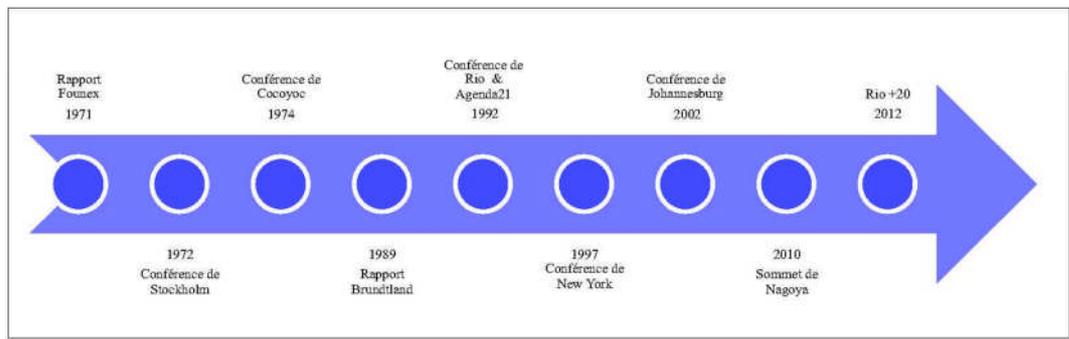
J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl



26 avril 2013



Le « dilemme du développement durable » : approche coopérative et recherche de solution gagnant-gagnant entre environnement et développement : une valeur nouvelle ? (Boutaud, 2005)



Les étapes du processus de négociation internationale sur la problématique « environnement et développement » (Boutaud, 2005)

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

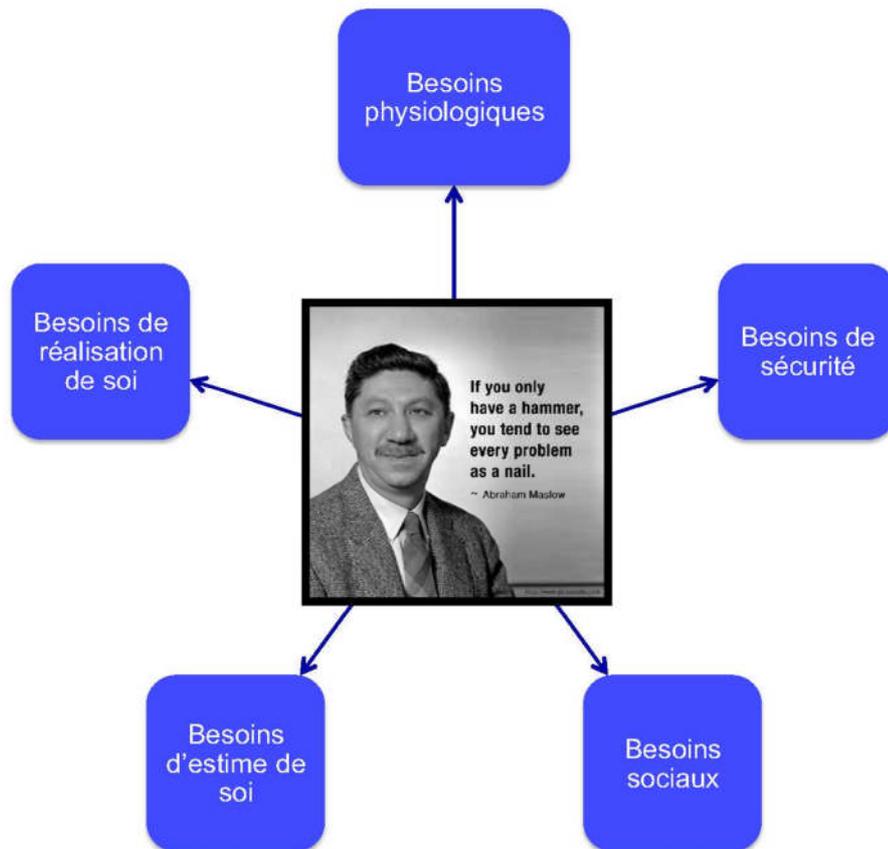
Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl




26 avril 2013



CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl



26 avril 2013

Nations Unies



Assemblée générale

A/CONF.151/26 (Vol. I)

12 août 1992

DÉCLARATION DE RIO SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement,

Réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992,

Réaffirmant la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972, et cherchant à en assurer le prolongement,

Dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les Etats, les secteurs clefs de la société et les peuples,

Ouvrant en vue d'accords internationaux qui respectent les intérêts de tous et protègent l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement,

Reconnaissant que la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance,

Proclame ce qui suit :

PRINCIPE 1

Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

PRINCIPE 2

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

...

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

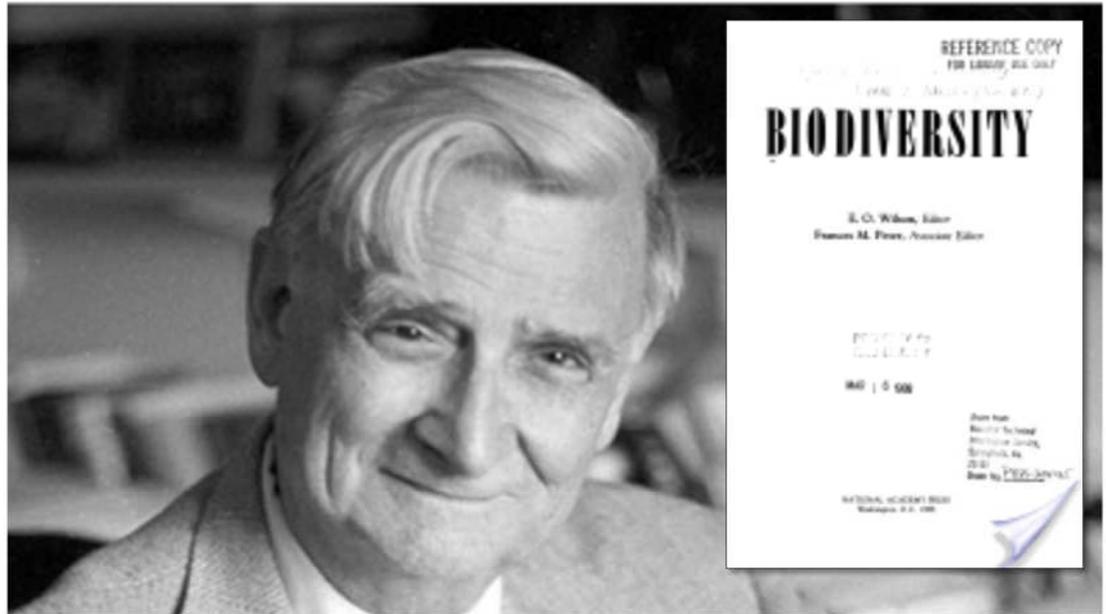
Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyri



26 avril 2013



CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl



26 avril 2013

CONVENTION
SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

Article premier. Objectifs

Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat.



NATIONS UNIES
1992

PROTOCOLE DE NAGOYA
SUR
L'ACCÈS AUX RESSOURCES
GÉNÉTIQUES ET LE PARTAGE
JUSTE ET ÉQUITABLE DES
AVANTAGES DÉCOULANT DE
LEUR UTILISATION RELATIVE
À LA
CONVENTION SUR
LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

TEXTE ET ANNEXE
SECRÉTARIAT DE LA CONVENTION
SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE
MONTRÉAL

En encourageant l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées à celles-ci, et en consolidant les occasions de partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, le Protocole contribuera à stimuler la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments constitutifs, et à accroître la contribution de la diversité biologique au développement durable et au bien-être humain.



Natures Sciences Sociétés 17, 194-196 (2009)
© NSS-Dialogues, EDP Sciences 2009
DOI: 10.1051/nss/2009032

Disponible en ligne sur :
www.nss-journal.org

Natures
Sciences
Sociétés

Actualités de la recherche

Les systèmes socio-écologiques : vers une approche spatiale et temporelle

Yvan Lagadeuc¹, Robert Chenorkian²

¹ Délégué scientifique, Institut Écologie et Environnement, CNRS, Campus Gérard Mégie, 3 rue Michel-Ange, 75794 Paris cedex 16, France

² Directeur scientifique adjoint, Institut Écologie et Environnement, CNRS, Campus Gérard Mégie, 3 rue Michel-Ange, 75794 Paris cedex 16, France

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

Discussion

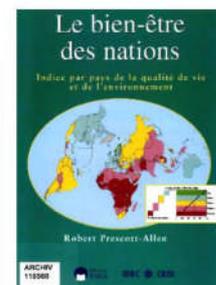
Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl



26 avril 2013

Dimension	Hypothèse	Elément
Santé et population	« La population jouit d'une grande longévité assortie d'une bonne santé,... »	Santé
	« ... tout en maintenant ces effectifs dans les limites des ressources humaines et naturelles. »	Population
Richesse	« Les individus et les ménages ont les biens matériels et les revenus nécessaires pour répondre à leurs besoins fondamentaux et assurer décentement leur subsistance,... »	Richesse des ménages
	« ... et la collectivité possède les ressources nécessaires pour encourager l'esprit d'entreprise et rester prospère. »	Richesse des collectivités
Savoir et culture	« La population a les connaissances nécessaires pour innover et faire face au changement, vivre dans des conditions à la fois bonnes et durables et réaliser tout son potentiel,... »	Savoir
	« ... tout en ayant la possibilité de croître spirituellement, d'être créative et de s'exprimer. »	Culture
Collectivité	« Les droits de la personne sont entièrement respectés et l'individu à toute latitude pour choisir la manière dont seront prises les décisions et celui qui les prendra. Les organes décisionnaires sont ouverts, intègres et efficaces... »	Liberté et gestion des affaires publiques
	« ... Les collectivités coexistent pacifiquement et elles protègent leurs membres contre le crime et la violence. »	Paix et ordre
Egalité	« Les avantages et les charges sont partagées équitablement entre les ménages,... »	Egalité des ménages
	« ... et les groupes et entre hommes et femmes. »	Egalité des sexes
Dimension	Orientation	Elément
Terre	« Entretien et remise en état de tous les grands écosystèmes terrestres en vastes unités, moyennant des pertes minimales pour les habitats et la communauté... »	Diversité des terres
	« ... Maintien du taux de dégradation des sols sur les terres cultivées et modifiées à un niveau proche de celui constaté sur les terres naturelles. »	Qualité des terres
Eau	« Entretien et remise en état de tous les grands écosystèmes aquatiques en vastes unités, dans les eaux intérieures comme dans... »	Eaux fluviales
	« ... les zones marines, moyennant des pertes minimales pour leurs communautés et leurs habitats et des stress minimales dus à la pollution et à l'utilisation des eaux. »	Mer
Air	« Elimination ou forte réduction des polluants qui déstabilisent l'équilibre chimique de l'atmosphère mondiale... »	Atmosphère globale
	« ... Maintien des polluants de l'air local en deçà des niveaux nocifs à la population ou à l'écosystème. »	Atmosphère locale
Diversité biologique	« Préservation de toutes les espèces sauvages naturelles et maintien de l'extinction au taux naturel... »	Diversité des espèces sauvages
	« ... Préservation de la plus grande partie possible des variétés végétales et des races d'animaux d'élevage faisant patrimoine. »	Diversité des espèces domestiques
Utilisation des Ressources	« Consommation d'énergie et de matières premières et... »	Energie et matières premières
	« ... extraction et production de ressources naturelles maintenues dans les limites de la capacité de charge de l'écosystème. »	Secteur des ressources



CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

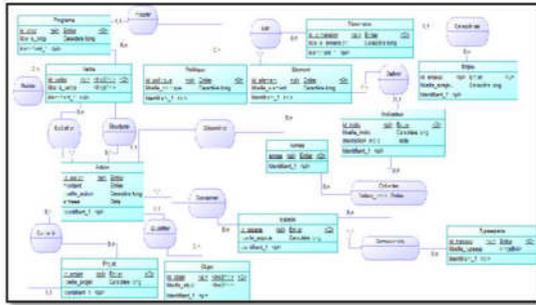
Discussion

Conclusion

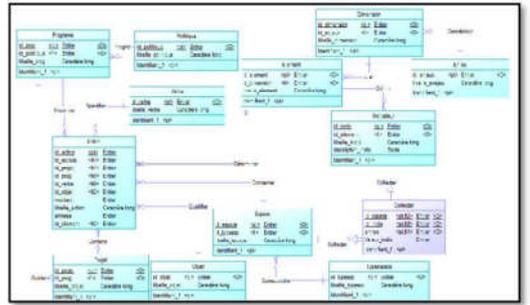
J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl



26 avril 2013



Modèle conceptuel de données



Modèle logique de données



Modèle physique de données

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

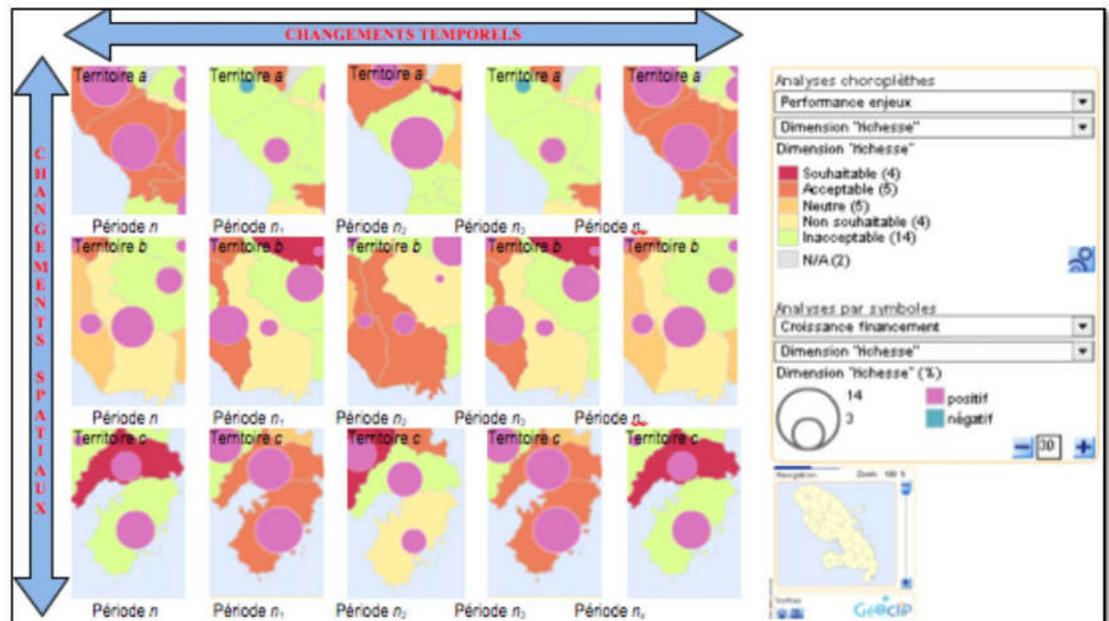
Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyrl

