

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Formation interjuridictions relative aux interventions publiques
pour le développement outre-mer

S2021-2342-1

OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA GESTION ET LA PROTECTION DE LA ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE DE POLYNESIE FRANÇAISE

Exercice 2021

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----------|
| SYNTHÈSE..... | 3 |
| RECOMMANDATIONS..... | 5 |
| INTRODUCTION..... | 6 |
| 1 FACE AUX ENJEUX DU DEVELOPPEMENT DURABLE DE LA ZEE EN POLYNESIE FRANÇAISE, L'AIRE MARINE GEREE DEMEURE EMBRYONNAIRE..... | 9 |
| 1.1 La Polynésie française a développé des politiques relatives aux ressources halieutiques et minérales de la ZEE, selon une stratégie sectorielle | 10 |
| 1.1.1 Les pressions extérieures sur la ressource halieutique menacent le développement de la filière pêche de la Polynésie française | 10 |
| 1.1.2 Alors que les positionnements stratégiques des États s'affirment, les grands fonds marins de Polynésie française ne font pas encore l'objet d'une stratégie commune | 14 |
| 1.2 Afin de dépasser ces approches sectorielles, la Polynésie française a conçu un cadre original de gestion, l'aire marine gérée, toujours en construction...18 | |
| 1.2.1 L'aire marine gérée créée par la CPF pour éviter le fractionnement de la ZEE nécessite un plan de gestion adapté..... | 18 |
| 1.2.2 Ainsi renforcée, l'AMG de Polynésie française pourrait participer à la mise en œuvre des objectifs internationaux en faveur de l'océan | 21 |
| 2 UNE VOLONTE RESOLUE DE L'ETAT ET DE LA CPF EST INDISPENSABLE À LA VALORISATION ET A LA DEFENSE DE LA ZEE..... | 23 |
| 2.1 Les moyens engagés au bénéfice de la ZEE doivent être à la mesure des ambitions locales et des engagements nationaux | 23 |
| 2.1.1 Le soutien financier et le partenariat technique de l'Etat restent indispensables à l'activité économique et à la recherche en Polynésie française..... | 23 |
| 2.1.2 Si les moyens opérationnels sont efficaces, ils restent limités | 26 |
| 2.2 La reconnaissance de la Polynésie française et de la France dans le Pacifique sera d'autant plus forte que la coordination pour la ZEE sera organisée et fonctionnelle..... | 30 |
| 2.2.1 L'action de la commission mixte maritime, essentielle, n'est pas suffisante à pallier l'absence de stratégie et de planification à l'échelle de la ZEE | 30 |
| 2.2.2 Malgré l'émiettement de l'espace institutionnel dans le Pacifique, l'Etat devrait davantage accompagner l'engagement diplomatique de la Polynésie française, dans la logique du développement d'une stratégie indopacifique .. | 34 |
| CONCLUSION GENERALE | 37 |

SYNTHÈSE

La zone économique exclusive (ZEE) de Polynésie française est un actif national, dont la collectivité de Polynésie française (CPF) recherche depuis vingt-cinq ans à la fois le développement et la protection. Celle-ci constitue une ressource biologique et minérale d'intérêt mondial abritant des écosystèmes particuliers ainsi que le plus grand sanctuaire mondial de mammifères marins.

Défini par le droit international, cet espace compris entre les lignes des 12 et des 200 milles nautiques par rapport à la côte représente une zone de 4 541 204 km², autour de 118 îles réparties en cinq archipels où vivent environ 280 000 habitants.

La gestion de la ZEE vise à en assurer son exploration, son exploitation et sa protection, ce qui mobilise de nombreuses actions publiques relevant soit de l'État, soit de la collectivité territoriale et le plus souvent conjointement des deux.

La CPF dispose de marges de manœuvre importantes sur cet espace, son statut lui reconnaissant depuis 1996 une compétence générale en matière d'exploration, d'exploitation et de protection des ressources de la zone, sans toutefois lui assigner l'obligation d'une approche stratégique et planifiée. Dans ce cadre institutionnel original, l'État demeure pour sa part responsable de la surveillance, de la défense et, conjointement avec la CPF, de la représentation du territoire sur le plan international. L'État déploie également auprès de l'administration polynésienne une assistance technique par l'intermédiaire de ses administrations nationales et de plusieurs de ses opérateurs scientifiques.

Depuis une dizaine d'années, la CPF diversifie sa politique de développement grâce à l'océan et déploie dans la ZEE des stratégies sectorielles, en matière de pêche notamment – la pêche hauturière représentant les deux-tiers des ressources de pêche locale –, tout en menant une politique de recherche et de connaissance des ressources minérales sous-marines. Dans ces deux domaines, la ZEE doit cependant faire face à des pressions extérieures, qui menacent le modèle de développement polynésien de la pêche hauturière et sa méthode progressive d'exploration des fonds marins. S'agissant des fonds marins, il revient à l'État de décliner sur le plan local la stratégie arrêté début 2021 sur le plan national et de formaliser un partenariat avec la CPF.

La création en 2018 par la Polynésie française d'une aire marine gérée (AMG), dénommée *Tainui Atea*, constitue une adaptation locale du concept d'aire marine protégée (AMP), reconnu sur le plan national et international. En autorisant la pêche sous certaines conditions, les autorités polynésiennes ont pour ambition de répondre à l'impératif d'une meilleure articulation de l'exploitation et de la protection de la ZEE. Or, alors même que les deux concepts doivent être conciliés, le projet d'AMG n'a toujours pas reçu de concrétisation, plus de trois ans après sa création, et il est impossible à ce jour d'en mesurer les résultats. La réussite de cette initiative locale, accompagnée par l'Office français de la biodiversité, est pourtant cruciale pour que la France atteigne l'objectif de développement durable n°14 relatif aux océans arrêté par les Nations Unies en septembre 2015 au titre de l'Agenda 2030.

Pour mieux articuler champs de compétences et acteurs, des structures de coordination se sont développées récemment, telle qu'un *cluster* maritime local en 2014 et une commission mixte maritime en 2020. Une participation plus étroite de la société civile et des communes permettrait d'en renforcer l'action.

Corollairement, et toujours sur le plan local, une approche interministérielle et planifiée devrait être recherchée au sein du gouvernement polynésien. Celle-ci permettrait une approche d'ensemble de la gestion de sa ZEE qui fait aujourd'hui défaut.

La protection de cette zone convoitée pour ses ressources, aujourd'hui efficacement assurée, notamment par l'action des forces armées nationales, repose sur des moyens comptés, dans l'attente de capacités nouvelles. Elle appelle sans délai une meilleure coordination de l'intervention des acteurs nationaux et locaux, publics et privés.

Pour valoriser et défendre la ZEE, la Polynésie française a investi le champ diplomatique, comme son statut lui en donne la compétence. Mais elle reste dépendante du soutien de l'État. La diplomatie française, qui tente de décliner dans la région la stratégie indopacifique nationale arrêtée au printemps 2018, est active mais son action a peu d'impact en raison notamment d'une présence trop réduite dans les instances techniques régionales, ce qu'il convient de compenser par une approche mieux combinée des deux acteurs publics français.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (SG Mer) Concrétiser en 2022 par une convention avec la Polynésie française le partenariat pour les fonds sous-marins fondé sur la stratégie adoptée par le CIMer de janvier 2021.

Recommandation n° 2 (DGOM, DGALN, CPF) Coordonner la mise en œuvre, entre l'État et la Polynésie française, du programme d'exploration des fonds marins 2021-2023.

Recommandation n° 3 (SG MTE, CPF) Consolider le plan de gestion de l'Aire marine gérée (méthodologie, périmètre, gouvernance).

Recommandation n° 4 (SG MTE, CPF) Délimiter, au sein de la ZEE de Polynésie française, des espaces protégés permettant le respect des engagements nationaux et internationaux de mise en œuvre de l'objectif de développement durable n°14.

Recommandation n° 5 (Haut-commissaire, CPF) Adapter les moyens de communication entre la flotte hauturière polynésienne, le centre de surveillance des pêches et les forces armées pour mieux protéger la ZEE.

Recommandation n° 6 (CPF) Renforcer la coordination des services des différents ministères polynésiens traitant des thématiques concernant la ZEE.

Recommandation n° 7 (CPF) Développer la concertation avec les associations locales pour les projets de protection et de développement de l'espace maritime polynésien.

Recommandation n° 8 (SG Mer, ministère de la mer, CPF) Adopter un document stratégique de politique maritime intégrée pour la Polynésie française.

Recommandation n° 9 (SG Mer, CPF) Vérifier la bonne articulation entre les stratégies de la CPF et les stratégies nationales sectorielles (fonds sous-marins, biodiversité, pêche, ...).