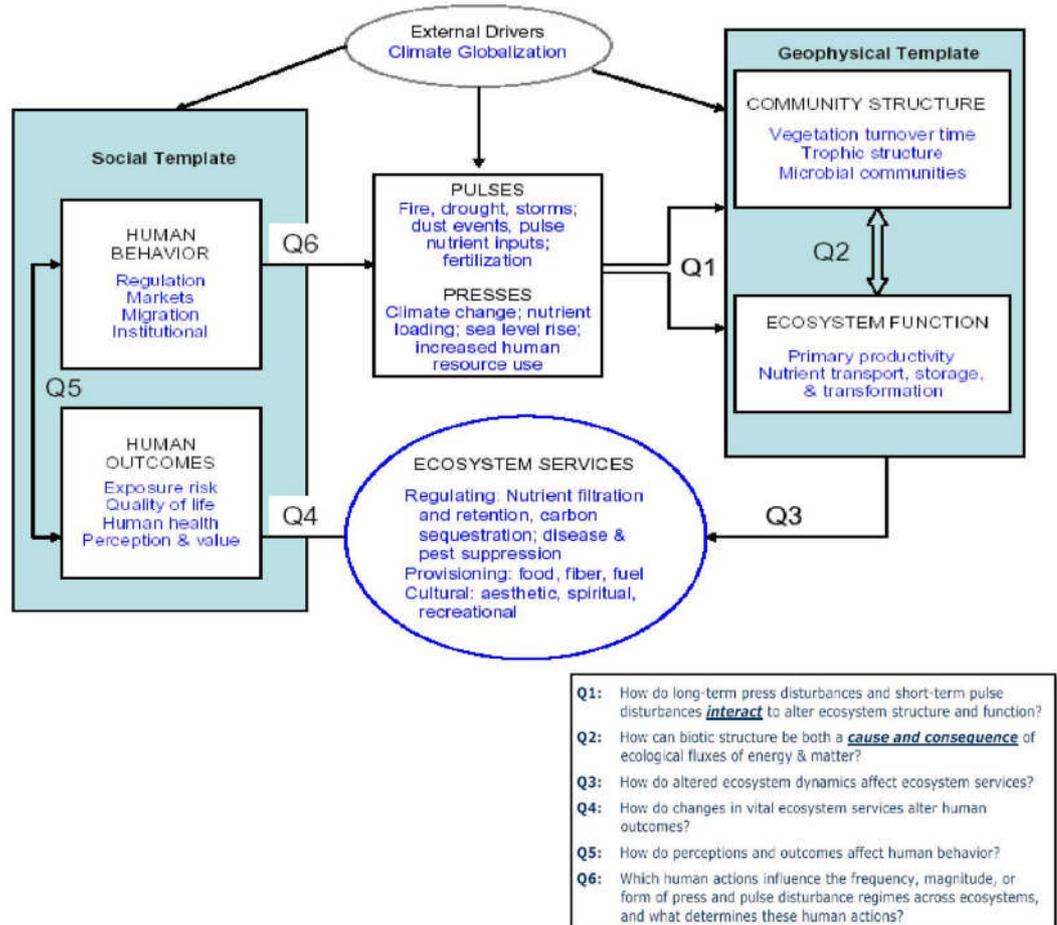


26 avril 2013



Bande	Points		Définition
	Etendus	Sommet	
Bon	[100 ; 81]	100	Performance souhaitable, objectif pleinement atteint
Correct	[80 ; 61]	80	Performance acceptable, objectif presque ou à peu près atteint
Moyen	[60 ; 41]	60	Performance neutre ou intermédiaire
Médiocre	[40 ; 21]	40	Performance non souhaitable
Mauvais	[20 ; 1]	20	Performance inacceptable
Base	0	0	Base de l'échelle

Schéma conceptuel des SES (source : US LTER, 2007)



Mode de gouvernance par une collectivité régionale

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

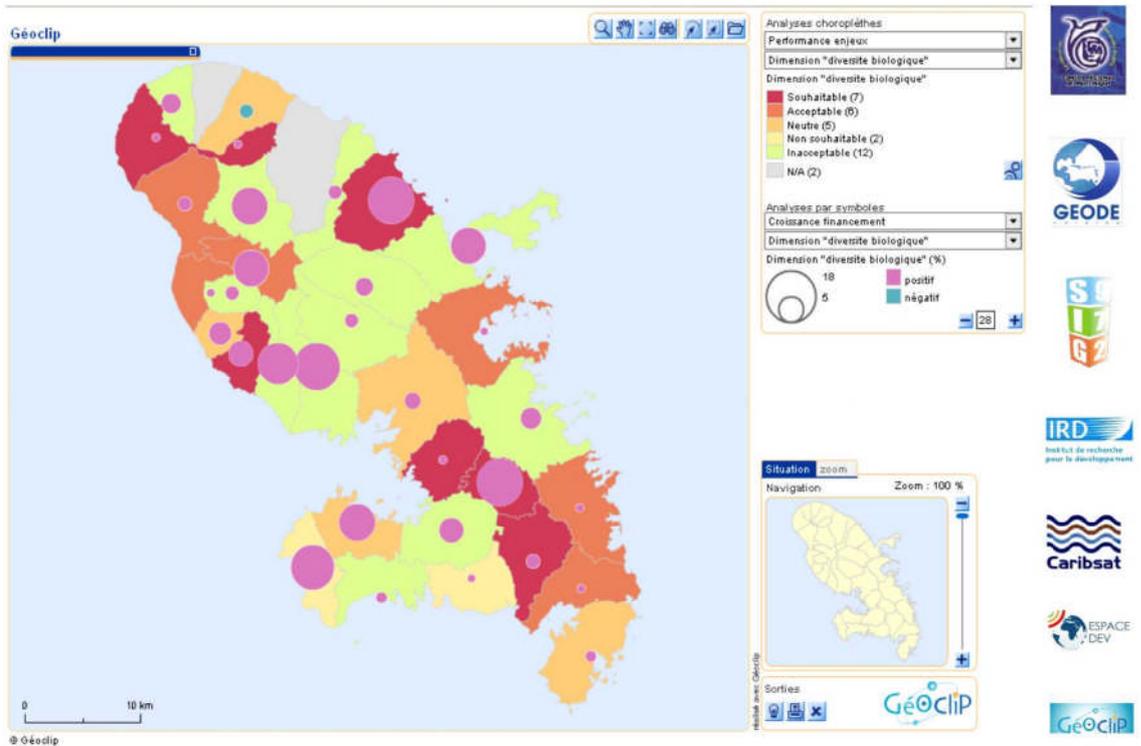
Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyri



26 avril 2013



Annexe 4 :

Rapport de mission de Brigitte Facorat-Gaspard

COMPTE-RENDU DE LA MISSION DE DEVELOPPEMENT DURABLE EN GUYANE

- ❖ **Objet de la 1^e mission** (du 6 au 21 octobre 2012) : Evaluation des politiques de développement durable (DD) en Guyane.
- ❖ **Objet de la 2^e mission** (du 7 au 18 mai 2013) : Evaluation des dispositifs juridico-politiques de préservation de la biodiversité en Guyane.
- ❖ **Cadre de la mission** : CRPLC

❖ **Chargée de mission/rédactrice du présent rapport de mission :**

Brigitte FACORAT-GASPARD, maître de conférences en droit privé à l'UAG, Campus de Fouillole, Guadeloupe, Chercheure au CRPLC¹, chercheure au CEBA, partie prenante du projet stratégique ABIOS (*Amazonian Biodiversity in Society* : 2013 – 2015).

❖ **Problématique générale :**

La place de l'homme – le décideur, le citoyen, le chercheur – et de la réglementation dans les dispositifs de développement durable existant dans l'espace caraïbe.

❖ **Méthodologie**

- Exploration des espaces de proposition et de décision : interroger les acteurs, les décideurs sur la perception qu'ils ont de leur implication dans les politiques publiques de développement durable.
- Entretiens spontanés ou programmés *ad hoc* avec des acteurs politiques, des acteurs professionnels, des chercheurs ainsi que des associations impliquées dans les politiques de développement durable en Guyane et, singulièrement dans les stratégies de préservation de la biodiversité.
- Entretiens spontanés avec les citoyens guyanais : sondages d'opinion sur leur perception du DD et des valeurs écologiques.

¹ Centre de Recherches sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe.

– S O M M A I R E –

I – LE PLAN D’ACTION

- 1) Les principaux interlocuteurs consultés
- 2) La participation aux 3^e Rencontres Territoriales des Antilles et de la Guyane
- 3) Les entretiens spontanés avec les citoyens guyanais.
- 4) La participation au séminaire sur « la planification et le DD outre-mer »
- 5) La participation au séminaire « Gouvernance du développement durable et de la biodiversité »
- 6) La participation au Conseil scientifique du Parc Amazonien de Guyane (PAG).

II – LES THEMATIQUES APPROFONDIES

- 1) Exploration des modes de gouvernance du développement durable
- 2) Exploration des dispositifs juridico-politiques de préservation de la biodiversité en Guyane française

III – LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- 1) La perception controversée du développement durable en Guyane
- 2) La diversité culturelle complexifie le rapport au territoire et les mécanismes de démocratie participative
- 3) Un discours politique local ambivalent
- 4) Le scepticisme de la société civile à propos des retombées économiques locales de la biodiversité
- 5) Les difficultés rencontrées à propos de la gouvernance du PAG

IV – LES DIFFICULTES D’EXERCER UNE MISSION DE DD AU SEIN D’UN ESPACE PROTEGE

- 1) Le sentiment d’insécurité demeure face à la persistance de l’orpaillage illégal sur le territoire du PAG
- 2) Le sentiment de mainmise étatique prévaut face aux conditions de la délivrance d’un permis d’exploitation aurifère dans la zone d’adhésion du PAG
- 3) Le sentiment d’insatisfaction persiste face aux conditions d’élaboration de la Charte des territoires du PAG

V – LES PROPOSITIONS

- 1) Mettre en réseau l’ensemble des actions dédiées au développement durable
- 2) Renforcer la politique de valorisation de la biodiversité
- 3) Améliorer la professionnalisation du développement durable et diversifier les actions de sensibilisation auprès du public
- 4) Elaborer une stratégie commune de préservation de la biodiversité sur le plateau des Guyane
- 5) Envisager une approche comparative des collectivités d’outre-mer dotées d’espaces protégés

I – LE PLAN D’ACTION

1) Les principaux interlocuteurs consultés

• Les acteurs institutionnels

- La Préfecture
- L’Agence De l’Environnement et de la Maîtrise de l’Energie (ADEME).
- La Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement (DEAL)
- L’Etablissement Public d’Aménagement en Guyane (EPAG)
- L’Agence Française de Développement (AFD Guyane)
- Le Conseil régional
- Le Conseil général
- La Mairie d’AwalaYalimapo
- La Mairie de Saint-Laurent du Maroni
- La Mairie de Mana
- Le Parc national Amazonien de Guyane (PAG)
- Le Parc Naturel Régional de Guyane (PNRG)
- Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT Guyane)

• Les organismes de recherche

- L’institut Guyane Technopole
- Le CNRS
- L’UMR Ecofog (Unité Mixte de Recherche Ecologie des Forêts de Guyane)
- L’Institut de Recherche et de Développement (IRD)
- Le Centre d’étude de la biodiversité amazonienne (CEBA)
- L’UMR QUALITROP Guyane¹
- Le CRPLC Guyane
-

• La classe politique

José GAILLOU, Représentant du Mouvement Guyane Ecologie, ancien Vice-Président du Conseil Régional, ancien Président du PNRG, Conseiller régional.

¹ QUALité et valorisation des produits TROPicaux

² *World Wide Fund for nature* (Fonds mondiaux pour la nature) est la 1^{er} ONG environnementale française.

³ Groupement Régional d’Animation et d’Initiation à la Nature et à l’Environnement. Le GRAINE Guyane a

- **Le réseau associatif**

- Le Réseau WWF²
- Le réseau GRAINE³
- La Fédération Guyane Nature Environnement⁴
- L'association 4 D⁵

2) La participation aux 3^e rencontres territoriales des Antilles et de la Guyane RTAG 2012 : organisées par le CNFPT de Guyane, 9 – 13 octobre 2012.

3) Les entretiens spontanés avec les citoyens guyanais.

4) La participation au séminaire sur la planification et le DD outre-mer
Séminaire « la planification et le développement durable outre-mer », organisé le par le CRPLC, Martinique, 17 novembre 2012⁶.

5) La participation au séminaire « Gouvernance du développement durable et de la biodiversité »
Séminaire intercaribéen « Gouvernance du développement durable et de la biodiversité », organisé par le CRPLC, Martinique, 26 avril 2013.

6) La participation au Conseil scientifique du PAG en mai 2013⁷.

Parc Amazonien de Guyane, Réunion du Conseil scientifique, 14-15 mai 2013.

² *World Wide Fund for nature* (Fonds mondiaux pour la nature) est la 1^e ONG environnementale française.

³ Groupement Régional d'Animation et d'Initiation à la Nature et à l'Environnement. Le GRAINE Guyane a pour vocation de structurer un réseau local d'associations et de particuliers, membres intervenant dans le domaine de l'éducation à l'environnement vers un développement durable. Il joue le rôle d'interface pratique entre ces associations, leur apporte un soutien technique et enfin, assure le secrétariat et l'animation du CREEG (Collectif Régional d'Éducation à l'Environnement en Guyane).

⁴ Cette fédération regroupe les associations guyanaises agréées de protection de la nature et de l'environnement : GEPOG, KWATA et SEPANGUY. Ses priorités d'actions sont la maîtrise des activités extractives du sous-sol, la préservation de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques ainsi que la gestion de l'espace, notamment sur le littoral.

⁵ Dossiers et Débats pour le Développement Durable.

⁶ Notamment ma contribution intitulée : « Développement durable et développement économique en Guyane », faculté de droit et d'économie de la Martinique, 17 nov. 2012.

⁷ Sur invitation du CS du PAG, j'ai assisté à l'ensemble des débats portant sur le bilan scientifique et les orientations de recherche du PAG.

II – LES THEMATIQUES APPROFONDIES

1) Exploration des modes de gouvernance du développement durable

Plusieurs niveaux d'implication dans la prise de décision :

- Les acteurs institutionnels : quelle perception ont-ils de leur fonction politique, de leur fonction professionnelle en matière de développement durable ?
- Le citoyen : existe-t-il une conscience éco-citoyenne en Guyane ? Quelle est l'influence du réseau associatif sur l'implication de la société civile dans les stratégies de préservation de la biodiversité ?
- Le chercheur en sciences humaines : quels axes de recherche approfondir et comment s'articulent-ils avec les sciences dures ?

2) Exploration des dispositifs juridico-politiques de préservation de la biodiversité en Guyane française

- Intensité normative de la réglementation existante interne et internationale (Accords diplomatiques entre la France et les Etats frontaliers de la Guyane française, consistance du dispositif répressif en droit pénal, Charte du PAG) et de la réglementation en cours (Loi française sur la biodiversité)
- Etude des règles lacunaires ou inadaptées susceptibles d'entraver l'accomplissement des politiques publiques (dans quels domaines précis la réglementation juridique est-elle lacunaire ? Illustrations ?)
- Approche comparative avec les réglementations de l'Etat brésilien et de l'Etat surinamien.
- Les voies pour une redéfinition d'une politique pénale dans les espaces protégés (Les carences textuelles en matière de répression de la lutte contre la pêche clandestine et l'orpaillage illégal).

III – LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Selon la conception systémique, le développement durable, source de bien-être de l'homme, respectueux de son environnement et de l'équité sociale économique et culturelle est *a priori* entouré d'une auréole de respectabilité. Mais sa mise en œuvre sur la terre guyanaise est source de controverses qui varient au gré des intérêts en présence (1), lesquels sont relayés par une opinion publique extrêmement diversifiée (2) et un discours politique régional ambivalent (3). Il en résulte un difficile arbitrage entre les projets de développement socio-économique et la préservation de l'équilibre environnemental. Les conflits d'intérêts entretiennent un climat de suspicion vis à vis de la politique publique de développement durable (4), nourri par les difficultés rencontrées à propos de la gouvernance du Parc Amazonien de Guyane (5). D'où plusieurs constats :

- 1) Le développement durable perçu à travers le prisme des valeurs environnementales, est source de controverses au sein de la société civile guyanaise.
- 2) La diversité culturelle donne le sentiment d'un manque de cohésion sociale. L'hétérogénéité de la population complexifie le rapport au territoire et les mécanismes de concertation populaire inspirés de la démocratie participative.
- 3) La politique publique régionale du DD repose sur un discours ambivalent, partagé entre les objectifs de développement socio-économique et les objectifs de préservation de la biodiversité.
- 4) La société civile exprime une méfiance à l'égard des stratégies de préservation de la biodiversité, eu égard à la réalité des retombées économiques locales.
- 5) La gouvernance du Parc National Amazonien de Guyane (PAG) est en difficulté face aux désillusions exprimées par une partie de la population qui estime que le PAG n'a pas apporté la protection escomptée⁸.

⁸Le Parc national est constitué d'une zone de cœur et d'une zone périphérique dite de libre adhésion. Cinq communes où résident près de 10 000 habitants composent le territoire du Parc amazonien de Guyane. Il s'agit de Camopi, Maripa-Soula, Papafchton, Saül et Saint-Elie.

1) La perception controversée du développement durable en Guyane

Pour le citoyen guyanais, l'expression « *développement durable* » (DD) est surtout appréhendée dans une conception spatiale. Cantonné à tort dans une approche écologiste, le DD représente surtout un lot de contraintes environnementales, donnant une image d'intouchabilité du territoire qui, à ses yeux freine le développement économique et social des populations. « Obstacle à la modernisation », « obstacle à la construction de logements », « obstacle à l'exploitation des ressources naturelles de son territoire » : telles sont les représentations récurrentes de la grande majorité des personnes consultées. Le citoyen guyanais exprime ce sentiment avec beaucoup de véhémence, voire du ressentiment vis à vis des « bévues » de l'histoire coloniale. C'est une constante dans l'opinion publique guyanaise.

Lorsque l'on aborde la question des stratégies de préservation de la biodiversité, les professionnels, soucieux d'apaiser les craintes de mainmise étatique, préfèrent parler de « valorisation de la biodiversité »⁹. Selon les professionnels et les citoyens, ces expressions reposent sur deux idéologies bien distinctes. La préservation » relèverait d'une utopie qui consisterait à « mettre la Guyane sous cloche »¹⁰ tandis que « la valorisation », relève d'un véritable projet de développement du territoire aux retombées économiques locales, en matière scientifique, culturelle et touristique.

2) La diversité culturelle complexifie le rapport au territoire et les mécanismes de démocratie participative

Il existe une stratification assez saisissante de la société guyanaise composée à la fois d'une population dite « endogène »¹¹ et d'une « population exogène »¹². Cette extrême diversité, source incontestable d'enrichissement culturel, fait pourtant figure d'hétérogénéité, favorise le communautarisme, complexifie les mécanismes de prise de décision, notamment ceux inspirés de la démocratie participative.

La population de la Guyane, estimée à 239 450 habitants en 2012¹³, est en constante augmentation. Le territoire guyanais subit l'effet d'une immigration constante, en provenance des Etats voisins (Brésil, Guyana, Suriname) et de Haïti. Cette démographie actuellement faible¹⁴ mais grandissante¹⁵, extrêmement diversifiée, nuit à une véritable appropriation du

⁹ Sur le changement de terminologie, v. Parc Naturel Régional (PNRG), *Etude de la biodiversité comme facteur de développement des Régions Ultrapériphériques de l'Europe*.

¹⁰ L'expression est couramment utilisée dans le langage populaire.

¹¹ En premier lieu, la population amérindienne composée de sept ethnies (Arawaks, Palikur qui sont de langue awakienne, les Kali'na, Apalai et les Wayana qui sont de langue caribe, les Wayampi et les Emerillons qui sont de langue tupi) ; en second lieu, la population bushiningué, issue des descendants des Noirs Marrons (Saramacas, Paramacas, Bonis ou Alukus, Djukas ou Bosches) ; en troisième lieu, les Créoles guyanais.

¹² En premier lieu, les H'mongs, originaires d'Asie, arrivés en 1977, regroupés dans les communes de Roura et Mana ; en second lieu, les français originaires de France métropolitaine et, en dernier lieu, les autres populations issues de l'immigration légale (Chinois, libanais, Brésiliens, Haïtiens, Surinamais, Guyaniens, Javanais du Suriname, Laosiens,...).

¹³ Source : INSEE.

¹⁴ Sa densité de population n'est que de trois habitants par km² tandis que la densité moyenne en France est autour de 100 habitants par km². Source : INSEE

¹⁵ La Guyane Française est le département français où le taux de natalité est le plus élevé. La Guyane connaît donc une explosion de sa démographie comparable à celle de certains pays en voie de développement. Depuis

territoire par le citoyen guyanais. La notion même de « citoyen guyanais » est confuse en raison de la diversité culturelle et du fort taux d'immigration clandestine¹⁶ qui caractérisent la population guyanaise.

Aussi, face à la perspective d'un doublement voire d'un triplement de la population d'ici vingt ans, la pression anthropique (la déforestation, la pollution des rivières, l'émission des gaz à effet de serre, l'épuisement des ressources halieutiques et autres ressources faunistiques) est une réalité inéluctable qui, pour les citoyens guyanais, n'a pas de commune mesure avec les débats sur la préservation de la biodiversité. Selon eux, le territoire guyanais est avant tout un réservoir de ressources naturelles qu'il faut exploiter pour assurer les moyens de subsistance quotidiens.

3) Un discours politique régional ambivalent

Les autorités politiques régionales œuvrent activement pour la valorisation de la biodiversité ; dans le même temps, elles présentent le DD comme un obstacle au bien-être de l'homme, bridé dans sa capacité de s'appropriier les ressources de son environnement.

Au vu du nouvel organigramme du Conseil Régional de la Guyane¹⁷, on observe une prise en compte grandissante du développement durable dans la politique publique régionale. La réorganisation des services induit un renforcement des ressources humaines avec une importante innovation : un chef de projet désormais dédié à la biodiversité qui a pour haute mission de créer un conservatoire botanique. Mais, dans les faits, le discours politique donne une vision sectaire voire conflictuelle du DD.

Lors de la clôture des RTAG, le Président du Conseil régional interpelle le public en se demandant « comment faire du DD alors qu'il doit construire des lycées, des logements face à la pression démographique¹⁸. Ce disant, il relaie les croyances populaires d'un développement durable qui serait opposé à la modernisation, notamment à l'amélioration de l'habitat.

Le discours politique régional s'articule autour de deux idées phare :

- La première idée affirme que la politique de préservation de l'environnement est secondaire face à l'urgence des actions à mener en faveur du développement économique et social des populations. En effet, préserver l'environnement reviendrait à empêcher la déforestation, donc à ne pas construire des logements, à ne pas améliorer le réseau en électricité et en eaux potables, etc.

Vu sous cet angle, le discours politique prend le parti de véhiculer la vision populaire d'une conception spatiale d'un « DD exclusivement environnemental »¹⁹ qui de fait, s'oppose

1999, année du dernier recensement général de la population, la population guyanaise a augmenté de 72 250 habitants, soit une hausse de 46 % en onze ans et donc de 3,5 % en taux de croissance annuel moyen. A titre de comparaison, si la France hexagonale suivait le même rythme d'évolution, elle gagnerait plus de 2 millions habitants par an. A ce rythme, la population devrait passer à 425 000 (600 000 selon une hypothèse haute) en 2030. Source : INSEE

¹⁶ La population étrangère en situation irrégulière est estimée entre 30 000 et 60 000 personnes, en plus des 239 450 habitants répertoriés. Source : INSEE.

¹⁷ Conseil régional de la Guyane, nouvel organigramme, mis en œuvre depuis le 1^{er} mars 2012.

¹⁸ RTAG, oct. 2012.

¹⁹ V. *supra*, « la perception controversée du DD en Guyane ».

à la lutte contre la pauvreté. Pourtant, il était possible de modérer le discours en se référant aux nombreux professionnels du bâtiment qui se sont exprimés au cours des ateliers des RTAG. Ceux-ci ont en effet concrètement démontré que l'amélioration de l'habitat pouvait relever d'une approche intégrée du DD²⁰.

- La seconde idée repose sur la conviction que préserver l'environnement est une source de tracas, voire de découragement face à l'insuffisance des moyens de contrôle de l'immigration. La « porosité des frontières » stigmatisée par le Président du Conseil régional, ravive constamment le ressentiment vis à vis de l'Etat, considéré comme trop laxiste à l'égard de l'étranger clandestin. Ici, le discours politique, certes fondé sur une situation objective, ne contribue pas à la paix sociale. Il prend le parti d'alimenter l'animosité populaire vis à vis de l'étranger. En première ligne, le brésilien apparaît comme le bouc émissaire. Le sentiment de colère prévaut vis à vis de « cet envahisseur » qui pille les ressources naturelles guyanaises (la pêche clandestine, l'orpaillage illégal, etc) et les exploite impunément, à cause de la défaillance du système répressif national et bilatéral.

Il est vrai, l'ensemble des accords franco-brésiliens existant apparaît insuffisant pour lutter efficacement contre l'orpaillage illégal et la pêche clandestine. Certes, il existe une Convention d'entraide judiciaire en matière pénale, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2000²¹ ; celle-ci a d'ailleurs été assortie en 2012, d'un protocole additionnel relatif à la création d'un centre de coopération policière²². Mais, à propos de la question cruciale de la coopération policière pour la lutte contre l'orpaillage illégal, la Convention franco-brésilienne, signée à Rio le 23 décembre 2008²³, n'a pas été ratifiée par le Brésil.

A côté de cette coopération inter-étatique lacunaire, il existe des actions de coopération qui relèvent de la paradiplomatie. A l'échelle locale, le Conseil régional guyanais a tissé des relations de proximité avec les Etats frontaliers, dans le cadre du Programme Opérationnel de Coopération Transfrontalière Amazonie ». Ce projet qui réunit la Région Guyane le Conseil Général, le CNES, les Etats fédérés du nord du Brésil (c'est-à-dire l'Amapá, l'Amazonas et le Parás) et le Suriname a été présenté à la Commission de l'Union Européenne au titre de l'objectif « Coopération territoriale européenne » pour la période 2007-2013.

²⁰ RTAG, oct. 2012, Atelier du CAUE (Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement), sur les actions d'information, de sensibilisation de la population (publication de 4 guides dont le « guide des matériaux de l'ADEME », « ECODOM ») autour de l'éco-construction (exemples : Toitures végétalisées, techniques de récupération des eaux de pluie, utilisation du bois massif, techniques de ventilation naturelle, optimisation de l'éclairage naturel, adaptation de la pente pour éviter les terrassements, approche bioclimatique, approche acoustique, promotion des chauffe-eau solaires. Pour approfondir la question, v. aussi colloque intitulé « *Villes équatoriales guyanaises : quelles perspectives ?* », Cayenne, 12 et 13 nov. 2012, CAUE en partenariat avec l'ADEME, l'AUDEG (Agence d'Urbanisme et de Développement de la Guyane), la DEAL, le CNFPT, le CROAG Conseil Régional de l'Ordre des Architectes de la Guyane) et l'EPAG (l'Etablissement Public d'Aménagement en Guyane). Cf. site <http://villesguyanaisesdurables.com>.

²¹ Signée en 1996, elle est entrée en vigueur en 2000. Décret n° 2000-314 du 3 avril 2000 portant publication de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, signée à Paris le 28 mai 1996.

²² Loi n° 2012-1166 du 19 oct. 2012 autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord de partenariat et de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à la création d'un centre de coopération policière.

²³ Convention « dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées d'intérêt patrimonial », signée à Rio le 23 décembre 2008.

Couramment appelé le « Le PO Amazonic », il a vocation à renforcer la cohésion sociale en améliorant la coopération des différents acteurs de la région du Plateau des Guyane²⁴.

4) Le scepticisme de la société civile à propos des retombées économiques locales de la biodiversité

La Guyane n'échappe pas à la multitude de représentations concurrentes et conflictuelles de la biodiversité, décrite lors du séminaire inter-caribéen du 26 avril 2012²⁵. Quel rôle jouent les pouvoirs publics, les associations et la Recherche scientifique dans la traduction des représentations de la biodiversité ?

Du point de vue de l'Education Nationale, l'objectif est d'éveiller une conscience éco-citoyenne voire de susciter des vocations en la matière. A cet effet, de nombreuses actions d'éducation au DD sont menées par le Rectorat, en partenariat avec un réseau associatif de renommée mondiale²⁶. En effet, nombre d'associations, agréées par l'Etat²⁷, ont fait le choix stratégique de s'implanter sur le territoire emblématique de la Guyane, unanimement considéré comme un lieu d'intérêt écologique mondial. Les actions associatives ont pour objet d'éduquer, de sensibiliser, voire d'alerter la population et les pouvoirs publics sur les dangers de la destruction irréversible des écosystèmes²⁸. Quelle est leur influence ? Cette question doit être envisagée à la fois au niveau des pouvoirs publics étatiques et au niveau de la société civile.

Vis à vis du pouvoir étatique, elles bénéficient d'une crédibilité patente. Compte tenu de leurs indéniables compétences en matière d'expertise, elles sont régulièrement sollicitées, à titre consultatif. Par exemple, dans la perspective de la loi-cadre sur la biodiversité, en cours d'élaboration, elles ont été prioritairement entendues dans le cadre du processus de consultation nationale programmé jusqu'au 30 avril 2013²⁹. En Guyane, cette méthode de sondage à moyenne échelle a été préférée au processus de consultation en ligne, adopté par l'ensemble des régions de France³⁰. Pour autant, il paraît difficile d'affirmer que le réseau associatif incarne la société civile guyanaise.

²⁴ « Cet objectif premier de cohésion sociale se décline en de multiples aspects dont une dimension de renforcement de la lutte contre l'orpaillage illégal. Ainsi, le 12 juillet 2012, dans le cadre d'une réunion concernant le suivi du PO Amazonic, Président de la Région, le Rodolphe Alexandre, a [...] appelé ses partenaires surinamiens et brésiliens à plus de dialogue et de concertation, notamment autour du problème de l'orpaillage illégal ». Source : P. Auricel, *La lutte contre l'orpaillage illégal aux frontières de la Guyane*, Centre d'Etudes Juridiques Internationales-Institut des Hautes Etudes Internationales (CEJI-IHEI), Mémoire, Paris, 2012-2013.

²⁵ Cf. communication de Mme Sylvia Berté.