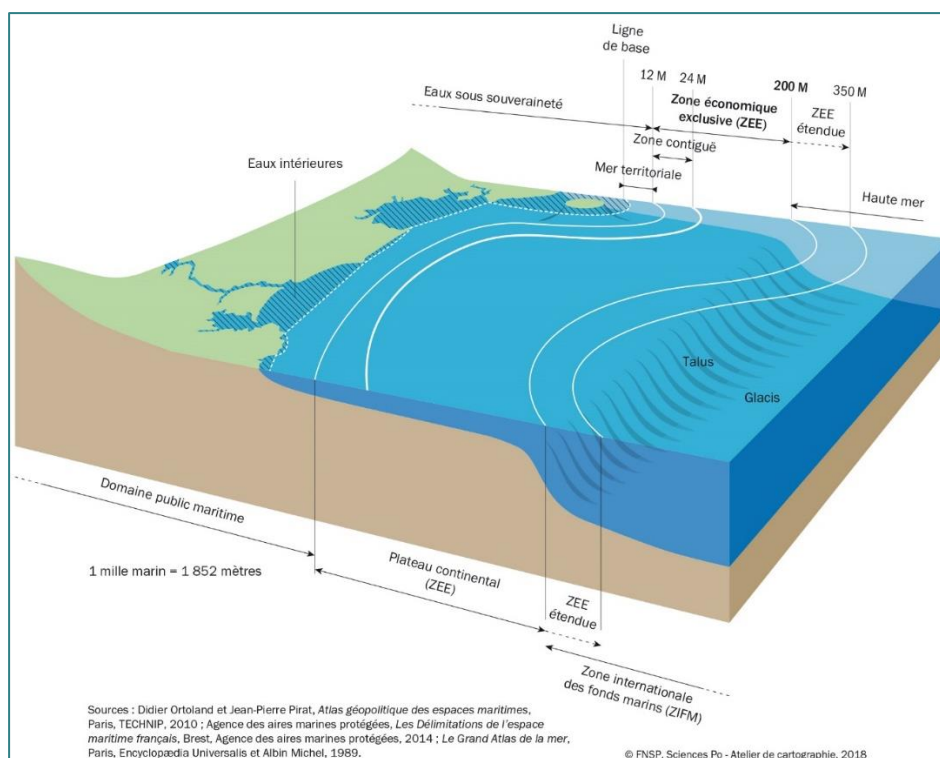
Recommandation n° 10 (SG ministère de l'Europe et des affaires étrangères) Coordonner les actions diplomatiques de l'État et de la Polynésie française afin d'assurer une participation française plus active dans les instances scientifiques régionales et internationales.

INTRODUCTION

Adoptée le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur en 1984, pour mettre un terme aux incertitudes du droit coutumier et permettre aux États nouvellement indépendants de défendre leurs intérêts, la Convention internationale de Montego Bay constitue aujourd'hui la référence normative en matière de droit de la mer. Elle définit et délimite notamment les différents espaces maritimes et leurs régimes juridiques respectifs.

Parmi eux, la zone économique exclusive (ZEE) est une bande de mer ou d'océan située entre les eaux territoriales et internationales, sur laquelle un État riverain dispose de droits, dont ceux d'explorer et d'exploiter. Les États ne disposent toutefois pas d'une souveraineté pleine et entière sur cette zone : à la différence de la mer territoriale, ceux-ci doivent tenir compte des libertés afférentes à la haute mer, comme les libertés d'y naviguer et de la survoler pacifiquement ou de poser des pipelines et des câbles sous-marins.

Schéma n° 1 : Délimitation de la ZEE et des zones contiguës

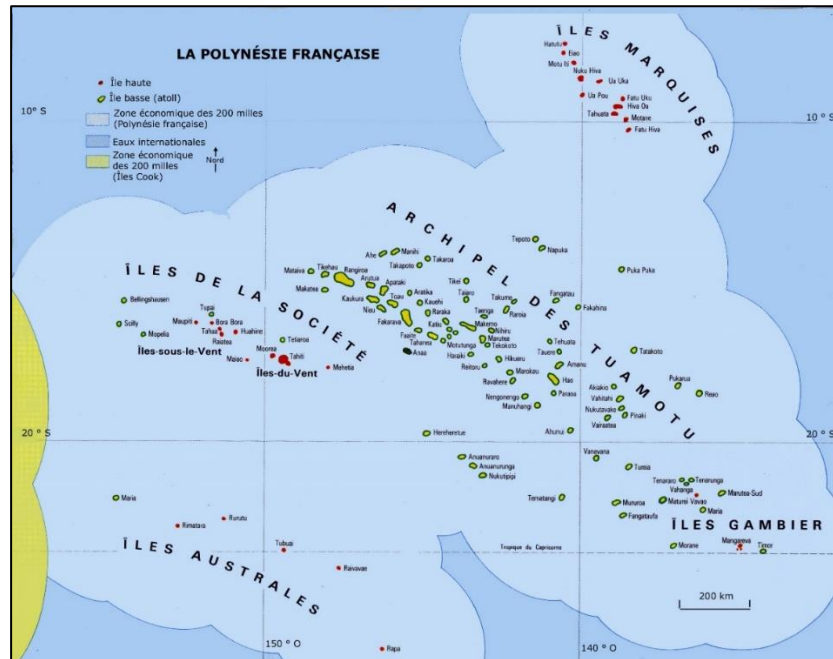


Source : FNSP, SciencesPo Paris – Atelier de cartographie, 2018

Compte tenu de ses emprises terrestres, la France s'est vu reconnaître la ZEE la plus vaste au monde, après celle des États-Unis et, de loin, celle qui est la plus diversifiée. 97 % de la ZEE nationale se situe en outre-mer.

La Polynésie française est un territoire de 279 332 habitants, composé de cinq archipels regroupant 118 îles. D'une superficie de 5,5 millions de km², la ZEE contiguë représente la moitié de la ZEE nationale¹ et constitue l'une des plus vastes du Pacifique².

Schéma n° 2 : Délimitation de la zone économique exclusive de la Polynésie française



Source : Gouvernement de Polynésie française, « ressources-marines », 2018

Le secteur de la pêche, avec ceux de la perle, du tourisme nautique et du transport maritime, constituent les grands piliers de « l'économie bleue ». Facteur de rééquilibrage de l'activité et des revenus au profit des archipels, celle-ci joue également un rôle central dans l'aménagement du territoire polynésien. Sans s'y confondre, la ZEE joue un rôle fondamental dans « l'économie bleue », en lui apportant 40 % de ses ressources propres et contribuant à 76 % de ses exportations³.

Gérer la ZEE, c'est d'abord explorer les fonds marins pour mieux la connaître. C'est aussi l'exploiter, ce qui constitue un axe de développement fondamental pour la Polynésie française. Cela consiste également à protéger les nombreux et fragiles écosystèmes océaniques. Gérer la ZEE, c'est enfin la défendre et y réguler les interventions extérieures, sur le plan international, tant cet espace est convoité pour ses richesses et subit les conséquences des activités maritimes menées à l'intérieur de ses limites mais aussi au-delà.

¹ Les lagons sont cinq fois plus vastes que les terres émergées de Polynésie française et le territoire océanique 1 500 fois plus étendu. Par comparaison, la ZEE de la France continentale avec la Corse ne représente que la moitié de sa surface terrestre.

² Par comparaison, le Japon ne dispose que d'une ZEE de 1,3 million de km².

³ Haut-commissariat, dossier territorial de la Polynésie française.

La gestion de la ZEE participe aussi du respect de l'objectif de développement durable n°14, qui vise à conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines⁴. Cet engagement international, adopté par la France en 2015 dans le cadre de l'*Agenda 2030* des Nations Unies, constitue une référence d'action, tant pour l'État que pour la Collectivité de Polynésie française (CPF). Il se concrétise par l'adoption de diverses mesures, visant à exploiter l'océan dans le respect de normes, voire de standards internationaux tels que les aires marines protégées (AMP).

Sur le plan institutionnel, la gestion de la ZEE s'inscrit dans un champ de compétences partagées entre l'État et la CPF, fortement marqué par l'autonomie de la Polynésie française. Ainsi, depuis l'adoption du statut de 1996, la gestion de cette zone est une compétence de principe de la Polynésie française. L'article 47 de la loi statutaire du pays dispose que la CPF réglemente et exerce le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques, notamment du sol, du sous-sol et des eaux sus-jacentes de la mer territoriale, ainsi que de la ZEE, dans le respect des engagements internationaux. La CPF est ainsi compétente en matière de pêche, d'aquaculture, de protection de l'environnement, d'extraction minière et plus généralement d'exploitation des ressources biologiques de la mer.

Dans ce cadre institutionnel particulier, l'État dispose d'une marge de manœuvre inhérente à ses attributions concernant les matières premières stratégiques, la diplomatie et la défense, mais également de l'essentiel des moyens opérationnels mobilisables au bénéfice de la CPF.

Ce champ de compétences constitue le cadre de déploiement de politiques publiques à l'articulation complexe et dont certaines ont un fort impact sur les acteurs économiques et sur la population pour laquelle l'océan est un fondement de son identité. Gérer la ZEE implique aussi la société civile au sens large, dès lors que, si pour les acteurs économiques, l'océan est un espace de ressources fondamental, il est également un fondement de l'identité des Polynésiens.