²⁶ Cf. les associations citées *supra*, in plan d'action, p. 2.

²⁷ Agrément obtenu via le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

²⁸ Sur les dangers causés par l'exploitation aurifère et dans la perspective d'une exploitation pétrolière en Guyane, v. sites du WWF-Guyane et de Guyane Nature Environnement.

²⁹ Cette loi-cadre sur la biodiversité, fondée sur les grands principes de l'APA, consacrera un volet spécifique à la Guyane. Elle doit être discutée au cours du dernier trimestre 2013.

³⁰ Dans le cadre de la stratégie nationale de la biodiversité, la DEAL a organisé des ateliers de travail à cet effet.

Le discours associatif souvent militant, toujours pédagogue, semble faire péniblement écho au sein de la société civile guyanaise. La grande majorité des citoyens consultés expriment une grande méfiance vis à vis de la plupart de ces associations dont le travail est injustement assimilé à une manœuvre d'embrigadement visant à convaincre de « mettre la Guyane sous cloche ». A vrai dire, c'est au gré des intérêts en présence que l'opinion publique adhère ou pas au militantisme écologique. La controverse sur le permis minier accordé à la société REXMA en 2012 l'illustre bien³¹.

Quant à la recherche scientifique, elle inspire également de la méfiance au sein de la société civile. Selon les citoyens guyanais et certains professionnels, les chercheurs ont longtemps utilisé la bio-prospection comme un moyen détourné de piller les ressources génétiques sur le territoire guyanais. A cet égard, les pouvoirs publics régionaux réclament ardemment que la législation à venir garantisse les retombées économiques locales issues de la bio-prospection, selon les principes internationaux de l'APA définis dans le Protocole de Nagoya signé en 2010³².

5) Les difficultés rencontrées à propos de la gouvernance du Parc Amazonien

Le Parc amazonien de Guyane, créé en 2007³³ représente la plus grande aire protégée de l'Union Européenne en milieu tropical³⁴. Il s'agit d'un vaste ensemble de forêt primaire d'une exceptionnelle biodiversité, en bon état de conservation, situé dans la partie sud de la Guyane. Il représente une surface totale de 3,39 millions d'hectares, englobant dans son périmètre les communes de Camopi, Maripasoula, Papaïchton, Saint-Elie et Saül ainsi que les bassins versants des plus grands fleuves de Guyane dont le Maroni et l'Oyapock, respectivement frontaliers avec le Surinam et le Brésil.

La gouvernance du PAG s'organise autour de trois entités :

- Le Conseil d'administration (CA), instance décisionnaire, présidée par le maire de Saül. Il se compose de 43 membres représentant l'Etat, les autorités territoriales et les autorités coutumières et des personnalités investies d'une mission culturelle, environnementale ou socio-économique locale.
- Le Conseil scientifique (CS), instance consultative, présidée par le Directeur de l'UMR Ecofog. Il assure un rôle d'appui et d'expertise auprès du Conseil d'Administration. Ses 27 membres sont des personnalités qualifiées dans les sciences de la vie et de la Terre et les sciences humaines et sociales : ils sont nommés par le Préfet.

³¹ V. le détail de la question *infra*.

³² Protocole de Nagoya sur l'Accès aux ressources et le Partage des Avantages tirés de la biodiversité, adopté par la Conférence des nations unies sur la diversité biologique en 2010.

³³ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007.

³⁴ Le projet de Parc National de la Guyane résulte de l'engagement de la France lors du Sommet Mondial de Rio en 1992. Il permettrait la conservation notamment du milieu forestier du Sud Guyanais en continuité avec le parc national du *Tumuc Humac* au Brésil, tout en garantissant un développement économique, social et culturel adapté au territoire et aux populations concernées.

- Le Comité de Vie Locale (CVL), instance consultative, présidée par la représentante des habitants de Camopi. Mise en place depuis avril 2011, cette instance se compose de 21 membres repartis dans deux collèges, l'un représentant des usagers, organismes, associations et personnalités, l'autre regroupant les représentants des habitants. Ils s'expriment sur l'animation de la vie locale, sur l'application de la réglementation du Parc et sur la mise en œuvre de sa charte. Ils s'appuient notamment sur les « conseils d'habitants » mis en place au sein des 11 bassins de vie des territoires concernés par le PAG³⁵.

Cette configuration est conforme à la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux³⁶ contenant des dispositions spécifiques au Parc Amazonien de Guyane qui préservent les modes de vie traditionnels des populations autochtones et garantissent la représentativité des autorités coutumières au sein du Conseil d'administration du PAG. Dans le droit fil de cette philosophie de protection identitaire et culturelle, la mission du PAG consiste à « (...) préserver le patrimoine naturel, valoriser les cultures locales et accompagner les communautés d'habitants dans la définition d'un projet de territoire et de développement durable et ce, dans le respect de leurs modes de vie. Ainsi ce projet s'élabore dans l'écoute et la concertation avec les populations »³⁷.

Au-delà de ces assertions textuelles, deux questions méritent d'être confrontées à la réalité des faits. Comment s'articulent les objectifs de la mission de DD au sein du PAG ? Comment s'organisent les pouvoirs au sein des trois instances du PAG ?

Les débats tenus en mai 2013 au cours du dernier Conseil scientifique du PAG, témoignent de la volonté de mener une véritable politique intégrée de DD, fondée sur un juste équilibre entre les valeurs environnementales, les usages culturels et les besoins socio-économiques des populations concernées³⁸. Mais l'observation de l'actualité guyanaise dénote qu'il est difficile de parvenir à un consensus au sein du Conseil d'administration. Une partie de ses membres dénonce le déséquilibre des pouvoirs au sein du PAG, stigmatisant ainsi le caractère factice des intentions de préservation du patrimoine naturel, de protection et de concertation des populations.

³⁵ Source : site web du PAG.

³⁶ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

³⁷ Site web du PAG.

³⁸ Par exemple, bilan sur les programmes naturaliste du PAG : 1 – « étude de la faune chassée et des pratiques cynégétiques », 2 – « Accompagnement des populations du Maroni à l'expression de la gouvernance coutumière de chasse », CS du PAG, 14 mai 2013 ; Etude sur les « dynamiques territoriales et revendications identitaires des Amérindiens *Wayampi et Teko* de la commune de Camopi », I. Trischt, UMR Ecofog, CS du PAG, 15 mai 2013.

IV – LES DIFFICULTES D'EXERCER UNE MISSION DE DD AU SEIN D'UN ESPACE PROTEGE

Au cœur de la polémique, l'exploitation aurifère (légale et illégale) et la Charte des territoires du PAG laissent une profonde amertume au sein de l'opinion publique guyanaise.

1) Le sentiment d'insécurité demeure face à la persistance de l'orpaillage illégal sur le territoire du Parc Amazonien

A propos de la lutte contre l'orpaillage illégal, la création du PAG avait suscité de légitimes espérances de mieux-être au sein des populations autochtones convaincues que l'appareil répressif porterait ses fruits. Or, malgré le renforcement des moyens matériels et humains mis en œuvre par l'Etat³⁹, ceux-ci demeurent insuffisants. Il existe encore de nombreux sites clandestins qui nuisent gravement à l'équilibre des écosystèmes et à la sécurité des populations autochtones⁴⁰.

2) Le sentiment de mainmise étatique prévaut face aux conditions de la délivrance d'un permis d'exploitation aurifère dans la zone d'adhésion du Parc Amazonien

Est en cause, un permis d'exploitation aurifère accordé en 2012, sur la Crique Limonade, située dans la zone d'adhésion du PAG, à proximité du village de Saül⁴¹.

En 2006, la société REXMA avait déjà formulé une demande de prospection et, par extension, d'exploitation aurifère sur le territoire de la commune de Saül. La municipalité avait alors refusé que la société s'installe à moins de vingt kilomètres du bourg. La demande de la société REXMA avait donc été refusée. Par la suite, le conseil municipal de Saül a revu son « périmètre de sécurité » à la baisse : il s'est prononcé pour un rayon de dix kilomètres autour du bourg.

En août 2012, le Ministre du Redressement Productif a finalement délivré un permis d'exploitation aurifère à la société REXMA qui envisage de s'implanter à 3,5 kilomètres de la

³⁹ A partir de 2002, les opérations Anaconda suivies, à partir de 2008, des opérations Harpie. Les opérations Anaconda, consistaient pour la gendarmerie nationale française, après repérage des sites clandestins par hélicoptère à intervenir immédiatement pour détruire tout le matériel indispensable à l'exploitation aurifère (destruction des groupes électrogènes, des pirogues, confiscation du mercure, du carburant, etc.). Quant à l'opération Harpie, lancée officiellement par le Président de la République en février 2008, devenue pérenne à partir de mars 2010, elle est menée conjointement par les forces de gendarmerie, les forces armées en Guyane (FAG), la police, les douanes, la justice, la Police de l'Air et des frontières (PAF), l'immigration ainsi que les organismes composant l'Observatoire de l'Activité Minière (l'OAM) à savoir l'ONF (Office National des Forêts), le PAG (Parc Amazonien de Guyane), l'ONFCS (Office National de la Faune et de la Chasse Sauvage), la DEAL, le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières), la DAF (Direction de l'Agriculture et des Forêts), sous l'autorité du préfet de Guyane qui en assure la coordination.

⁴⁰ Déforestation, pollution des rivières au mercure. Effets dévastateurs sur la santé des populations amérindiennes, recrudescence des suicides des populations amérindiennes, trafic d'alcool, de prostitution, etc.

⁴¹ Publication de l'arrêté ministériel, JO, 11 déc. 2012.

commune de Saül, celle-ci n'ayant pas été consultée par le Ministère⁴². Cette décision a suscité de vives critiques de la part des habitants de Saül, des associations de environnementales et des élus locaux. Plusieurs arguments sont invoqués :

- Ce permis d'exploitation est *a priori* incompatible avec le Schéma Départemental d'Orientation Minière (SDOM) qui classe cette zone interdite à l'exploitation minière⁴³.

- Cette décision va à l'encontre de la politique de valorisation de la biodiversité menée par les élus locaux⁴⁴ et les habitants de la commune de Saül. Le site est en effet une zone d'activités éco touristique paradisiaque qui abrite une forêt exceptionnelle, très appréciée des botanistes, propice aux randonnées pédestres, au canoë, etc.

- Cette décision a été accordée par l'Etat sans aucune concertation avec les populations concernées. Cette question renvoie directement au mode de gouvernance du PAG. En effet, le maire de Saül, opposé en première ligne à cette décision d'exploitation, est aussi le Président du CA du Parc amazonien. A la fois représentatif d'une commune à vocation éco-touristique et d'une instance décisionnaire d'un espace protégé, on s'étonne qu'il n'ait pas pu influencer sur la prise de décision pour faire respecter une décision de son conseil municipal, qui plus est, compatible avec les règles d'aménagement du SDOM.

En juillet 2013, le cas REXMA subit un rebondissement : le permis d'exploitation a été suspendu, suite à l'ouverture d'une enquête préliminaire pour faux et usage de faux, en juillet 2013⁴⁵. La société REXMA, soutenue par la Chambre de commerce guyanaise et la Fédération des opérateurs miniers de Guyane (FédomG), est donc dans l'expectative.

Indépendamment de ce rebondissement au pénal, la question du DD apparaît comme un sujet sensible, en proie à des conflits de pouvoirs entre l'Etat et les communes au sein du PAG. Selon les populations concernées, si dans le contexte d'un espace protégé, les objectifs de préservation de la biodiversité et de concertation populaire semblent au cœur des préoccupations, en pratique, il n'en est rien. Certes, l'exploitation aurifère tout comme l'éco-tourisme constituent deux formes d'exploitation des ressources naturelles de la Guyane, toutefois, dans le droit fil de la stratégie nationale de la biodiversité, il paraissait plus pertinent que le permis d'exploitation minière soit refusé pour laisser la priorité à l'éco-tourisme. En effet, si ce permis d'exploitation était finalement délivré dans la légalité, il serait accordé pour une période de quatre ans non renouvelable⁴⁶, alors qu'il pourrait endommager l'environnement et les écosystèmes de manière irréversible.

⁴² Source : France Guyane, 4 janvier 2013.

⁴³ Le Schéma Départemental d'Orientation Minière (SDOM), en vigueur depuis le 1er janvier 2012, avait fait l'objet d'une large concertation avec toutes les parties prenantes dont la Fédération Nicolas Hulot (FNH).

⁴⁴ V. notamment Communiqué Parti Socialiste Guyanais, Cayenne, 6 sept. 2013.

⁴⁵ « Sur la base d'une dénonciation anonyme, le procureur a ouvert une enquête préliminaire pour « faux », en juillet. Il soupçonne l'entreprise d'avoir fourni un document falsifié pour obtenir l'autorisation d'exploiter une mine d'or à Saül », Source : France Guyane, 30 août 2013.

⁴⁶ « (...) le permis de REXMA est valable, car instruit au préalable de ces décisions locales. Il ne sera toutefois pas renouvelé à l'issue de son délai de 5 ans (octobre 2017), car à cette date le SDOM s'imposera à lui. Sur les huit tonnes d'or estimées par REXMA, 3,5 sont encore réalisables sur les 4 années restant à ce permis "Limonade" ». Source : AFP.

3) Le sentiment d'insatisfaction persiste face aux conditions d'élaboration de la Charte du Parc Amazonien

Le PAG a entrepris l'élaboration d'une Charte des territoires qui définit un projet de DD applicable aux communes signataires pour une période de dix ans. L'élaboration de cette Charte a fait l'objet d'une vaste concertation de tous les acteurs concernés (CA, CS, CVL du PAG, conseils d'habitants, autorités coutumières, communautés d'habitants, socio-professionnels, acteurs institutionnels, etc). Pourtant, le document final, approuvé par le CA du PAG le 18 avril 2013, a déclenché de vives polémiques sur l'exercice du pouvoir au sein du PAG. En avril 2013, portant la voix de leurs administrés, les maires de Saint-Elie et de Camopi, ont démissionné du CA du PAG. Soutenus notamment par le Mouvement de Décolonisation et d'Emancipation Sociale (MDES), ils dénoncent une concertation de façade qui masquerait une forme d'accaparement étatique du pouvoir sous couvert de protection de la nature. D'ailleurs, dans l'outre-mer français, cette réprobation de la Charte d'un parc national n'est pas propre à la Guyane. En Guadeloupe, un collectif des habitants de la commune de Bouillante y a vu une « perte de souveraineté et des traditions »⁴⁷.

Quant au Président du CA du PAG, bien qu'ayant désapprouvé le manque de concertation à propos du permis minier⁴⁸, il ne partage pas cet avis à propos de la Charte. Il a déploré les deux démissions en rappelant l'esprit de concertation qui règne au sein du CA et les bienfaits de l'adhésion communale à la Charte⁴⁹.

En conclusion, au cours de ces deux missions, il règne une impression générale de manque de consensus. Quelle que soit la majorité politique au pouvoir, qu'il s'agisse de gestion d'espaces protégés ou pas, la gestion du DD en Guyane demeure une question épineuse où l'opinion publique guyanaise garde le sentiment d'un profond décalage entre les intentions conciliatrices affichées par l'Etat et l'exercice du pouvoir de décision qu'il juge tendancieux.

⁴⁷ Sur les critiques opposées à la Charte des territoires du parc national de Guadeloupe par les habitants de la commune de Bouillante, v. « des habitants disent non à la charte du Parc national », France Antilles Guadeloupe, 8-9 déc. 2012, p. 17.

⁴⁸ V. *supra*, 2) « Le sentiment de mainmise étatique prévaut face aux conditions de la délivrance d'un permis d'exploitation aurifère dans la zone d'adhésion du PAG ».

⁴⁹ A préciser si besoin.

V – LES PROPOSITIONS

Au terme des entretiens, plusieurs propositions émergent :

- Mettre en réseau l'ensemble des actions dédiées au développement durable
- Renforcer la politique de valorisation de la biodiversité
- Améliorer la professionnalisation du développement durable et diversifier les actions de sensibilisation auprès du public
- Elaborer une stratégie commune de préservation de la biodiversité sur le plateau des Guyane.
- Envisager une approche comparative des collectivités d'outre-mer dotées d'espaces protégés

1) Mettre en réseau l'ensemble des actions dédiées au développement durable.

La fragmentation des espaces de décision, mise en évidence au cours du séminaire inter-caribéen tenu le 26 avril 2013⁵⁰, est également déplorée par les professionnels guyanais.

La multiplicité des acteurs ayant une mission liée au développement durable donne une vision atomisée des actions menées en la matière. La coordination est insuffisante non seulement entre la politique de l'Etat et celle de la Guyane mais aussi entre les différents acteurs institutionnels et scientifiques impliqués en Guyane.

Du point de vue des professionnels, certains expriment du regret voire de l'exaspération face à la dispersion des actions de DD, parfois concurrentes. Ils souhaitent avoir une vision claire de l'ensemble des projets politiques et scientifiques afin de mutualiser leurs expériences. D'autres confient leur manque de clairvoyance face à la future gouvernance de la collectivité unique.

Du point de vue des citoyens, ils déplorent le manque de loyauté à l'égard des projets menés par les autorités locales : selon eux, nombre d'actions relèvent plus de l'affichage politique que d'une véritable préoccupation de développement durable. Enfin, certains dénoncent le gaspillage de l'argent public résultant des « actions doublons »⁵¹ tandis que d'autres regrettent l'insuffisance des financements qui oblige à interrompre des actions efficaces⁵².

⁵⁰ Intervention de Mr Justin DANIEL, à propos de la difficulté d'articuler les différents niveaux d'intervention.

⁵¹ Projet NET Biome (coopération entre les PTOM et les RUP) et OCR PLUS (coopération entre les RUP).

⁵² Dans le cadre de l'opération INTERREG III B, le Portail de coopération Guyane Brésil a vu le jour en 2008. Il comprenait plusieurs volets :

- Volet institutionnel : compréhension des circuits de décision au Brésil (organisation fédérale du Brésil) et en Guyane (communauté de communes, Région, département).
- Volet juridique : recensement des textes juridiques brésiliens et français dans 5 domaines (orpaillage, espaces protégés, chasse, pêche, exploitation forestière), travail de concordance des textes et de traduction.
- Volet économique : présentation des filières.
- Volet actualités : Amapa, Amazonie, Brésil, Guyane.
- Volet recherche : identifier les actions de recherche réalisées en Amazonie par Guyanais et Brésiliens dans un but de mutualisation des expériences.

Le portail a fonctionné pendant 2 ans et demi avec un compteur de visites important. Il n'est plus accessible depuis 2010, faute de financement pour en assurer la continuité.

A l'issue de ces entretiens, la plupart des interlocuteurs émettent l'idée de créer un « guichet unique » du DD avec à l'appui un site informatique qui recenserait d'une part, les instances dédiées à la préservation et la valorisation de la biodiversité en Guyane et, d'autre part, les actions menées en faveur du DD.

2) Renforcer la politique de valorisation de la biodiversité

Au cours des RTAG, il apparaît que le DD doit être un élément « d'attractivité et de compétitivité ». Dans cet esprit, il semble plausible d'envisager la biodiversité comme une source de développement socio-économique pour la Guyane. A cet égard, l'action publique locale prend des initiatives à l'instar de l'une axée sur la valorisation des savoir-faire traditionnels et d'une autre visant à clarifier le cadre juridique et scientifique de la bio-prospection.

En premier lieu, un projet de la Maison des cultures et des mémoires de la Guyane est en cours de réalisation. Il a pour ambition de faire de la Guyane un *hub* de l'Amazonie. En second lieu, est envisagée la création d'un Conservatoire écologique dans lequel serait intégré le Conservatoire botanique. Cet organisme serait le guichet unique des demandes d'accès à la biodiversité guyanaise et le lieu de concertation avec les instances autochtones. Il aurait notamment pour mission de centraliser la législation APA dans le cadre du PAG et hors du PAG.

3) Améliorer la professionnalisation du développement durable et diversifier les actions de sensibilisation auprès du public

Pour qu'il existe une meilleure implication de la société civile, la professionnalisation et l'information du public doivent intervenir en étroite corrélation. Il importe de diversifier les actions de sensibilisation en insistant certes sur les enjeux de la préservation de la biodiversité mais également sur les enjeux de la maîtrise de l'énergie, du traitement des déchets et de la lutte contre la pollution. De même, agir dans la durabilité signifie aussi agir dans la prévisibilité. Un interlocuteur insiste sur la nécessité de réfléchir plus en amont sur les carrières afin de proposer une offre de formation adaptée à la population guyanaise. Travailler plus dans le DD, c'est impliquer plus de guyanais dans le DD, ce qui contribue assurément à renforcer la cohésion sociale.

4) Elaborer une stratégie commune de préservation de la biodiversité sur le plateau des Guyanes.

La nécessité de repenser la préservation de la biodiversité dans une approche commune suppose qu'il existe une véritable volonté politique de coopération avec le Brésil et le Surinam. La future collectivité unique sera-t-elle plus influente dans la sphère de la paradiplomatie ?

5) Envisager une approche comparative des collectivités d'outre-mer dotées d'espaces protégés

Il existe quelques expériences de coopération entre les collectivités d'outre-mer qui mettent en évidence à la fois une difficulté de mettre en œuvre des actions de DD et la nécessité de mettre en regard la diversité culturelle et la diversité biologique dans chaque collectivité d'outre-mer.

Annexe : 5

Documents du Congrès des élus de la Martinique (20 juin 2013)

- Note introductive : *un cadre expérimental pour le développement durable*
- Rapport 1.1 ayant pour objet une *demande de compétence dans les domaines de la connaissance, de la protection et de la valorisation de l'environnement des espèces et des espaces naturels*
- Rapport 1.2 ayant pour objet une *demande de compétence dans le domaine de la politique de gestion des déchets*
- Rapport 3.6 : Rapport ayant pour objet une *demande d'habilitation relative à l'adaptation de la législation et de la réglementation dans le domaine de biodiversité : importation en Martinique d'espèces animales ou végétales et de matériel génétique.*



Conseil Général
de la Martinique

REPUBLIQUE FRANCAISE
LIBERTE - EGALITE - FRATERNITE

LA PRESIDENTE DU CONSEIL GENEAL

PRESIDENTE DU CONGRES DES ELUS
DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX

Fort-de-France, le

CONGRES DES ELUS DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX

20 JUIN 2013

RAPPORT

1

NOTE INTRODUCTIVE - UN CADRE EXPERIMENTAL POUR LE
DEVELOPPEMENT DURABLE

A

MESDAMES ET MESSIEURS LES MEMBRES DU CONGRES
DES ELUS DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX

Centre Administratif BD Chevalier Sainte-Marthe - B.P 97264 FORT-DE-FRANCE CEDEX
Tél. 0596 55.26.00 Télèx : 912889 – Télécopie 0596 73.59.32

1

« *L'empreinte écologique de l'homme excède la capacité régénératrice de la planète.* » En posant ce constat, lors des débats parlementaires pour la loi sur le Grenelle 1, notre collègue Serge LETCHIMY réhabilite le développement durable en le sortant de la seule dimension environnementale. C'est le sens de son amendement formulé à l'article 1 de la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Dès lors, il s'agit pour nous de créer une rupture en repensant le système. Il est urgent d'écrire une nouvelle page pour la Martinique, en approchant autrement l'économie, le social, l'environnement. Ces dimensions doivent être irriguées par la culture qui fonde notre vivre ensemble solidaire.

Cet amendement souligne que la crise n'est pas qu'environnementale, elle est plus profonde. Ainsi, la nécessité d'éviter la prévalence de l'environnement sur l'individu est un impératif. Les travaux de la commission Brundtland l'ont ainsi décrit : « (...) *L'environnement ne peut être séparé des actions, des ambitions et des besoins de la personne humaine. Toute tentative de le faire en l'isolant des problèmes de l'humanité a donné au mot même d'« environnement » une connotation de naïveté dans certains cercles politiques. (Avant-propos de Notre avenir à tous, 1987) ».*

Dès lors, il nous faut nous inscrire dans une refondation des nos cultures politique, économique et sociale.

Je vous rappelle les termes de cet amendement :

« *Pour ce qui concerne les régions, les départements et collectivités d'outre-mer, compte tenu de leurs caractéristiques environnementales et de la richesse de leur biodiversité, l'Etat fera reposer sa politique sur des choix stratégiques spécifiques qui seront déclinés dans le cadre de mesures propres à ces collectivités. Ces choix porteront notamment un cadre expérimental pour le développement durable, au titre d'une gouvernance locale adaptée, reposant sur les dispositions du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution.* »

La possibilité pour les régions d'outre-mer, dont la Martinique, de mettre en place un cadre expérimental pour le développement durable, avec une gouvernance locale adaptée, nous ouvre le champ des possibles et appelle l'initiative et l'implication de tous les Martiniquais. Il s'agit pour

2

nous de faire émerger « un éco-Martiniquais », un Martiniquais responsable au sens du développement durable.

Réinterroger concepts, indicateurs, pratiques, comportements que l'on croit naturels et immuables, rechercher d'autres type et qualité d'interactions entre les différents champs qui structurent la société martiniquaise pour produire une valeur ajoutée qui soit équitable et répartie entre tous les Martiniquais, tels sont quelques défis à relever dans ce cadre expérimental pour le développement durable. Nous devons donner une place plus importante à notre ingéniosité, à notre inventivité. Comme le soulignait Edouard GLISSANT, « *il est urgent d'abandonner les systèmes de pensées et les pensées de systèmes* ».

Les différentes démarches engagées au nom du développement durable, nous laissent entrevoir que la société ne se pense pas globalement le développement durable.

Dans son discours à l'Assemblée Nationale, notre collègue Serge LETCHIMY précisait « qu'il faut (...) refonder l'idée même de l'homme, de manière horizontale, dans le respect du vivant ; il faut mettre toutes les logiques économiques, culturelles et sociales au service de cette approche ».

Notre collègue Serge LETCHIMY nous invite à approcher autrement l'interdépendance des 3 dimensions ou piliers du développement durable que sont l'économie, le social et l'environnement, à construire une approche « socio-centrée » du développement durable, c'est-à-dire à faire de la sphère sociale l'élément structurant l'économie et l'environnement.

Cette vision novatrice, délaisse les schémas du développement durable très souvent utilisés à travers une approche « ecocentree » qui donne la suprématie à l'environnement et une approche « anthropocentree » qui fait de l'économie la priorité englobant l'environnement et le social.

Il nous appartient, dans le cadre de l'expérimentation, de construire l'approche « socio-centree » du développement durable qui donne toute sa place à l'être humain, à la dimension sociale du développement durable prise en tenaille entre l'économie et l'environnement. En réhabilitant le social, nous réhabilitons le rapport social qui fait exister l'économie et l'environnement. Nous libèrerons ainsi des théories fonctionnalistes qui privilégient les structures sur les êtres humains. Les

3

Martiniquais et les Martiniquais sont sacralisés comme « êtres de projet » à part entière dessinant et agissant pour demain.

Cette approche s'inscrit dans les grands principes de « l'écologie politique » qui visent un développement contrôlé, démocratique, équilibré, rationnel et diversifié. La dignité de l'homme doit être reconnue supérieure à toute autre rationalité (économique, géopolitique, biologique). Il s'agit de s'opposer aux logiques inhumaines d'un développement, de fonder un nouvel être-ensemble, de nouvelles solidarités contre la société marchande et ses intérêts à courte vue.

Ce changement de paradigme, de modèle pour la société martiniquaise nous conduit à écrire les pages d'une société en développement durable sur la base de valeurs telles que l'éthique, l'équité, la justice distributive, la solidarité. A titre d'illustration, la solidarité n'aura pas le même sens pour une société en développement durable que pour une société hors développement durable. Dans le premier cas, la solidarité consistera à tout faire pour réduire les inégalités, dans le deuxième cas, la solidarité consistera à ne pas creuser les inégalités. Les actions qui seront menées ne seront pas les mêmes.

Ces valeurs, que nous devons nourrir, guideront nos actions en développement durable. Elles devront nous interpeller quotidiennement pour nous prémunir contre ce que Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, dénonçait en 2002, à savoir : « l'économie néo-libérale ne peut concevoir le développement durable qu'en l'altérant ».

Nous devons faire collectivement un saut qualitatif.

Former des citoyens Martiniquais capables de participer et de contribuer au changement de paradigme au sein de la société, tel est notre enjeu pour le système éducatif et de formation. Il nous faut discerner à quelles conditions, les dispositifs et organisations d'éducation et de formation peuvent ou non être considérés comme instruments au service du développement durable.

Dans le domaine économique, il est urgent de revoir les codes culturels afin que l'équité soit effective et les fruits de la croissance soient largement partagés entre les Martiniquais. Joseph Stiglitz indique que « *Le PIB est une mesure commode de la croissance économique, mais il*

4

ne constitue ni le maître mot ni le fin mot du développement. (...) La croissance s'est souvent accompagnée d'une montée de la pauvreté, et parfois même d'une baisse des revenus des classes moyennes. »

Ce constat conduit à rechercher de nouveaux indicateurs pour apprécier la performance économique, le progrès social et la « soutenabilité » environnementale de la Martinique. Il appartient aux élus Martiniquais, d'accompagner ce changement qui caractérise le 21^{ème} siècle et qui interroge les codes habituels.

Ce nouveau paradigme doit irriguer les pratiques de toutes les organisations de travail. C'est en ce sens qu'en novembre 2010 est publiée la norme ISO 26 000 Responsabilité-sociétale. La Responsabilité Sociétale est le versant du développement durable dans les organisations de travail qu'elles soient publiques ou privées.

Le livre vert de la Commission des Communautés européennes (2001) définit la Responsabilité Sociale comme étant « *l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec toutes les parties prenantes internes et externes (actionnaires, clients, fournisseurs, partenaires, collectivités humaines...)* et ce afin de satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables et investir dans le capital humain et l'environnement ».

L'enjeu pour nous élus est d'amener toutes les organisations de travail à dresser un état de leurs pratiques en matière de gestion économique et d'apprécier les risques sociaux et environnementaux du fait de leur activité. L'article 255 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » précise que les collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants doivent élaborer un rapport sur leur situation en matière de Développement Durable / Responsabilité Sociétale préalablement aux débats sur le projet de budget.

Ces contributions nous obligent à réfléchir à nos pratiques et à notre approche du développement.