La crise économique et financière qu'a connue la Polynésie française en 2009, accentuée depuis 2020 par les effets de la crise sanitaire sur le tourisme international, l'a amenée à accorder encore davantage d'attention au développement de l'océan. La CPF a engagé plusieurs politiques sectorielles, tout en veillant à la fragilité environnementale de cet espace et à la nécessité de le protéger. L'État l'a fortement soutenue dans cette dynamique, sans que l'articulation souhaitée entre exploitation et protection n'ait été encore pleinement réalisée.

La ZEE de Polynésie française, comparée à ses voisines du Pacifique sud, demeure une zone préservée et raisonnablement gérée, ce qui renforce son attractivité. Cette situation, en raison de son immensité, en renforce la fragilité, attisant les convoitises, notamment des pêcheurs étrangers aux pratiques destructrices. Sa protection, voire sa défense, doivent être

⁴ Les objectifs de développement durable (ODD) constituent les 17 objectifs établis par les États membres des Nations Unies rassemblés dans l'Agenda 2030 adopté par l'ONU en septembre 2015. Les 169 cibles sont communes à tous les pays engagés. L'Agenda 2030 fait l'objet d'un processus de suivi international. Les États rendent ainsi compte annuellement de leurs progrès. Déclinée au niveau de chaque État, la mise en œuvre des ODD fait appel à un engagement actif des gouvernements comme de l'ensemble des acteurs (entreprises, collectivités, associations, chercheurs...).

prioritairement et constamment maintenues à niveau, dans toutes leurs dimensions et en mobilisant l'ensemble des moyens opérationnels, organisationnels et diplomatiques.

1 FACE AUX ENJEUX DU DEVELOPPEMENT DURABLE DE LA ZEE EN POLYNESIE FRANÇAISE, L'AIRE MARINE GEREE DEMEURE EMBRYONNAIRE

La France a activement contribué à la négociation de l'*Agenda 2030* du développement durable », dont elle a soutenu l'adoption en septembre 2015 par les Nations Unies.

Parmi les 17 objectifs, l'objectif n°14 de développement durable des mers et des océans appelle à la préservation de ces espaces, à l'élimination des pollutions (plastiques, hydrocarbures, bruit sous-marin, polluants organiques persistants, etc.) et à la reconstitution des stocks de poisson par et pour une pêche durable. Pour y parvenir, la France s'est fixé trois objectifs :

(1) une gestion plus durable des ressources par la préservation de 10 % des zones marines et côtières grâce à une politique volontariste de création et de gestion d'aires marines protégées (AMP) dans toutes ses eaux, métropolitaines et ultra-marines, mais aussi à la lutte contre la surpêche et la pêche illicite ;

(2) l'accélération des recherches scientifiques et du transfert de techniques pour renforcer la résilience des écosystèmes et réduire au maximum l'acidification des océans ;

(3) la conception de la gestion durable des ressources marines comme une opportunité de développement économique et touristique.

L'Insee suit, pour la France, les indicateurs de réalisation de ces objectifs. Ils portent, pour ce qui concerne la ZEE de Polynésie française, sur « l'état d'avancement d'une approche écosystémique » (façades disposant d'un document stratégique) et sur la part des eaux marines françaises placées dans des AMP⁵.

Les enjeux de l'*Agenda 2030* imposent d'assurer un état des lieux réaliste, puis de mettre en œuvre un suivi rigoureux des progrès réalisés, d'identifier les domaines d'amélioration possible, de créer une dynamique d'appropriation des objectifs de développement durable par toutes les parties prenantes et enfin de favoriser un contexte de coopération.

⁵ Avec 23,6 % en 2019, l'objectif fixé à 20 % à l'horizon 2020 est d'ores et déjà atteint, notamment grâce aux deux immenses AMP de la Mer de Corail et de Clipperton. Il est désormais de 32 % pour 203. Selon le ministère de la mer, en juin 2021, les AMP recouvraient déjà en juin 2021 30 % de la seule ZEE française.

1.1 La Polynésie française a développé des politiques relatives aux ressources halieutiques et minérales de la ZEE, selon une stratégie sectorielle

Alors que la mer est omniprésente en Polynésie française, la ressource maritime est paradoxalement faiblement valorisée et relativement peu connue. Ce n'est que depuis les années 2000 que plusieurs politiques d'exploitation ont été déployées et continuent à se consolider.

La CPF, pleinement compétente dans le domaine de l'exploitation des ressources océaniques, entend valoriser celles-ci pour tendre vers un nouveau modèle de développement moins centré sur le tourisme international, vulnérable, comme l'a démontré la pandémie mondiale de Covid-19, qui a divisé par trois la fréquentation touristique du territoire entre 2019 et 2020⁶. Dans ce cadre, elle instaure progressivement des actions d'approfondissement de la connaissance et de la gestion du milieu marin, sans pour autant que des politiques publiques soient clairement élaborées et articulées.

L'économie bleue en Polynésie française en chiffres

Le poids économique des activités liées à l'« économie bleue »⁷, qui englobe celui de la ZEE, reste relativement faible au regard des potentialités de ce secteur. En 2019, elle représentait un chiffre d'affaires déclaré de 422,4 M€ (50,4 Md XFP⁸), soit environ 5,3 % du chiffre d'affaires des entreprises polynésiennes et un volume de biens exportés (principalement la perle) évalué à 58,7 M€ (7 Md XPF) alors que le tourisme représentait pour cette même année 591,6 M€ (70,6 Md XPF) de recettes extérieures du territoire (dont 123,2 M€ [14,7 Md XPF] liées au secteur de la croisière). Le secteur représente 4 000 emplois salariés, soit environ 6 % de l'emploi salarié de la Polynésie française⁹.

1.1.1 Les pressions extérieures sur la ressource halieutique menacent le développement de la filière pêche de la Polynésie française

La Polynésie française a fait le choix d'une politique de préservation de sa ressource halieutique, alors que ces territoires sont très proches de la *tuna belt* du Pacifique, qui se situe

⁶ La fréquentation touristique en Polynésie française est passée de 237 000 personnes en 2019 à 77 000 en 2020. Source : IEOM- Agence de Polynésie - *Synthèse annuelle n°330* - avril 2021.

⁷ Selon l'IEOM, l'économie « bleue » englobe toutes les activités économiques liées aux océans, mers et côtes et les activités de soutien nécessaires à son fonctionnement. En raison de leur diversité et de leur imbrication dans les différents secteurs économiques, certaines activités liées à la mer sont difficiles à isoler et à mesurer (Agence de la Polynésie française – *Note expresse n°198* - août 2016).

⁸ Un euro est égal à 119,332 francs Pacifique (XFP).

⁹ IFPS - juin 2021, qui comptabilise au titre de l'économie « bleue » les domaines relatifs au transport maritime, portuaire, construction et réparation navale, construction d'ouvrage maritime, pêche, transformation et commerce, aquaculture et perliculture.

à bordure nord de la ZEE. Ces eaux sont riches en thons, produit à forte valeur ajoutée très prisé sur les marchés asiatiques de la Corée du Sud et du Japon¹⁰.

Forte de ces eaux poissonneuses et des recettes financières potentielles dans l'attribution de licences de pêche, la Polynésie française n'autorise aujourd'hui aucun navire sous pavillon étranger à pêcher dans les eaux territoriales¹¹.

Au-delà de la ZEE, la haute mer océanique est sous la gestion concertée d'organisations régionales des pêches (ORGP), auxquelles participent l'État et la CPF.

En Polynésie française, la filière pêche constitue la troisième ressource propre du territoire¹², la pêche hauturière assurant les deux-tiers de la production.

La pêche hauturière polynésienne est particulièrement respectueuse de la ressource et de l'environnement. La ZEE polynésienne est réservée aux navires de pêche locaux depuis 1996 et aucune licence de pêche n'est délivrée à des navires étrangers. Seule la pêche à la palangre (ligne avec hameçons) est utilisée par les thoniers polynésiens, au contraire des navires senneurs étrangers qui interviennent à l'extérieur de la zone. Pour maîtriser l'exploitation, le gouvernement polynésien n'a délivré que sept licences sur un quota de douze, lors du dernier appel à projets pour l'attribution des licences jusqu'en 2022.

Depuis cinq ans, la production est restée stable autour de 6 000 tonnes par an, soit une valeur estimée à la première vente de 25,1 M€ (3 Md XPF) et une valeur des exportations atteignant 14,2 M€ (1,7 Md XPF) en 2019¹³, soit 23 % du volume de la pêche palangrière.

Selon les objectifs fixés par la CPF, dans le cadre de l'adoption de la politique sectorielle de la pêche hauturière pour les années 2018-2022, ce secteur, en raison de l'extension de sa flotte - 69 palangriers en service en 2019 et 17 nouveaux en projet dans le cadre de programmes d'acquisition bénéficiant de dispositifs de défiscalisation métropolitaine et locale - devra concourir au développement économique du territoire, en visant notamment à l'équilibre économique de la filière par l'accroissement des marchés d'exportation de thon. L'objectif de la CPF et des acteurs de la filière est un volume de 12 000 tonnes. Dans la mesure où il est communément admis que le marché local polynésien absorbe 4 000 tonnes des poissons pêchés, le solde de la production est nécessairement orienté vers l'exportation, dirigée à 95 % vers les États-Unis.

Dans le cadre des orientations des ORGP, qui exhortent à un effort de réduction de pêche des thonidés, la voie choisie par la Polynésie française d'augmenter progressivement sa production pourrait apparaître contradictoire. Pour autant, cet objectif de croissance de la production s'inscrit dans une feuille de route considérée comme vertueuse par les acteurs du territoire. Le développement de la pêche hauturière est en effet identifié comme un enjeu important pour la création durable de richesse et d'emplois et la sécurité alimentaire de la

¹⁰ La moyenne de consommation de produits de la mer par an et par personne avoisine 58 kg en Corée du Sud et 45 kg au Japon (33 kg en France) d'après la FAO.

¹¹ Article 1^{er}, 1^{er} alinéa de la délibération n°97-32 de l'Assemblée de Polynésie française du 20 février 1997 relative à l'exploitation des ressources vivantes de la mer territoriale et de la ZEE au large des côtes de la Polynésie française.

¹² La première étant le tourisme, la deuxième la perle.

¹³ En 2020, les exportations de poissons ont été en très grande partie interrompues par la crise sanitaire (suspension de la desserte aérienne internationale durant plusieurs mois et faible demande des clients américains).

population. Identifier le niveau de développement de la filière pêche sans affecter durablement la ressource est essentiel pour la Polynésie française.

Parmi les principales mesures pour la mise en œuvre du plan 2018-2022, la pérennisation de la labellisation « MSC¹⁴ Pêche durable » de la pêche polynésienne obtenue en 2018 pour une durée de cinq ans pour le thon blanc et le thon à nageoires jaunes est nécessaire pour accroître l'attractivité et la visibilité des produits de la pêche polynésienne sur les marchés internationaux.

Le développement de la filière doit aussi s'appuyer sur des marins en nombre suffisant¹⁵, aux qualifications conformes aux contraintes réglementaires et adaptées aux nouveaux modes d'exploitation des navires, ce qui n'est pas encore le cas. Le territoire doit se doter d'organismes de formation répondant à ces nouveaux besoins. À ce titre, la CPF doit assurer au Centre des métiers de la mer de Polynésie française (CMMPF) les moyens adaptés au développement de ses activités, avec une nouvelle implantation sur la commune d'Arue¹⁶.

La progression de la pêche hauturière nécessite également un réaménagement complet du port de pêche de Papeete, prévu dans le cadre d'un schéma directeur et attendu pour 2028, dans une logique d'efficacité et d'éco responsabilité, pour un montant estimé à 31 M€ (3,7 Md XPF), financé intégralement par la CPF. Une incertitude majeure demeure quant au périmètre de l'espace dédié au programme, qui nécessite un dernier arbitrage de la CPF alors même que la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée a été signée¹⁷. Pour l'instant, le projet est suspendu.

L'encadrement juridique de la filière doit être complété. Des mesures réglementaires sont prévues, à l'horizon 2022, comme des *numerus clausus* sur les entrées de flotte, des zones de pêche réservées à la pêche côtière et des autorisations de sortie de la ZEE pour les palangriers polynésiens¹⁸.

Les captures polynésiennes ne représentent qu'une faible part des captures de l'océan Pacifique : 0,2 % des captures totales de thons, 3,1 % des captures de thon germon, 0,4 % des captures de thon obèse et 0,1 % des captures de thon à nageoires jaunes.

Placée en partie sur la *Tuna Belt*, la ZEE de Polynésie française est attractive. De nombreuses pêcheries étrangères, principalement asiatiques, viennent pêcher à proximité comme le montre la carte ci-dessous. La répartition des nationalités des navires de pêches étrangers surveillés en 2020 par les forces armées de Polynésie française (FAPF) est la suivante : 43 % de navires taiwanais, 33 % de navires chinois, 9 % de navires sud-coréens et 5 % de navires vanuatais.

¹⁴ Organisation internationale à but non lucratif créée en 1997, le MSC (*Marine Stewardship Council*) réunit des scientifiques et des spécialistes internationaux en produits de la mer et œuvre pour la préservation des espèces et des écosystèmes marins.

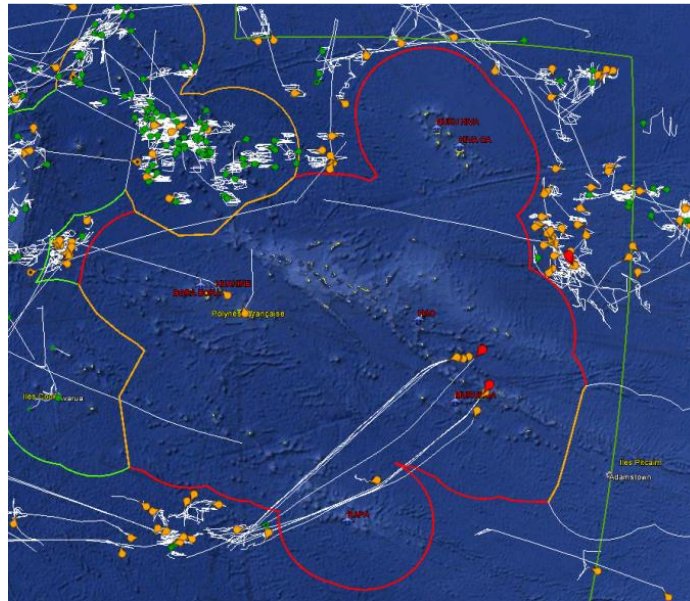
¹⁵ Il faudrait former 70 capitaines, 175 nouveaux marins et 150 marins en formation continue, pour assurer le développement de la pêche hauturière (Source : *Rapport de présentation de la politique sectorielle de la pêche hauturière* adoptée par la CPF, en 2018).

¹⁶ Cf. Chambre territoriale des comptes de Polynésie française, *Le Centre des métiers de la mer de Polynésie française*, juin 2021.

¹⁷ Une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée avec l'EPIC Grands Projets de Polynésie (n°4397/MAE/DRM du 21 juillet 2020).

¹⁸ Plan d'action établi dans le cadre de l'AMG.

Carte n° 1 : Localisation des navires étrangers aux abords de la ZEE de Polynésie française



Source : séminaire AMG de Polynésie française, 22 mai 2018

Depuis 2000, le tonnage moyen annuel de capture du thon dans le Pacifique sud-est de 429 249 tonnes, en hausse continue depuis 20 ans. En 2019, les volumes ont atteint 530 940 tonnes.

L'IATTC indique dans sa résolution de 2020 que la biomasse du stock reproducteur de thon rouge est proche de son point le plus bas et que le stock est surexploité, malgré une réduction de 40 % des captures depuis 2012. La commission « exhorte tous ses membres impliqués dans cette pêche à participer de manière juste et équitable, et sans exception, à l'adoption des mesures de conservation du stock dans l'ensemble de son aire de répartition ». De grandes puissances comme l'Australie et le Japon ont participé à l'effort de réduction de pêche des thonidés. L'Indonésie et la Chine ont, au contraire, augmenté les volumes de pêche, et Taïwan a maintenu un niveau de prélèvement élevé. Les États et territoires insulaires du Pacifique ont, en 10 ans, augmenté le volume de prises, à l'exception des Kiribati : +918 % dans les Îles Cook, +670 % pour les Vanuatu. La Polynésie française maintient un volume stable entre 6 000 et 7 000 tonnes par an mais vise son doublement à terme.

Tableau n° 1 : Évolution sur 20 ans des volumes de thons capturés par État dans le Pacifique sud

| | Captures en 2019 (en tonnes) | Part sur le total des captures en 2019 | Captures en 2000 (en tonnes) | Moyenne annuelle 2000-2019 | Evolution entre 2000 et 2019 |
|----------------------------|------------------------------|--|------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| <i>Indonésie</i> | 397 102 | 74,8 % | 278 842 | 306 749 | +42 % |
| <i>Chine</i> | 35 873 | 6,7 % | 2 063 | 18 419 | + 1638 % |
| <i>Taiwan</i> | 16 174 | 3,0 % | 16 780 | 16 679 | -4 % |
| <i>Iles Salomon</i> | 11 331 | 2,1 % | 3 924 | 8 698 | + 188 % |
| <i>Polynésie française</i> | 7 674 | 1,4 % | 6 968 | 6 812 | + 10 % |
| <i>Vanuatu</i> | 4 621 | 0,9 % | 600 | 7 855 | + 670 % |
| <i>Kiribati</i> | 4 359 | 0,8 % | 9 750 | 5 373 | -55 % |
| <i>Australie</i> | 3982 | 0,7 % | 10207 | 5 637 | -61 % |
| <i>Japon</i> | 3 825 | 0,7 % | 6 179 | 7 347 | -38 % |
| <i>Iles Cook</i> | 3 411 | 0,6 % | 335 | 2 650 | + 918 % |

Source : Cour des Comptes, d'après les données du WCPCF (open data, site internet de l'organisation)

Plusieurs États, notamment aux faibles ressources, et dont les limites des ZEE bordent celles de la Polynésie française, attribuent des licences de pêche qui constituent une source de financement¹⁹. Le Vanuatu devrait ainsi sortir de la liste des pays les moins avancés établie par l'ONU pour 2021, de même que Tuvalu et les Îles Salomon. Les activités de pêche constituent aussi des points d'entrée pour des contreparties diplomatiques.