Ces dynamiques n'auront de sens que si un cadre est défini en matière de développement durable. Il doit être lisible, compréhensible par tous.

5

Des indicateurs construits en vision partagée seront de véritables boussoles pour piloter la Martinique en développement durable. Nous mènerons cet exercice dans le cadre de la démocratie participative.

Cette compétence nouvelle nous permettra de développer des expérimentations propres à la Martinique en vue d'atteindre les objectifs arrêtés ensemble pour le développement durable de la Martinique.



La Présidente du Conseil Général
Josette Manin



Conseil Général
de la Martinique

REPUBLIQUE FRANCAISE
LIBERTE - EGALITE - FRATERNITE

LA PRESIDENTE DU CONSEIL GENERAL
PRESIDENTE DU CONGRES DES ELUS
DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX

Fort-de-France, le

CONGRES DES ELUS DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX 20 JUIN 2013

RAPPORT

1.1

**OBJET: DEMANDE DE COMPETENCE DANS LES DOMAINES DE
LA CONNAISSANCE, DE LA PROTECTION ET DE LA
VALORISATION DE L'ENVIRONNEMENT DES ESPECES ET DES
ESPACES NATURELS**

A

**MESDAMES ET MESSIEURS LES MEMBRES DU CONGRES
DES ELUS DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX**

Centre Administratif BD Chevalier Sainte-Marthe - B.P 97264 FORT-DE-FRANCE CEDEX
Tél. 0596 55.26.00 Téléc : 912889 – Télécopie 0596 73.59.32

1

1 – LA SITUATION ACTUELLE

A – Forêts publiques (FDD et FDL)

La forêt domaniale du littoral (FDL, propriété de l'État) et la forêt départementalo-domaniale (FDD, nue-propriété du Conseil général, État usufruitier) font partie de la forêt publique de Martinique. L'Office national des forêts (ONF) y assure une mission d'intérêt général d'accueil du public, d'information et de surveillance.

L'organisation de l'accueil du public relevant d'une politique à la fois sociale et de développement local et la mise en œuvre de l'installation et de l'entretien d'équipements en forêt domaniale est conditionnée par les financements apportés par les collectivités locales bénéficiaires.

Forêt départementalo-domaniale (FDD)

Le statut départementalo-domanial des forêts (FDD) est propre aux DOM îliens (Antilles et Réunion). La nue-propriété des 9 719 ha de FDD revient au Département, mais l'État en conserve le droit d'usage.

Il induit l'obligation pour le propriétaire, et le Département, d'obtenir l'accord de l'État pour intervenir dans la gestion des FDD que traversent la majorité des sentiers de randonnée où se situent les aires d'accueil du public. Par ailleurs, ces FDD sont exploitées pour leur bois et produisent 1000 m² par an de bois scié, essentiellement du Mahogany.

La séparation de la nue-propriété et de l'usufruit des FDD limite l'action du Département dans le domaine de la gestion des espaces naturels sensibles dont il a la compétence, et l'exclut du bénéfice des ventes de bois. Actuellement, l'investissement financier départemental soit limités aux interventions minimales garantissant toutefois la sécurité du public, les coûts financiers nécessaires aujourd'hui sont de :

- 800 000 € de travaux annuels (entretien, réparation, nettoyage)
- 200 000 €/an de travaux d'ouverture du premier sentier de grande randonnée, le GR1 (étalement des paiements sur 4 ans pour une durée de travaux sur 2 ans)
- 50 000 à 100 000 € de réparations en cas de cyclone et autres intempéries (sur 1 an)

2

Centre Administratif BD Chevalier Sainte-Marthe - B.P 97264 FORT-DE-FRANCE CEDEX
Tél. 0596 55.26.00 Téléc : 912889 – Télécopie 0596 73.59.32

- 50 000 à 130 000 € d'aménagements ponctuels (P.R.E.T.¹, panneaux, îlet Sainte Marie (part départementale de 107 340 € sur un montant total d'opérations de 397 000 € soit 27 %) etc.
- Montant variable pour l'acquisition des 15 Espaces Naturels sensibles et autres massifs forestiers d'intérêt écologique et/ou paysager

Forêt domaniale du littoral (FDL)

Bien que le Conseil régional ne soit pas propriétaire de la FDL (contrairement au Conseil général avec les FD et FDD), il finance annuellement, et ce depuis fin des années 80, l'entretien, l'aménagement et l'équipement de sites touristiques littoraux afin de garantir un accueil de qualité au public résident ou en séjour, tout en assurant la pérennité des milieux naturels.

Depuis 2011, ces sites conventionnés au nombre de 49 font l'objet d'un programme annuel d'entretien général cofinancé par la Région (en moyenne, 80%) et l'ONF (20%, hors conception). Parallèlement à ce programme, sont réalisés sur certains sites des opérations d'aménagement ponctuel (dans le cadre du P.R.E.T.) et de travaux de voirie forestière.

Les coûts financiers sont de :

- 1 000 000 € / an, hors conception par l'ONF, dont 80% Région (entretien général, remise à niveau d'équipements de sécurité ou de confort, revégétalisation) (*selon l'ONF, ce montant est le « minimum indispensable au maintien des sites dans un état convenable »*).
- 100 000 € / an (aménagements ponctuels de sites naturels) - Ce montant correspond à la participation régionale. Il ne tient pas compte des autres financeurs. Actuellement, le coût total de l'aménagement de l'îlet Sainte-Marie en 2011 a été évalué à 474 730 € (18,4% Région).
- 50 000 € / an (voirie forestière)

¹ P.R.E.T. : « Plan de restauration écologique et touristique des sites d'accueil et des sentiers en forêts publiques martiniquaises » (ONF, février 2009)

B - Ressources génétiques

Espèces à enjeux : les plantes médicinales et aromatiques (PAM) et les invertébrés marins macroscopiques

- **Les PAM**

Depuis 2009, le PARM met en œuvre un projet de valorisation des PAM à travers les usages diversifiés suivants : alimentaire, pharmaceutique, ingrédient aromatique et cosmétique. Sur les 900 plantes étudiées, 70 espèces à fort potentiel de développement économique ont fait l'objet d'une étude bibliographique détaillée (base de données constituées). Parmi ces 70 espèces à fort potentiel, 24 plantes ont été sélectionnées afin de concevoir des produits innovants pour un développement économique à court terme. Ce programme de recherche, initié en 2012, vise à étudier la composition chimique des extraits de ces 24 plantes, leur activité biologique et à établir un lien objectif entre composition et bénéfice pour la santé humaine.

Par ailleurs, de 2011 à 2012, 16 de nos plantes médicinales proposées par le PARM, ont été inscrites dans la pharmacopée française. Ces plantes sont officiellement intégrées dans la pharmacopée nationale depuis février 2013 (date de la décision notifiée au PARM par l'ANSES).

Autres structures œuvrant dans les PAM : Traditional Médecine in the Islands ou TRAMIL (certains de leurs experts sont partenaires du PARM) ainsi que AVAPLAMMAR et Association pour la Recherche sur la valorisation des Ressources Naturelles de la Martinique ou ARVARNAM (associations).

- **Les invertébrés macroscopiques marins**

L'UAG mène des travaux sur la recherche de nouvelles molécules issues de notre biodiversité marine, susceptibles d'être utilisées comme réactifs de diagnostic du cancer ou autres conditions pathologiques. L'unité de recherche BIOPHERES envisage de mener, pendant trois ans, l'étude visant à améliorer la connaissance des invertébrés macroscopiques marins (inventaire qualitatif et semi-quantitatif) et valoriser les espèces productrices de biomolécules actives. Les collectivités locales financent sur le territoire des programmes de recherche et développement sur nos espèces à valoriser économiquement.

4

Centre Administratif BD Chevalier Sainte-Marthe - B.P 97264 FORT-DE-FRANCE CEDEX
Tél. 0596 55.26.00 Téléc : 912889 – Télécopie 0596 73.59.32

Problématiques : la conservation de notre biodiversité et la « bio-piraterie »

Il n'y a pas suffisamment de retombées locales autour des recherches effectuées sur notre territoire, en termes de développement économique (activités, emplois, etc.) à partir de la valorisation de nos espèces végétales ou animales. Il s'agit de protéger nos espèces indigènes et nos connaissances traditionnelles.

Cadre juridique

• ***Au niveau international***

La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) de 1992 a énoncé le principe de la souveraineté des États sur leurs ressources génétiques et imposé des obligations de conservation (cf. notamment l'article 15). En 2010, année internationale de la biodiversité, le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (APA) a été adopté lors de la 10^{ème} Conférence des Parties de la CDB. L'APA, 3^{ème} objectif de la CDB décliné par ce Protocole, vise à organiser les relations entre utilisateurs et fournisseurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées. Les États signataires ont dès lors la responsabilité de traduire ses dispositions dans leur droit national.

• ***Au niveau national***

La France a décidé de réguler l'accès à ses ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées. Un projet de loi-cadre sur la biodiversité contenant des mesures d'APA devrait être déposé devant le Parlement en juin 2013. Le titre 4 « Accès aux ressources génétiques » de ce projet de loi-cadre vise à mettre « *en place un régime d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages issus de leur utilisation* ». Au titre de l'article L.110-1 du code de l'environnement, seul l'Etat est le fournisseur légitime de ressources génétiques au sens du Protocole de Nagoya. L'accès à ces ressources sera régulé pour toute la biodiversité sauvage française, selon des modalités différentes aux enjeux (régime de type déclaratif ou autorisation).

Quel que soit le régime, les dossiers seront traités par l'administration centrale mais les procédures tiendront compte des spécificités locales et pourront prévoir des modalités adaptées dans les Outre-mer.

5

La régulation relative à la biodiversité domestique (espèces animales élevées et végétales cultivées) ainsi et aux pathogènes relèverait de gouvernances spécifiques.

La loi déterminerait les bénéficiaires du retour des avantages en ce qui concerne les savoir-faire traditionnels. Il faudra être particulièrement vigilant sur la rédaction notamment du titre 4 de ce projet de loi-cadre sur la biodiversité.

II – LES PROPOSITIONS

A – Forêts publiques (FDD et FDL)

Forêt départementalo-domaniale (FDD)

Il est proposé l'acquisition de la pleine et entière propriété de la FDD par le Département.

Les activités d'entretien et de valorisation seront assurées par un transfert de compétences et de moyens de l'Office National des Forêts, actuellement gestionnaire pour le compte de l'État, au Département puis par second transfert lors de la fusion, à la CTM.

Forêt domaniale du littoral (FDL)

Les conseillers régionaux et les conseillers généraux réunis en Congrès proposent :

- Le Conseil régional acquiert le droit d'usage de la FDL : il en devient donc l'usufruitier (1).

Ou

- Il demande la pleine propriété de cette forêt (2).

Ce point implique que la Collectivité intègre le personnel ONF dans ses effectifs, c'est-à-dire les ouvriers forestiers en CDI (actuellement, payés par elle dans le cadre des opérations qu'elle soutient) et le personnel fonctionnaire.

Une autre proposition est d'aller progressivement : opter dans un premier temps pour la proposition (1) puis, dans un deuxième temps, pour la proposition (2).

6

B – Ressources génétiques

Pouvoir être autorité compétente autorisant l'accès à nos ressources génétiques / biologiques et ainsi définir les modalités, les règles d'un dispositif d'APA. Ces règles concerneront notre biodiversité sauvage et domestique. Elles permettront ainsi de (communication Parc Agro-alimentaire régional de la Martinique ou PARM) :

- lutter contre les dérives de la bio-piraterie,
- favoriser la conservation de la biodiversité et son utilisation durable,
- sécuriser la collecte d'échantillons, leurs échanges et transfert,
- favoriser les programmes de recherche et le transfert de technologie en mettant un cadre aux autorisations d'accès aux ressources,
- favoriser l'émergence de projets valorisant la biodiversité locale en s'assurant la maîtrise et l'appropriation des ressources.

Références :

- « *Rapport au Congrès des élus de Guyane du 21 juillet 2011. Dispositif d'accès aux ressources biologiques et partage des avantages (APA)* ».
- *Étude « Dispositifs d'accès et de partage des avantages en Outre-mer : pertinence et faisabilité » (Ministère du développement durable et Fondation pour la recherche sur la biodiversité, 2011 – 350 pp.)*

Propositions d'outils à mettre en place (communication Association pour la Valorisation des Plantes Médicinales de la Martinique ou AVAPLAMMAR) :

- banque de données informatique sur les plantes médicinales de la Martinique et de la Caraïbe (contenu, hébergement et conditions d'accès à définir) ;
- parc ethno-médical ;
- centre d'études et de recherche dédié à la médecine et la pharmacopée traditionnelle ;

7

- ouverture d'un centre de « soins traditionnels ».

III – LES MOYENS D'ORGANISATION

A – Forêts publiques (FDD et FDL)

Forêt départementalo-domaniale (FDD)

- *Évaluation financière* : entre 1 000 000 et 2 000 000 €/an
- *Leviers financiers* :
 - Transfert des moyens de l'ONF : crédits nécessaires à la rémunération du personnel de base actuellement sous contrat privé.
 - Produit du domaine (vente de bois et concessions) : entre 200 000 et 300 000 €/an
 - Part ENS (0,74%) de la TA
 - Cofinancements européens

Forêt domaniale du littoral (FDL)

- *Évaluation financière* : entre 1 500 000 et 2 500 000 €/an
- *Leviers financiers* :
 - Transfert des moyens de l'ONF
 - Produit des forêts domaniales (autorisation d'occupation temporaire)
 - Cofinancement (L'Europe n'intervient que pour les opérations nouvelles d'aménagement de sites naturels)
 - Fiscalité : (Proposition : La taxe actuellement perçue par le Département pour la FDD, pourrait voir son périmètre élargi de façon à financer également la FDL).

Propositions : Taxe sur les activités polluantes.

B – Ressources génétiques

- *Évaluation financière* : (travaux de recherche)
- *Leviers financiers* :
 - Cofinancement (Europe,....)
 - Exploitation de nos brevets
 - Estimation monétaire des savoir-faire traditionnels

Compte tenu des éléments exposés, je vous invite à vous prononcer sur les propositions de transfert de compétences de l'Etat au Département et à la Région dans les domaines de l'environnement et plus singulièrement de la connaissance de la protection et de la valorisation de l'environnement des espèces et des espaces naturels.



Le Président du Conseil Général
Josette Manin



Conseil Général
de la Martinique

REPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

LA PRESIDENTE DU CONSEIL GÉNÉRAL
PRESIDENTE DU CONGRÈS DES ELUS
DÉPARTEMENTAUX ET RÉGIONAUX

Fort-de-France, le

CONGRÈS DES ELUS DÉPARTEMENTAUX ET RÉGIONAUX

20 JUIN 2013

RAPPORT

1.2

**OBJET : DEMANDE DE COMPÉTENCE DANS LE DOMAINE DE
LA POLITIQUE DE GESTION DES DÉCHETS**

A

**MESDAMES ET MESSIEURS LES MEMBRES DU CONGRÈS
DES ELUS DÉPARTEMENTAUX ET RÉGIONAUX**

Centre Administratif BD Chevalier Sainte-Marthe - B.P 97264 FORT-DE-FRANCE CEDEX
Tél. 0596 55.26.00 Téléc : 912889 – Télécopie 0596 73.59.32

1 – Situation actuelle

Les articles L541-13, L541-14 et L541-14-1 du Code de l'Environnement attribuent les compétences de planification de la prévention et de la gestion des déchets :

- à la Région pour les déchets dangereux via le plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux (PRPGDD).
- au Département pour les déchets non dangereux via le plan départemental de prévention et de gestion des déchets non-dangereux (PDPGDND).
- au Département pour les déchets du BTP via le plan départemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du BTP (plan BTP).