Si les efforts de la Polynésie française pour réguler la pêche au thon dans ses eaux territoriales ne sont pas partagés au-delà de la ZEE, ils auront été vains, tant la ressource est actuellement à un niveau critique.

1.1.2 Alors que les positionnements stratégiques des États s'affirment, les grands fonds marins de Polynésie française ne font pas encore l'objet d'une stratégie commune

La connaissance des grands fonds marins est engagée depuis plus de 20 ans. Dès 2001, une expertise collégiale, la « campagne ZEPOLYF2 », a établi un inventaire des ressources de la ZEE de la Polynésie française, suivie d'une « évaluation stratégique et prospective préliminaire des encroûtements polymétalliques sous-marins de la ZEE de la Polynésie française » réalisée par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la Mer (Ifremer) et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)²⁰. En 2012, une étude de synthèse menée par l'entreprise Creocan pour le compte de la CPF, a analysé le potentiel minier des

¹⁹ Selon les licences de pêche, les volumes pêchés sont affectés à l'un ou l'autre des États contractants.

²⁰ Ifremer-BRGM, janvier 2002.

grands fonds²¹. En 2014, cette dynamique de recherche s'est poursuivie avec la mobilisation par la CPF de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) pour établir un état des lieux des connaissances sur le potentiel de ressources minérales profondes de la ZEE²².

Ces recherches ont confirmé la présence d'un potentiel de nodules polymétalliques au nord-ouest de la ZEE, à proximité des Îles Cook. Les recherches ont surtout permis d'identifier un potentiel de ressources prometteur concernant les encroûtements cobaltifères. Ces derniers demeurent plus accessibles que les nodules : ils se situent entre 800 et 4 000 mètres sur des monts sous-marins au sud des Îles de la Société et à proximité de l'archipel des Tuamotu²³. Le substrat sur lequel reposent les encroûtements, en particulier dans l'archipel des Tuamotu, présente par ailleurs un potentiel de ressources en phosphates.

Ces études recommandent d'approfondir les points de ressources identifiés grâce à des campagnes d'explorations ciblées, menées conjointement avec l'État et en intégrant un objectif de connaissance des écosystèmes environnants, qui se construirait très lentement et seraient fragiles. Les enjeux technologiques et techniques d'exploration devront être adaptées au contexte (robots permettant de décoller les encroûtements et de les broyer).

Au-delà de ces approches ciblées sur les ressources et la protection de l'environnement sont mises en exergue les conséquences anthropologiques de l'exploitation des fonds marins hauturiers. Pour les populations insulaires, ces derniers ne sont pas des espaces vides, méconnus et non appropriés. Ces espaces sont connus, nommés, utilisés et intégrés aux représentations locales du continuum terre-mer des polynésiens ; ils participent de leur identité.

Le gouvernement de Polynésie française, sur la base des études réalisées, projette des exploitations susceptibles d'intervenir dans 15 à 20 ans. En mai 2019, une étude²⁴ fut confiée, par la CPF, à la société française Abyssa, filiale spécialisée de la SA Creoccean²⁵, aux fins d'élaboration d'une stratégie d'exploration des ressources minières, et plus particulièrement des encroûtements cobaltifères. Il en est résulté, en septembre 2020, l'établissement d'un programme de recherches et de développement, dont le coût est estimé à 11,36 M€ HT, soit près de 1,36 Md XPF HT. La première phase devait démarrer fin 2021. Une rencontre entre le gouvernement de la CPF et les responsables de la société Abyssa, en août 2021, a mis en avant « le manque de réponse sur le retour sur investissement au profit de la Polynésie française et l'absence de prise en considération des rapports des polynésiens à l'océan ». En effet, outre le manque de visibilité sur le devenir de l'investissement, la CPF souhaite également une prise en compte de l'environnement biologique dans le cadre d'une exploration des fonds marins et souligne par ailleurs l'importance des aspects symboliques et politiques que représente l'océan.

De son côté, la société Abyssa se prépare à intervenir en créant une filiale polynésienne, Abyssa Polynésie, et en lançant un appel de fonds en juin 2021 pour son financement. La

²¹ Creoccean, *Étude prospective globale des activités liées à l'exploration et l'exploitation des ressources minérales océaniques profondes en Polynésie française*, ministère de l'environnement, de l'énergie et des mines, service des énergies et des mines, novembre 2011.

²² IRD, *Les ressources minérales profondes en Polynésie française*, Expertise collégiale, 2016

²³ Ce minerai fait aujourd'hui l'objet d'une forte demande, sans perspective de substitution à moyen long terme, ce qui conforte son niveau de prix.

²⁴ Étude d'un montant de 6 742 243 XPF TTC (environ 56 500 €) et d'une durée de neuf mois.

²⁵ La SA Creoccean est une ancienne filiale de l'Ifremer.

création de cette société répond à la volonté de la CPF d'être partie prenante des sociétés susceptibles d'intervenir sur ce sujet et de maîtriser les connaissances acquises.

Ces éléments témoignent qu'en 2021 la Polynésie française était engagée dans une stratégie régionale. Cette dernière semble toutefois menée sans référence explicite à une stratégie nationale.

La *Stratégie nationale relative à l'exploration et à l'exploitation minières des grands fonds marins* a tardé en effet à associer la Polynésie française.

L'État a mis en œuvre une stratégie nationale relative à l'exploration et à l'exploitation minières des grands fonds marins, approuvée par le comité interministériel de la mer (CIMer)²⁶ en octobre 2015. Le CIMer de janvier 2021 a décidé de lui donner une nouvelle ambition et a adopté cinq lignes directrices, dont la 4^{ème}, déjà inscrite en 2015, n'avait pas été mise en œuvre :

1. explorer dans la durée les grands fonds, afin d'augmenter la connaissance des écosystèmes naturels et des ressources minérales sous-marines, en mobilisant la communauté scientifique nationale ;
2. amplifier les efforts de protection des fonds marins dans le cadre d'une stratégie de sauvegarde des écosystèmes, articulée avec la *Stratégie nationale des aires protégées* ;
3. valoriser les ressources des grands fonds marins en relation avec le potentiel industriel français et européen ;
4. instituer une approche intégrée et partenariale avec les collectivités d'outre-mer ainsi qu'avec nos partenaires européens et internationaux ;
5. communiquer et informer les populations et les décideurs sur le potentiel que représente l'océan profond tout en les sensibilisant sur son utilisation durable.

Il semble que l'État n'ait pas pris la pleine mesure de la capacité de la CPF à conduire sa propre politique de connaissance des fonds marins. Cette apparente inaction surprend au regard des enjeux et au vu de l'abandon des recherches engagées dans la ZEE de Wallis-et-Futuna en 2014 et 2015²⁷.

En effet, les enjeux de connaissance demeurent importants dès lors que « 84 % de nos minerais sont dans nos océans, de formidables réservoirs de recherche, de matières premières dont il nous faut organiser à la fois la connaissance et l'extraction de manière compatible avec les autres activités, avec la recherche et la préservation de la biodiversité. »²⁸.

Dans un contexte de montée en puissance de certains États (Norvège, États-Unis...) dans le domaine des grands fonds marins, où les positionnements stratégiques s'affirment, la position de la France, qui dispose pourtant d'atouts indéniables, est fragilisée, selon le rapport sur la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les

²⁶ Créé par le décret n°78-815 du 2 août 1978, le CIMer est présidé par le Premier ministre et réunit les ministres compétents « dans le domaine de la mer sous ses divers aspects nationaux et internationaux et de fixer les orientations de l'action gouvernementale dans tous les domaines de l'activité maritime, notamment en matière d'utilisation de l'espace, de protection du milieu, de mise en valeur des ressources de la mer, de son sol et de son sous-sol ».

²⁷ L'expérience de l'État à Wallis-et-Futuna, entre 2010 et 2014, de procéder à une évaluation du potentiel de ressources minières dans la ZEE, a dû être abandonnée suite à une forte réaction de rejet des autorités locales ; elle met en évidence l'importance de prendre en compte les populations locales et leurs représentants.

²⁸ Discours du Président de la République le 3 décembre 2019 aux Assises de l'économie de la mer à Montpellier.

grands fonds marins²⁹ remis au Secrétaire général pour la mer (SG Mer)³⁰ en juillet 2020, par l'absence d'un projet d'ensemble pour l'océan et les grands fonds.

Désormais, le plan d'action issu du rapport présenté au CIMER du 22 janvier 2021 prévoit de « renforcer le partenariat avec les collectivités d'outre-mer, en particulier dans le Pacifique ». Ainsi, selon la DGOM, « *une concertation avec la Polynésie française et les autres territoires concernés sera organisée afin de construire un projet d'expertise commun Etat/territoires. Le programme de prospective engagé entre l'Etat et la Polynésie sera poursuivi sur la période 2021-2023 avec la mise en place sur la ZEE d'un site démonstrateur de vocation internationale (moyen d'exploration)* ».

À la suite de la présentation par le Président de la République en octobre 2021 d'un objectif spécifique dans le cadre du projet France 2030³¹ et de la *Stratégie nationale des grands fonds marins*, il apparaît nécessaire d'entreprendre un rapprochement entre la CPF et l'État, pour articuler les stratégies de l'une et l'autre.

Recommandation n° 1. (SG Mer) : Concrétiser en 2022 par une convention avec la Polynésie française le partenariat pour les fonds sous-marins fondé sur la stratégie adoptée par le CIMER de janvier 2021.

La notion historique de « matières premières stratégiques » constitue un élément-clé de la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française dans le domaine minier sous-marin car, si les ressources minérales issues des fonds marins devaient être classées comme telles, la compétence d'exploitation relèverait de l'État et non de la CPF.

Cette notion est définie par des textes réglementaires de la fin des années 1950, ces matières premières étant alors identifiées comme celles nécessaires à l'énergie atomique : hélium, uranium, thorium, béryllium, lithium et leurs composés. Ces références sont aujourd'hui considérées par les scientifiques comme inadaptées et devant être actualisées. Ce besoin d'*aggiornamento* devrait être satisfait dans le cadre du projet de refonte du code minier national, toujours en chantier depuis 2011, mais suspendu en 2021 sur ce point spécifique.

La loi statutaire du Pays ne fournit aucune indication sur la manière dont la compétence résiduelle de l'État s'articule avec celle de principe de la Polynésie française et ne précise pas dans quelle mesure la première conditionne la seconde. Aucune indication ne permet d'apprécier si le périmètre des « matières premières stratégiques » peut être aisément et durablement circonscrit et dans quelle mesure l'État pourrait contribuer à rendre plus opérante cette notion.

²⁹ CIMER, *Stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins*, janvier 2021.

³⁰ Créé par le décret n°95-1232 du 22 novembre 1995, notamment pour « *animer et coordonner les travaux d'élaboration de la politique du Gouvernement en matière maritime* ».

³¹ Objectif 11 *Investir dans les grands fonds marins*.

L'expertise collégiale de 2016 menée par l'IRD³² et le rapport³³ au SG Mer de juillet 2020 sur la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins relèvent cette limite. Dans ce dernier rapport, est suggérée notamment l'idée qu'en contrepartie d'une compétence pleine et entière de la Polynésie française concernant ces minerais, leur affectation pourraient être prioritairement orientée vers l'économie française.

Recommandation n° 2. (DGOM, DGALN, CPF) : Coordonner la mise en œuvre, entre l'État et la Polynésie française, du programme d'exploration des fonds marins 2021-2023

1.2 Afin de dépasser ces approches sectorielles, la Polynésie française a conçu un cadre original de gestion, l'aire marine gérée, toujours en construction

Conformément à son statut, la Polynésie française est souveraine en matière d'environnement et de création d'aires protégées.

Elle dispose d'une panoplie d'outils réglementaires, applicables aux espaces côtiers³⁴, qui ont permis de créer la réserve de biosphère de Fakarava, classée par l'Unesco au patrimoine mondial, les 40 zones de pêche réglementée (ZPR) situées notamment dans les Îles du Vent (46 %) et Tuamotu (44 %) pour faire face aux risques de surexploitation des lagons, enfin le plan de gestion de l'espace maritime (PGEM) de Moorea, afin de prévenir des conflits d'usage entre les différents occupants du lagon (pêcheur, hôtelier, prestataire de service dans le domaine du tourisme, association de protection de l'environnement).

Au-delà de la mer territoriale, la Polynésie française a entrepris de bâtir une politique de protection d'ensemble, pragmatique, qui tarde cependant à se concrétiser.

1.2.1 L'aire marine gérée créée par la CPF pour éviter le fractionnement de la ZEE nécessite un plan de gestion adapté

Le 6 juin 2017, à l'occasion de la conférence des Nations Unies sur l'ODD n°14 relatif à la protection des océans, le Président de la CPF a présenté le projet d'aire marine gérée (AMG) pour l'ensemble de la ZEE de la Polynésie française. Différent du concept nationalement et

³² P-Y.Le Meur, P.Cochonat, C.David *et al.*, *Les ressources minérales profondes en Polynésie française* ; A.Troianiello et C.David, *La répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française s'agissant des ressources minérales marines profondes*, IRD éditions, 2016.

³³ *Stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins*, CIMer, janvier 2021.

³⁴ Un travail de recensement des 51 espaces protégés a été mené en partenariat avec l'antenne locale de l'OFB, dans le cadre de la mise en œuvre de la *Stratégie nationale des aires protégées 2020-2030* (SNAP) arrêtée en janvier 2021. Des cartographies seront disponibles en 2022 au sein de la boîte à outils qui accompagne la SNAP pour sa mise en œuvre.

internationalement reconnu d'aire marine protégée (AMP), le concept repose sur une zone maritime qui demeure ouverte à la pêche polynésienne, tout en veillant à sa protection.

Antérieurement, dans l'archipel des Îles Australes, éloigné de Tahiti, les communes de Rurutu, Tubuai, Raivavae et Rimatara avaient émis le vœu, par délibérations votées en 2014, de créer une grande réserve marine dans la « ZEE des Australes ». L'ONG américaine Pew Charitable Trust, très présente dans les territoires français du Pacifique, a piloté le diagnostic des patrimoines culturel et naturel des Australes. La version définitive du diagnostic scientifique conduit par le Criobe-IRPC³⁵ fut présentée en juin 2015. Le compte rendu de la démarche participative conduite sur place était rendu public en avril 2016.

À cette même date, la CPF a rejeté publiquement ce projet des Îles Australes³⁶ : « *On est en train de s'enfermer. On ne peut pas interdire aux Polynésiens d'accéder à la zone économique de notre Pays. On va commencer par les Australes, puis ce sera les Marquises, les Tuamotu, et on ne pourra plus pêcher nulle part alors que notre flottille de pêche participe au développement et à l'emploi* ». Le conseil municipal de Rurutu a en conséquence annulé, début avril 2016, la délibération adoptée en juin 2014 en faveur de l'AMP, zone dans laquelle toute pêche devait être interdite, à l'exception d'un espace côtier de 20 milles.

Peu après, en 2016, une étude de faisabilité a été conduite avec pour objectif de créer une AMP aux Îles Marquises, sur une surface de 700 000 km². Ce projet avait été mené, à la demande de la CPF, avec l'appui technique de l'agence des aires marines protégées³⁷. Il est également resté à l'état d'intention.

Sur ces espaces à fort enjeu, la CPF privilégie une gestion centralisée, seule modalité qui lui semble permettre de préserver l'unité d'un espace maritime distant de Tahiti et aux caractéristiques environnementales multiples. C'est ainsi que la collectivité a annoncé en 2016³⁸, pour se départir du projet d'AMP aux Australes, son projet d'aire marine gérée à l'échelle de l'ensemble de la ZEE, eaux adjacentes, fonds marins et sous-sol compris.

Le parti pris de la Polynésie française est de promouvoir la préservation de l'environnement intégrant l'homme et ses activités, la précaution et la prévision, dans un contexte de forte évolutivité du milieu marin face au changement climatique.

Une étude d'optimisation de cette AMG a été commandée en 2016³⁹, puis, un arrêté du conseil des ministres d'avril 2018⁴⁰ a classé la ZEE en AMG, dénommée *Tainui Atea*, sur le fondement du code polynésien de l'environnement de la Polynésie française (catégorie VI⁴¹).

L'arrêté précise les orientations de gestion et les modalités de gouvernance. Le conseil de gestion, composé exclusivement des membres institutionnels ou étatiques, propose le plan

³⁵ Centre de recherches insulaires et observatoire de l'environnement - Institut des récifs coralliens du Pacifique.

³⁶ Le projet d'AMP devait être présenté en Conseil des ministres avant d'être soumis pour avis à la Commission des sites et des monuments naturels (CSMN), puis aux élus de l'Assemblée de Polynésie française (APF).

³⁷ Devenue depuis janvier 2020 Office français de la biodiversité (OFB).

³⁸ Ce projet a été confirmé lors du sommet du Pacifique sur l'Océan à Hawaii le 1^{er} septembre 2016.