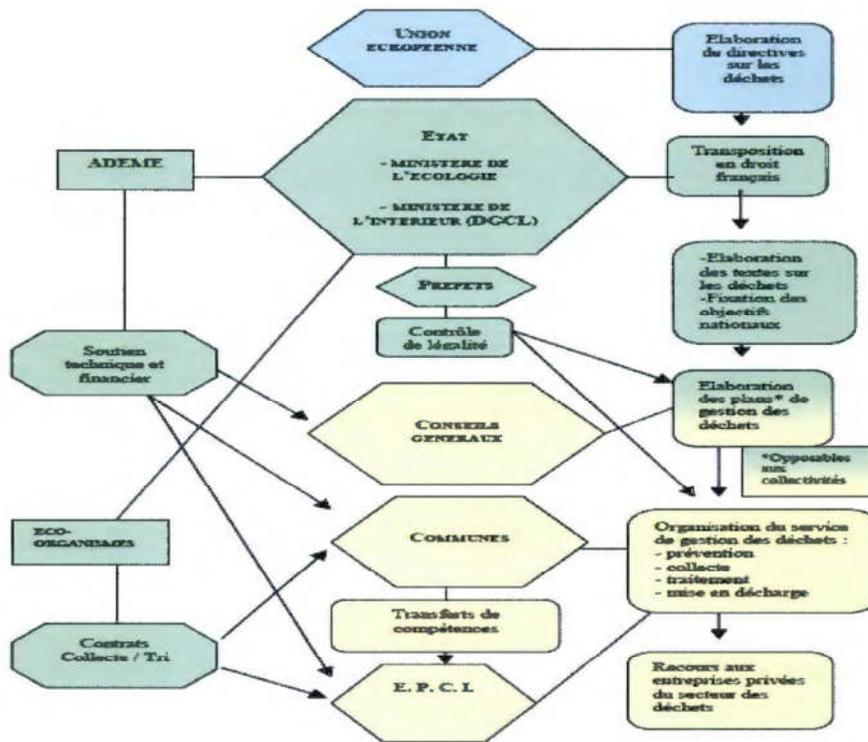
Ces plans ont pour objet de coordonner l'ensemble des actions qui sont entreprises par les pouvoirs publics et par les organismes privés pour assurer une réelle prévention et meilleure gestion des déchets.

Ils sont opposables, car les décisions administratives prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets doivent être compatibles avec ces plans.

Des objectifs de réduction de la production de déchets, de développement de la part de recyclage, d'optimisation de la valorisation sont imposés par la loi 2009-967 du 3 août 2009 et la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 (lois Grenelle 1 et 2).

Les deux Collectivités assument ces compétences d'élaboration, de suivi et de révision des plans à un niveau stratégique, en concertation avec les acteurs concernés. Leur mise en œuvre relève des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de promoteurs privés.

Répartition des compétences



Dans les conditions actuelles de raréfaction des financements, où la pression foncière est importante et où le gisement de certains déchets ne suffit pas pour rentabiliser les unités de valorisation, il conviendrait de rationaliser par la mutualisation les moyens de collecte et de traitement.

En effet, des déchets relevant de plans différents peuvent être traités dans une seule et même installation, par exemple :

- la collecte des déchets dangereux des ménages (PRPGDD) peut être faite dans les déchèteries (PDPGDND),
- le broyage des verres plats des bâtiments (Plan BTP) peut être réalisé dans la même installation que celui des verres des VHU du PRPGDD,
- l'incinération des déchets d'abattoirs (PDPGDND) pourrait augmenter le tonnage des déchets admissibles dans un incinérateur de déchets dangereux (PRPGDD).

Les exemples d'optimisation des outils sont multiples et permettraient de faire émerger de nouvelles filières de traitement, et modérer l'inflation des coûts de traitement.

Cette optimisation passe par une réflexion globale sur l'ensemble des gisements, et par une planification unique renforcée.

Ce constat est unanimement reconnu par l'ensemble des acteurs.

Compétence de l'Etat : autorisation des nouvelles installations classées et contrôle des installations existantes

Selon la nature des déchets et les quantités stockées et/ou traitées, les unités accueillant des déchets sont soumises à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), contrôlée par l'Etat.

Toute personne qui se propose de mettre en service une installation soumise à autorisation adresse une demande au préfet (article R512-2 du code de l'environnement).

Cette demande comprend des informations sur l'exploitant, la localisation du site, la nature et le volume d'activité, les servitudes et les règles à respecter par rapport à son activité, le procédé employé entraînant un danger, ses capacités techniques et financières et dans le cas des déchets la conformité au plan dont l'unité relève (Article R512-3 du code de l'environnement).

Ce dossier est instruit par les services de l'Etat : (Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement- DEAL).

A chaque exemplaire de la demande d'autorisation doivent être jointes les pièces suivantes :

- Une carte au 1/25 000 ou, à défaut, au 1/50 000 sur laquelle sera indiqué l'emplacement de l'installation projetée ;
- Un plan à l'échelle de 1/2 500 au minimum des abords de l'installation jusqu'à une distance qui est au moins égale au dixième du rayon d'affichage fixé dans la nomenclature des installations classées pour la rubrique dans laquelle l'installation doit être rangée, sans pouvoir être inférieure à 100 mètres. Sur ce plan sont indiqués tous bâtiments avec leur affectation, les voies de chemin de fer, les voies publiques, les points d'eau, canaux et cours d'eau ;

- Un plan d'ensemble à l'échelle de 1/200 au minimum indiquant les dispositions projetées
- de l'installation ainsi que, jusqu'à 35 mètres au moins de celle-ci, l'affectation des constructions et terrains avoisinants ainsi que le tracé de tous les réseaux enterrés existants. Une échelle réduite peut, à la requête du demandeur, être admise par l'administration ;
- L'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 dont le contenu est défini à l'article R. 122-5 et complété par l'article R. 512-8 ;
- L'étude de dangers prévue à l'article L. 512-1 et définie à l'article R. 512-9 ;
- Une notice portant sur la conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel ;
- Dans le cas d'une installation à implanter sur un site nouveau, l'avis du propriétaire, lorsqu'il n'est pas le demandeur, ainsi que celui du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme, sur l'état dans lequel devra être remis le site lors de l'arrêt définitif de l'installation ; ces avis sont réputés émis si les personnes consultées ne se sont pas prononcées dans un délai de quarante-cinq jours suivant leur saisine par le demandeur ;
- Pour les installations de stockage de déchets, un document attestant que le demandeur est le propriétaire du terrain ou a obtenu de celui-ci le droit de l'exploiter ou de l'utiliser.

Les dossiers, 7 exemplaires, font des navettes entre différents services de l'Etat en fonction de leur domaine de compétence. Chaque service émet un avis, l'ensemble sera compilé pour la rédaction d'une autorisation d'exploiter qui sera délivrée par le Préfet après enquête publique.

Malgré la lourdeur de la procédure, les installations sont autorisées sans que les collectivités locales ne soient consultées. Dès lors, ni le Conseil général ni le Conseil régional ne sont en mesure de pouvoir apprécier l'obligation de compatibilité requise avec les dispositions des documents de planification dont ils ont la responsabilité, étant par ailleurs, garants de leur application.

Ce manque de visibilité des projets, notamment d'initiative privée, entrave leur mission de coordination et de mise en cohérence des actions, nuit à l'objectif global de mutualisation, et crée des situations de concurrence entre projets publics et privés.

2 – Propositions

Unification et renforcement du pouvoir prescripteur des plans

La proposition est d'unifier les différents plans dans le but d'avoir une politique intégrée, de la collecte au traitement, de prévention et de gestion des déchets.

Ce nouveau plan unique aura pour objectifs :

- d'avoir une réflexion globale sur l'ensemble des déchets,
- de mettre en adéquation les gisements, les modes de collecte et les unités de traitement, dans le détail,
- de programmer et prioriser les investissements via un plan d'actions ferme et imposé aux opérateurs, publics comme privés,
- de définir et de verrouiller les financements.

Ce nouveau cadre de compétence pourrait être envisagé dans le cadre de l'acte 3 de la décentralisation.

La compétence unifiée de prévention et de gestion des déchets serait exercée par le Conseil Général.

Autorisation des ICPE

La procédure d'instruction administrative d'autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), telle que prévue par le Code de l'Environnement, n'intègre pas la saisine de la Collectivité départementale au titre des personnes consultées. Il appartient à l'exploitant d'argumenter que son installation est compatible avec les plans de prévention et de gestion des déchets et au service instructeur de valider cette compatibilité.

Il est proposé que la Collectivité départementale soit consultée sur tout projet d'équipement nouveau faisant l'objet d'une demande d'autorisation, ou d'extension de capacité d'une installation existante ou encore lors d'une

modification substantielle de la nature des déchets admis dans une telle installation, quant à sa compatibilité avec le Plan unifié.

L'objectif principal de cette mesure est d'obtenir une plus grande visibilité sur les projets et de contrôler la compatibilité des programmes d'actions prescrits par les documents de planification.

Pour la mise en œuvre de ce nouvel outil, deux possibilités s'offrent à la Collectivité :

- Transfert intégral de la compétence ICPE déchets (autorisation et contrôle)

Le service instructeur des dossiers ICPE serait hébergé au Département. Les autorisations d'exploiter seraient délivrées par la Collectivité.

Cette compétence implique le transfert du pouvoir de police (contrôleur ICPE).

- Intégration de la Collectivité dans la chaîne de consultation/décision

Le Conseil Général est saisi par le Préfet (modification de l'article R512-4 du code de l'environnement) pour avis conforme.

Dans ce cas, le Conseil Général ne se substitue pas au Préfet, l'instruction du dossier reste assurée par la DEAL.

3 – Les moyens d'organisation à prévoir

Unification des plans

La proposition d'unification des plans aura un impact financier, mais permettra une économie d'échelle. L'élaboration de chacun des plans est actuellement estimée à 175 000 euros. En mutualisant les études, le coût serait de l'ordre de 250 000 euros.

Les moyens de la Collectivité restent inchangés ou uniquement via la mutualisation des services régionaux et départementaux.

Autorisation des ICPE

- Transfert de compétence

Le temps de traitement d'un dossier d'installation classée est aujourd'hui d'un an en moyenne et nécessite des services dédiés très techniques à la DEAL.

Certains éléments constitutifs sont le domaine d'intervention de spécialistes mutualisés au niveau de l'Etat.

Si le transfert des moyens est envisageable, il ne pourra être intégral du fait de cette mutualisation.

Un autre levier existe via la possibilité de solliciter des études aux frais du demandeur, avec pour effet d'impacter le budget du projet et le risque de non impartialité.

- Intégration de la Collectivité dans la chaîne de consultation/décision

Dans le cas où la collectivité est saisie pour donner son avis conforme sur la compatibilité du projet par rapport au plan, le coût est nul, la collectivité disposant des compétences internes pouvant préparer cet avis.

Adéquation de l'attribution des financements

L'objectif est de permettre la mise en œuvre du plan d'actions arrêté par la planification, en termes de réalisation des opérations et de programmation financière.

Dans tous les cas, la commission de suivi du plan permettra les ajustements nécessaires.

Les financements publics, y compris Etat et Europe, devront s'aligner sur le programme d'actions arrêté.

Compte tenu des éléments qui vous ont été exposés, vous êtes invités, Chers Collègues, à vous prononcer sur la proposition de renforcement de la planification départementale dans le domaine de la politique de gestion des déchets à travers :

- Le transfert de compétence de la Région vers le Département de la planification « déchets dangereux »
- L'inscription de la saisine de la Collectivité départementale dans la procédure d'autorisation ICPE
- Le conditionnement de l'attribution des cofinancements Etat et Europe à l'avis conforme du Département.



 La Présidente du Conseil Général
 Josette Manin



Conseil Général
de la Martinique

REPUBLIQUE FRANCAISE
LIBERTE - EGALITE - FRATERNITE

LA PRESIDENTE DU CONSEIL GENERAL

PRESIDENTE DU CONGRES DES ELUS
DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX

Fort-de-France, le

CONGRES DES ELUS DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX 20 JUIN 2013

RAPPORT

3.6

OBJET: DEMANDE D'HABILITATION RELATIVE A
L'ADAPTATION DE LA LEGISLATION ET DE LA
REGLEMENTATION DANS LE DOMAINE DE LA BIODIVERSITE :
IMPORTATION EN MARTINIQUE D'ESPECES ANIMALES OU
VEGETALES ET DE MATERIEL GENETIQUE .

A

**MESDAMES ET MESSIEURS LES MEMBRES DU CONGRES
DES ELUS DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX**

Centre Administratif BD Chevalier Sainte-Marthe - B.P 97264 FORT-DE-FRANCE CEDEX
Tél. 0596 55.26.00 Téléc : 912889 – Télécopie 0596 73.59.32

1

Le terme "biodiversité" est couramment employé pour désigner la diversité de la vie sur Terre. La diversité biologique est constituée par l'ensemble des espèces animales et végétales, de leur matériel génétique et des écosystèmes dont elles font partie: Il est probable que moins de 10 pour cent des espèces ont été répertoriées, mais on sait qu'en un siècle, la diversité génétique des plantes cultivées a diminué d'environ 75 pour cent.

A - Rappel sur la biodiversité sauvage ultramarine

Les collectivités françaises d'outre-mer hébergent une biodiversité sauvage exceptionnelle. Présentes dans les trois grands océans et sous différentes latitudes, ces collectivités abritent davantage de plantes vasculaires et de vertébrés endémiques que n'en compte toute l'Europe continentale.

Cependant leur caractère insulaire, les rend très vulnérables aux introductions d'espèces. Avec l'arrivée de l'homme et la multiplication des échanges, de nombreuses espèces végétales et animales ont été introduites (p.ex. : 1200 espèces de plantes aux Antilles et 2000 à La Réunion). Certaines se sont révélées agressives et envahissantes, causant des dégâts écologiques importants pouvant s'accompagner de conséquences économiques et sanitaires, les espèces exotiques et envahissantes (EEE). 49 espèces figurant parmi les 100 plus envahissantes au monde sont présentes dans les collectivités françaises ultramarines.

En ce qui concerne la flore sauvage, la Guadeloupe et la Martinique à elles seules, hébergent 86 % des phanérogames et 83 % des Ptéridophytes endémiques des petites Antilles, tandis que leur isolement géographique favorise la spéciation de nombreuses espèces animales ainsi devenues endémiques (10 % d'endémiques strictes en Martinique).