³⁹ Diazabakana, A., Binet, T., Rochette J., *Étude d'optimisation d'une aire marine gérée à l'échelle de la ZEE polynésienne. Recommandations et orientations*, septembre 2016.

⁴⁰ Arrêté 507 CM du 3 avril 2018.

⁴¹ Art. LP. 2111-2.- *Les espaces naturels protégés sont classés dans six catégories suivantes selon leurs objectifs de gestion dont la VI relative aux aires marines ou terrestres gérées : espace protégé géré principalement à des fins d'utilisation durable des ressources et des écosystèmes naturels.*

de gestion et fixe chaque année son programme d'actions ainsi que le bilan annuel des actions conduites. Il a pour mission d'assurer également le suivi, l'évaluation et la révision du plan de gestion. Ainsi, le plan de gestion, approuvé en avril 2020⁴² pour trois années, reprend les actions engagées par le gouvernement depuis 15 ans. Il se décline en quatre grands enjeux, treize objectifs et 33 mesures principales.

Le premier enjeu concerne la pêche. Il s'agit d'accompagner le développement du potentiel de pêche de la Polynésie française en évitant la surpêche. Le deuxième enjeu, relatif à la mégafaune marine, vise à réduire les menaces. Le troisième enjeu cherche à rassembler les États et territoires du Pacifique autour de la bonne gestion de l'océan pour mieux le protéger et défendre ses intérêts dans les négociations internationales. Enfin, le quatrième enjeu ambitionne d'augmenter les efforts de communication, de sensibilisation et d'éducation pour que l'information circule mieux et que chacun puisse devenir un acteur du changement.

Le plan est accompagné de douze mesures réglementaires devant être instaurées entre 2020 et 2025, parmi lesquelles on trouve l'élaboration de zones de pêches réservées à la pêche côtière, la protection des récifs coralliens, l'inscription des Îles Marquises au patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco et la désignation des Îles Australes en réserve de biosphère.

Selon les services de la CPF, de nombreuses actions du plan de gestion n'ont pu être réalisées en raison de la pandémie du coronavirus qui a limité les activités et les déplacements. Le comité de gestion de l'AMG ne s'est par ailleurs pas réuni depuis 2020.

Surtout, après trois ans de création, l'AMG est toujours en construction, sans action concrète mise en œuvre, ni de plan stratégique défini, chiffré et arbitré par le comité de gestion. Ce constat révèle une forte hésitation du Gouvernement polynésien quant aux orientations à retenir pour cette zone et témoigne d'une insuffisante maturité du dispositif original pourtant choisi par la CPF. Un accord partenarial de janvier 2020 entre l'OFB et la Polynésie française a engagé une démarche de révision et de consolidation du plan de gestion qui reste en attente.

Des « incohérences » avaient en effet été relevées par l'OFB quant à la méthodologie, au périmètre et à la gouvernance de l'AMG :

- le plan de gestion est défini pour une période de trois ans, sans méthodologie spécifique. Cette durée est estimée trop courte pour fixer des objectifs à long terme et des objectifs opérationnels mesurables pour la conservation des écosystèmes marins ;
- le périmètre de l'AMG couvre celui de la ZEE de la Polynésie française, ce qui exclut la mer territoriale, les eaux intérieures et les milieux terrestres. Or, des mesures de gestion, hors périmètre de l'AMG, sont explicitement visées dans le plan ;
- le conseil de gestion de l'AMG pourrait faire appel à tout service, organisme ou personnalité jugés utiles pour aider à la décision, créer des groupes de travail et une instance de concertation et/ou consultation.

Par ailleurs, l'AMG, telle qu'adoptée, est une entité non fractionnable. Mais le Gouvernement polynésien prévoit de délimiter des zones de protection forte, pour les monts sous-marins par exemple, qui sont des écosystèmes atypiques et singuliers⁴³. Ce zonage ferait

⁴² Arrêté 4247 MCE du 6 avril 2020.

⁴³ Selon de nombreux travaux scientifiques, les monts sous-marins, qui selon les données bathymétriques actuelles seraient au nombre de 509 dans la ZEE, présentent un intérêt du point de vue des ressources halieutiques puisqu'ils attirent une partie de la faune pélagique qui y demeure pour se reproduire, se nourrir.

l'objet de réflexions en concertation avec l'ensemble des acteurs de l'AMG permettant d'établir *in fine* une cartographie des vocations.

1.2.2 Ainsi renforcée, l'AMG de Polynésie française pourrait participer à la mise en œuvre des objectifs internationaux en faveur de l'océan

Les normes permettant l'inscription d'un espace maritime comme aire marine protégée (AMP) ont été posés sur le plan international. Leur respect conditionne leur inscription dans la base de données *WDPA (World Database on Protected Area)*⁴⁴. Le code de l'environnement national reconnaît différentes catégories d'AMP⁴⁵, la plupart d'entre elles permettant de concilier les enjeux de protection et le développement durable d'activités.

L'AMG de la Polynésie française s'écarte cependant de la définition de l'AMP sur plusieurs points. Notamment, son plan de gestion actuel peut apparaître surtout comme un outil de planification du développement de la pêche hauturière polynésienne à des fins principales d'utilisation des ressources. Or, c'est l'objectif premier de conservation des habitats et des espèces qui doit être mis en avant.

Sur le plan international, la motion 066 adoptée par l'UICN⁴⁶, relative aux orientations pour identifier la pêche industrielle incompatible avec les aires protégées définit la « pêche industrielle » comme « *celle pratiquée par des navires motorisés (> longueur de 12 m x largeur de 6 m), disposant d'une capacité de >50 kg de prises/voyage, demandant d'importantes sommes d'argent pour leur construction, maintenance et fonctionnement, et principalement vendue commercialement,* », en précisant que « *la pêche utilisant des dispositifs de chalut traînés ou remorqués le long des fonds marins ou de la colonne d'eau, et la pêche utilisant des sennes coulissantes et des grandes palangres, peut être définie comme pêche industrielle* ». En l'état, cette définition est incompatible avec les objectifs du Gouvernement polynésien en matière de pêche hauturière dans laquelle interviennent des palangriers, dont la majorité a une longueur supérieure à 16 mètres⁴⁷.

Dans le même temps, le Gouvernement de la Polynésie française soutient deux projets d'envergure internationale auprès de l'Unesco : le projet de réserve de biosphère aux Australes et le projet d'inscription des Îles Marquises au patrimoine mondial. L'articulation de ces deux projets avec celui de l'AMG n'est pas envisagée dans le plan de gestion de la zone, alors même qu'ils sont indissociables. L'OFB est engagé aux côtés de la CPF pour l'élaboration du plan de gestion des Îles Marquises, ce qui pourrait permettre de rapprocher les deux projets.

⁴⁴ Cette base de données est une référence établie notamment par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP), l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et le Centre de surveillance de la conservation de la nature (UNEP-WCM) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

⁴⁵ L'article L.334-1 du code de l'environnement relatif aux AMP mentionne notamment, dans sa rédaction de juillet 2019 : *10° Les AMP créées en application des codes de l'environnement de la Polynésie française, des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna.*

⁴⁶ L'UICN est un organisme non gouvernemental classant les animaux et plantes selon des critères de danger d'extinction et précise les espèces menacées.

⁴⁷ Source ministère des armées : en 2019, 69 navires pratiquaient la pêche hauturière, dont 26 ayant une longueur inférieure à 16 m, 14 dont la longueur est comprise entre 16 et 20 m et 29 entre 20 m et 24 m.

À l'occasion du congrès mondial de la nature à Marseille en septembre 2021, la Polynésie française a annoncé sa volonté de regrouper au sein d'un même texte les outils réglementaires de protection et de gestion durables des espaces et des espèces polynésiens, afin d'apporter une articulation plus cohérente. Ce projet de refonte des normes réglementaires polynésiennes est lié au projet de zonage côtier autour des archipels, excluant la pêche professionnelle palangrière, telle que pratiquée aujourd'hui dans l'espace de l'AMG, et réservant la pêche côtière aux populations locales. La collectivité souhaite ainsi organiser les espaces de travail, tout en limitant les impacts des activités sur l'environnement.

La Polynésie française n'a pas encore fait le choix de poursuivre la demande de reconnaissance internationale de l'AMG auprès du Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP/Wdpa) en tant qu'AMP sur toute sa surface ou seulement sur une partie de celle-ci, ce qui permettrait de réserver certaines zones à la conservation et d'autres à la pêche ou l'exploitation des ressources minérales. *A minima*, le plan de gestion sera amélioré et la gouvernance de l'AMG élargie, sans reconnaissance internationale. Ainsi, la Polynésie française pourrait indirectement, et à son rythme, participer aux engagements, pas seulement nationaux mais internationaux, de mise en œuvre de l'ODD n°14.

Recommandation n° 3. (SG MTE, CPF) : Consolider le plan de gestion de l'Aire marine gérée (méthodologie, périmètre, gouvernance).