B - L'enjeu de la biosécurité

La biosécurité devient l'une des actions les plus urgentes à traiter dans les pays développés, en développement ou en transition. La mondialisation, la circulation accrue des personnes et des produits agricoles et alimentaires à travers les frontières, une plus grande attention portée à la biodiversité et à l'environnement, l'apparition et la propagation de maladies transfrontières, l'évolution des modes de production, de transformation et de distribution des aliments, des plantes et des animaux, les incertitudes quant aux nouvelles technologies ainsi

2

Centre Administratif BD Chevalier Sainte-Marthe - B.P 97264 FORT-DE-FRANCE CEDEX
Tél. 0596 55.26.00 Télec : 912889 – Télécopie 0596 73.59.32

que les obligations légales internationales sont autant de tendances qui suscitent cet intérêt croissant et qui mettent en relief l'importance de disposer de capacités de biosécurité appropriées.

La biosécurité est une approche stratégique et intégrée qui analyse et gère les risques pesant sur la vie et la santé des personnes, des animaux et des plantes et les risques connexes pour l'environnement. C'est la raison pour laquelle des contrôles insuffisants dans un secteur peuvent avoir de lourdes conséquences pour d'autres secteurs. Une approche harmonisée et intégrée de la biosécurité préservera l'environnement et protégera des incertitudes en rapport avec les nouvelles technologies (FAO, 2013 ; Bureau Régional pour l'Amérique Latine et les Caraïbes).

C - L'enjeu de la sécurité alimentaire

Selon la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), sur les 300 000 à 500 000 espèces végétales identifiées, on estime à 30 000 le nombre en partie comestibles et à 7 000 le nombre d'espèces dont l'Homme s'est nourri au cours des siècles. Aujourd'hui, les disponibilités alimentaires du globe dépendent d'environ 150 espèces végétales. L'alimentation des 3/4 de la population mondiale repose sur 12 d'entre elles ; seules 4 espèces (blé, maïs, riz et pomme de terre) représentent 50 % des calories végétales, et 18 espèces en représentent 80 %. Pour les espèces animales, 95 % de la consommation mondiale de protéines proviennent de volailles, bovins et porcs.

À partir des années 1970, la sélection s'est portée vers un nombre restreint de variétés à haut rendement permettant d'intensifier la production mais engendrant une importante érosion génétique. Or la malnutrition est directement liée à la perte de la biodiversité agricole. Des études montrent en effet la grande richesse et variabilité nutritionnelles des anciennes variétés locales. Ce sombre constat invite à « *concentrer les principaux efforts sur le retour aux cultures locales et aux systèmes alimentaires traditionnels.* » (FAO).

Aujourd'hui, difficile de revenir en arrière, à cause de la disparition des semences locales et des denrées toujours importées à bas prix. En lançant la définition de l'alimentation durable en 2010, la FAO défend aussi le destin lié de l'alimentation et de la protection de l'environnement. Avec la même compréhension des enjeux, la Commission internationale du riz recommandait déjà en 2006, la nécessité d'explorer d'abord la

3

biodiversité existante du riz avant de s'engager vers les variétés transgéniques.

La sécurité alimentaire est liée à une grande diversité d'espèces et de variétés cultivées. Une importante biodiversité permet d'exploiter différents microenvironnements. Les cultures s'en portent mieux puisque leur résistance aux parasites et aux pathogènes est accrue (UNESCO).

« Le changement climatique et l'insécurité alimentaire croissante sont des défis de taille pour les systèmes agricoles du monde, des défis qu'on ne saurait relever sans la collection, la préservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques », expliquent les experts. Les prix des carburants et donc des denrées alimentaires importées ont considérablement augmenté.

« Une utilisation plus large et meilleure des ressources génétiques et de la biodiversité des cultures vivrières stimulera la conservation. Des systèmes adéquats doivent être mis en place pour rendre de nouvelles variétés accessibles aux agriculteurs par le truchement du secteur public et d'autres acteurs », indique la FAO.

Par ailleurs, la diversité des espèces cultivées et l'existence de multiples variétés aux qualités diverses sont à la base de nos produits locaux. Tous ces plats ont un rapport avec la biodiversité locale et participent à l'identité culturelle et à la richesse locale d'une région. Pourtant certaines espèces sont devenues rares en termes de production locale en Martinique, pour cause de maladie, comme l'igname Couscouche par exemple.

D - L'enjeu réglementaire

L'État est le principal garant de la conservation de la nature dans les quatre DOM. La législation nationale en matière de prévention et de gestion des espèces exotiques envahissantes joue un rôle déterminant dans les cadres réglementaires de ces collectivités.

Cas des espèces exotiques envahissantes

Aujourd'hui, le cadre législatif national applicable dans ces collectivités ne correspond pas dans son état actuel aux engagements internationaux de la France relatifs à la prévention et au contrôle des EEE. Il ne permet pas une gestion adéquate du risque que posent les invasions

4

biologiques aux petits territoires insulaires dont la biodiversité est plus riche et plus vulnérable que celle de la métropole.

Les cadres réglementaires des collectivités sont très variés. Certaines reproduisent fidèlement le schéma législatif national, d'autres comme La Réunion ou Mayotte l'adaptent, pour mieux prévenir et gérer les EEE. Les collectivités du Pacifique ont la compétence territoriale environnementale et prennent des dispositions pour réglementer les introductions d'espèces, leur transport, leur commerce, etc.

L'article L. 411-3 du Code de l'Environnement (loi Barnier) pose des règles générales sur l'introduction d'espèces non indigènes dans les milieux naturels. Cependant plus de 10 ans après sa publication, il reste difficilement applicable, en raison de l'absence de listes d'espèces interdites à l'introduction. Il a été réformé avec le décret d'application du 4 janvier 2007. Malgré la valeur de la biodiversité d'outre-mer, la préparation de listes d'espèces pour adoption par arrêtés interministériels n'a pas été considérée comme une priorité pour les DOM.

Actuellement, les DOM ne peuvent adopter leurs propres listes d'espèces par arrêté préfectoral, même en matière de lutte. En l'absence de listes réglementant les introductions d'espèces potentiellement envahissantes, certains DOM exploitent les régimes zoosanitaires et phytosanitaires ou celui de détention d'animaux non domestiques afin de réduire l'offre commerciale. Or, ces cadres ne sont pas adaptés aux spécificités insulaires.

Les mesures réglementaires citées plus haut reposent principalement sur des listes négatives d'espèces interdites à l'importation. La procédure d'inscription est longue et intervient trop tardivement, c'est à dire quand l'espèce est déjà considérée comme envahissante par les autorités. Le nombre d'espèces dont l'introduction est interdite est très réduit par rapport au très grand nombre d'espèces potentiellement envahissantes susceptibles d'être introduites. Ainsi des espèces non inscrites sur ces listes et n'ayant fait l'objet d'aucune analyse de risque peuvent être librement introduites ou vendues dans le commerce.

Un dispositif mieux adapté au contexte de l'outre-mer prendrait la forme d'un système de double liste avec une liste positive d'espèces évaluées à un niveau de risque acceptable et une liste des espèces interdites d'introduction car reconnues comme présentant un risque d'invasion avéré. L'avantage de ce système est de déclencher une analyse du risque pour toute introduction de nouvelle espèce non listée.

5

À La Réunion, le CSRPN a rédigé une motion sur l'article L. 411-3 pour le Ministère de l'écologie demandant un changement de la réglementation afin de pouvoir élaborer simultanément une liste positive des plantes sans risque d'invasion.

Comme dans beaucoup de pays, les mesures réglementaires de prévention ou de lutte sont éparpillées dans plusieurs textes, selon que l'espèce relève de la réglementation agricole (organismes de quarantaine/nuisibles aux végétaux), du domaine sanitaire (populations sauvages d'animaux domestiques), de la chasse, de la pêche, de l'environnement, sous la compétence de services différents avec des mandats différents. Cette fragmentation réduit la visibilité des mesures réglementaires et peut augmenter le risque de conflits ou de lacunes dans leur exécution.

Cas des plantes génétiquement modifiées

En France métropolitaine, il existe un cadre juridique sur les plantes génétiquement modifiées (PGM), au niveau de leur culture, de leur présence dans l'alimentation et l'information du consommateur. Les droits français et européen s'appliquant dans les DOM-ROM, ce sont donc les mêmes règles qui viennent encadrer les PGM sur ces territoires.

Le 24 septembre 2012, le Conseil d'État a dénié aux maires toute compétence pour édicter une réglementation locale sur les OGM. Le Conseil d'État précise que le maire ne peut en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale de la dissémination volontaire d'OGM qui relève de l'État.

Le 25 février 2013, les États membres ont adopté le nouveau règlement consacré à l'évaluation sanitaire des plantes génétiquement modifiées. Ce règlement est vivement critiqué, car il ne s'appliquera pas aux nombreuses demandes d'autorisation en cours; ce sera le cas, par exemple, d'une demande d'autorisation pour la prolongation d'une expérimentation en plein champ de peupliers génétiquement modifiés, déposée par l'INRA (Institut national de la recherche agronomique, présent aussi en Martinique) auprès du ministère de l'alimentation, de l'agroalimentaire et de la forêt. L'avis a été publié au JORF n°0092 du 19 avril 2013.

Ainsi, les 28 et 29 mars 2013, le Conseil Régional de Rhône-Alpes a adopté un vœu qui demande «à la Commission européenne d'amender avant publication le règlement [...], afin qu'il concerne toutes les

6

demandes d'autorisation d'OGM : les demandes à venir comme toutes celles déjà déposées, pour la culture comme pour l'importation, pour l'alimentation humaine comme pour celle du bétail [et] au Gouvernement et aux parlementaires européens de se mobiliser rapidement pour obtenir cette rectification ». Le Conseil régional a, depuis 2004, une politique de méfiance vis-à-vis des PGM, comme en témoigne sa délibération contre les cultures en plein champ d'OGM et sa participation au Réseau européen des régions sans OGM.

La réglementation européenne s'applique et la France n'a pas pris de mesure spécifique contre l'importation. Au 19 janvier 2012, 3 sojas, 25 maïs, 2 colzas, 3 cotons, 1 pomme de terre et 1 betterave sont autorisés à l'importation pour consommation humaine et/ou animale.

D'autre part, la coexistence entre les cultures OGM et sans OGM peut aussi poser problème. Il est difficile de maintenir une filière sans OGM (en particulier biologique) quand des OGM ont été autorisés à la culture.

À côté de cela les semences du monde entier sont stockées dans des lieux très peu nombreux, très surveillés et parfois quasiment inaccessibles ; ce qui présage de nouvelles dépendances alimentaires en cas de catastrophe écologique.

II – LES PROPOSITIONS

- Considérant que la Martinique partage des conditions climatiques similaires aux pays les plus menacés alimentaires et fait l'objet d'expériences scientifiques, en vue de marchés lucratifs non profitables à l'intérêt collectif de sa population ;
- Considérant que le pouvoir local n'est pas en mesure actuellement de contrôler librement, ni même de savoir quel matériel génétique peut être sur le territoire et à quelles fins ;
- Considérant que la Martinique fait face douloureusement aux affres d'expérimentations de toutes sortes et de pollutions (la présence régulière de plus de 100 pesticides dans l'environnement martiniquais a été recensée) qui ruinent sa réputation, son attractivité et son développement économique, et aggrave les risques de santé publique ;
- Considérant que la ruée vers les ressources naturelles (eau, terres, espèces, minerais, énergies) observée actuellement dans le

7

Centre Administratif BD Chevalier Sainte-Marthe - B.P 97264 FORT-DE-FRANCE CEDEX
Tél. 0596 55.26.00 Télécopie : 912889 – Télécopie 0596 73.59.32

monde, risquent de fragiliser encore la population et le territoire martiniquais ;

- Considérant qu'il est urgent de protéger les espaces naturels terrestres, aquatiques et marins de la Martinique, des espèces exotiques envahissantes et des plantes génétiquement modifiées ;
- Considérant que notre territoire insulaire, fragile, à forte densité de population est totalement dépendant des transports fonctionnant aux énergies non renouvelables pour ses relations avec l'extérieur ;
- Considérant qu'il est essentiel pour assurer la sécurité alimentaire de la population, de disposer localement d'une banque de ressources génétiques alimentaires et de jardins conservatoires ;
- Considérant l'importance primordiale de la biodiversité pour l'avenir de notre environnement et de notre population ;
- Considérant que la diversité génétique déjà mise à mal par le productivisme s'en trouvera aggravée ;

Les conseillers régionaux et les conseillers généraux réunis en Congrès sollicitent du gouvernement français pour le Conseil général :

- Une habilitation afin de réglementer l'introduction sur le territoire d'espèces génétiquement modifiées
- Une habilitation afin de réglementer l'introduction sur le territoire d'espèces animales et végétales
- Une habilitation afin d'organiser et de structurer sur le territoire la conservation de plantes alimentaires.

III – LES MOYENS D'ORGANISATION

Sur le modèle des services de contrôle sanitaire et en développant les outils existants tels que le laboratoire d'analyses départementale et le service d'agro-écologie, la collectivité pourra se prononcer sur l'entrée de matériel génétique et d'espèces en Martinique, et mettre en place une banque génétique.

Elle pourra utiliser des propriétés dont elle dispose pour créer des jardins conservatoires (dans un cadre d'insertion ou de service civique par exemple).

Des expérimentations (recherche/développement ou recherche d'application) pourraient être effectuées en agriculture biologique, en permettant un approvisionnement en semences affranchis des contraintes actuelles. Un contrôle par les autorités sanitaires et compétentes mises en place suffirait à éliminer les risques d'introduction de maladies.

Toute personne physique ou morale de France qui importe des produits biologiques alimentaires en provenance de pays tiers (hors UE) en vue de leur mise en libre pratique dans la communauté européenne à l'obligation de :

- Faire contrôler son entreprise par un organisme certificateur agréé et accrédité tel qu'ECOCERT France SAS ;
- Notifier son activité biologique auprès de l'Agence bio.

On entend par mise en libre pratique, le dédouanement des produits.

Les conditions pour importer des semences de pays tiers sont les suivantes :

Les variétés doivent être inscrites au catalogue européen et les semences doivent avoir été certifiées selon le système de l'OCDE et selon les règles et normes UE. Les semences doivent être accompagnées d'un bulletin international orange (B.I.O.), document destiné à apporter des informations concernant les caractéristiques technologiques des semences.

Concernant les semences traitées, le traitement doit être homologué en France.

Pour plusieurs espèces de semences et plants en provenance de pays tiers une déclaration d'importation est à déposer auprès des douanes. Cette déclaration d'importation doit être visée par le GNIS préalablement.

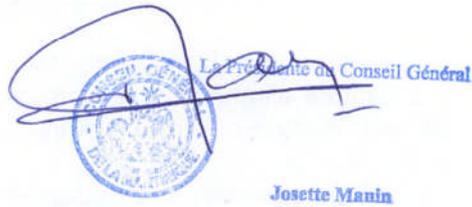
Estimation du coût :

Investissement : 2 à 3 millions d'euros

Fonctionnement : au moins 2 cadres, 4 techniciens, 4 ouvriers et une équipe de 6 à 10 titulaires de contrat d'insertion.

Il vous est demandé, chers collègues de bien vouloir vous prononcer sur la proposition de demande d'habilitation relative à l'adaptation de la législation en matière de biodiversité applicable à la Martinique.

Cette proposition devra être approuvée et introduite par la collectivité régionale dans le respect de la législation en vigueur.



Le Président du Conseil Général
Josette Manin