Recommandation n° 4. (SG MTE, CPF) : Délimiter, au sein de la ZEE de la Polynésie française, des espaces protégés permettant le respect des engagements nationaux et internationaux de mise en œuvre de l'objectif de développement durable n°14.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les menaces qui pèsent sur les ressources de la ZEE de la Polynésie française sont tout à la fois d'ordre international, environnemental et économique, les pressions croissantes étant exercées autant par ses riverains que par une population locale dépendante de la mer. Le compromis souhaité par la CPF entre une protection absolue de l'ensemble de la ZEE et le développement de cet espace, traduit par la classification en AMG, incline à une conception centralisée de la gestion et de la gouvernance par la collectivité et vise à concilier les objectifs de protection, de conservation, d'exploitation et de valorisation des ressources de la ZEE. L'AMG, qui pourrait être un outil structurant des politiques sectorielles nécessaires pour y parvenir, ne constitue cependant toujours pas le socle d'une approche intégrée, en raison notamment d'une conception décalée par rapport aux cadres nationaux et internationaux et d'une mise en application qui demeure parcellaire.

2 UNE VOLONTE RESOLUE DE L'ETAT ET DE LA CPF EST INDISPENSABLE À LA VALORISATION ET A LA DEFENSE DE LA ZEE

2.1 Les moyens engagés au bénéfice de la ZEE doivent être à la mesure des ambitions locales et des engagements nationaux

Quelle que soit la répartition des compétences en la matière, la gestion de la ZEE implique la mobilisation de moyens financiers et de savoir-faire, qui ne sont pas toujours disponibles localement. Cette gestion implique également un enchaînement de tâches allant de la production de règles jusqu'à leur mise en œuvre et à leur contrôle. Si des observateurs comme la chambre territoriale des comptes⁴⁸ ou le conseil général de l'environnement et du développement durable ont souligné récemment les progrès de la CPR en matière de culture de gestion, des évolutions sont encore nécessaires pour permettre la prise en compte des interactions entre les politiques horizontales déployées - celles du Pays - et les approches transversales – communes au Pays et à l'État.

2.1.1 Le soutien financier et le partenariat technique de l'État restent indispensables à l'activité économique et à la recherche en Polynésie française

Les ressources budgétaires et techniques de la Polynésie française sont limitées, en dépit de sa richesse économique et du potentiel fiscal qui en résulte. L'État, en application de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) soutient l'économie du territoire. En 2020, les dépenses de l'État en Polynésie française, d'un montant de 1,68 Md€ (contre 1,56 Md€ en 2019), représentaient plus du tiers du PIB polynésien. L'État et la CPF ont conclu en mars 2021 un troisième contrat de développement et de transformation 2021-2023, complété par un accord territorial de relance. Ces contrats représentent un montant total de 24,2 M€ (2,89 Md XPF) pour la période 2012-2023⁴⁹.

Sur le plan économique, le secteur de la pêche est particulièrement soutenu par la CPF au travers de diverses aides financières directes et indirectes. La mobilisation de ces dispositifs par les acteurs de la filière s'est accrue depuis la réforme globale du régime en 2017. Pour l'exercice 2019, les aides perçues par le secteur sont regroupées dans le tableau ci-après, les aides à la pêche hauturière n'ayant pu être dissociées des aides à la pêche côtière.

⁴⁸ Cf. par exemple, chambre territoriale des comptes, *Collectivité de la Polynésie française, Gestion des ressources humaines*, juillet 2020 et *Collectivité de la Polynésie française, Politique de l'environnement*, octobre 2017.

⁴⁹ Depuis la fermeture du Centre d'Expérimentation du Pacifique (CEP), la CPF bénéficie d'un soutien financier particulier de l'État. Ce dernier, initialement temporaire, a été maintes fois reconduit. Il est désormais sanctuarisé depuis 2020 au sein d'une dotation globale d'autonomie (DGA) de 90,5 M€ (10,8 Md XPF) financée par un prélèvement sur recette qui en garantit l'évolution.

Tableau n° 2 : Vue globale des aides perçues, en 2019, par le secteur de la pêche

| 2019 - En € & (MF CFP) | Pêche Hauturière | Pêche Côtière | Pêche Lagonaire |
|-------------------------------------|--|---|---|
| Aides directes | Aides à l'investissement : 821 252 € (98 MF CFP) | | Aides à la pêche lagonaire : 1 474 902 € (176 MF CFP) |
| | Aides à la glace : 97 209 € (11,6 MF CFP) | | |
| | Aides à l'export : 879 913 € (105 MF CFP) | | |
| | Aides pour études et expertises : néant | | |
| | Aides en matière de sécurité : 173 468 € (20,7 MF CFP) | | |
| Defiscalisation | Défiscalisation locale : 1 684 405 € (201 MF CFP) | | |
| | Défiscalisation nationale : néant | | |
| Aides indirectes | FRPH : 3 963 798 € (473 MF CFP) | | |
| | | FFPH : 47 767 € (5,7 MF CFP) | |
| | Exonérations douanières : 4 709 629 € (562 MF CFP) | | |
| | Aides aux cotisations sociales : 343 585 € (41 MF CFP) | | |
| Nombre d'acteurs par filière | 69 Unités & 17 594 milliers d'Hameçons | 340 Poti marara & 33 Bonitiers 117 DCP ancrés 35 machines à glaces & 11 chambres froides | 849 cartes CAPL 670 : activité unique & 179 : pluri activité |
| Production | | | |
| <i>Tomnages</i> | 6 601 t | 2 292 t | 4 300 t (estimé) dont 3 400 t de poissons lagonaires |
| <i>Valeur</i> | 84 806 838 € (10,120 Milliards de F CFP) | | 16 760 245 € (2 Milliards de F CFP) |
| | <i>estimation CTC sur la base de la valeur moyenne du kg de poisson à l'export 2019 soit 9,5 € (1.138 F CFP) le kg</i> | | <i>estimation DRM</i> |

Source : CTC d'après les données fournies par la collectivité.

Le soutien de la CPF à la pêche hauturière passe par un régime de double défiscalisation nationale et locale⁵⁰, qui permettrait d'obtenir, selon les secteurs, plus de 60 % d'aide sur le montant de l'investissement éligible⁵¹. Ces dispositifs bénéficient soit à des investisseurs (polynésiens ou métropolitains), soit directement aux armateurs, pour l'acquisition de navires de pêche (construits ou non dans un chantier naval polynésien) ou pour des investissements de stockage et de conditionnement nécessaires à la filière. Entre 2017 et 2019⁵², 14 sociétés ont bénéficié d'un agrément de défiscalisation locale dans le cadre de la construction ou de la maintenance de navire de pêche hauturière. Le montant cumulé des projets agréés s'élève à près de 27,65 M€ (3,3 Md XPF) pour un montant total de crédits d'impôts et exonérations d'impôts de 13,83 M€ (1,65 Md XPF).

Selon le Haut-commissariat de la Polynésie française, la défiscalisation nationale constitue un outil indispensable au renforcement du tissu économique polynésien et des emplois qui s'y rattachent, surtout dans le cadre de la relance économique post-Covid-19, alors qu'aucun

⁵⁰ Les projets d'investissements structurants réalisés en Polynésie française peuvent bénéficier, sous certaines conditions et jusqu'en 2025⁵⁰, du dispositif de défiscalisation polynésien (articles LP 911-1 à 941-14 - titre 1^{er} de la 3^{ème} partie du code des impôts de la Polynésie française et plus particulièrement article LP. 923-1, secteur primaire, pêche professionnelle hauturière) et du dispositif de défiscalisation métropolitain dit « Girardin industriel » (articles 199 *undecies* B et 199 *undecies* C et des articles 217 *undecies* et *duodecies* du code général des impôts).

⁵¹ 75 % de 40 % des crédits d'impôts polynésien + 66 % de 50 % de réduction d'impôt métropolitaine, desquels il faut ensuite déduire les frais de dossiers.

⁵² Aucun agrément n'a été accordé en 2015 et 2016.

dispositif d'État pérenne en faveur du secteur privé n'est mis en œuvre dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique et que les aides européennes déployées dans les départements d'outre-mer ne sont pas accessibles dans les collectivités d'outre-mer. Dans ce contexte, l'évaluation, actuellement en cours, de la soutenabilité financière des aides apparaît indispensable pour s'assurer que, sur une durée pluriannuelle, la CPF sera en mesure de financer l'ensemble de ces dispositifs, et notamment la défiscalisation locale dans le domaine la pêche hauturière. Les professionnels s'engagent en effet dans des programmes pluriannuels d'acquisition de palangriers.

Le partenariat technique entre l'État et la CPF, engagé depuis 1977, se traduit par les contrats de développement et de transformation. Le dernier d'entre eux porte sur la période 2021-2023 et regroupe 53 conventions d'assistance et de participation financière entre l'État, ses opérateurs et la Polynésie française. Quarante d'entre elles prévoient des soutiens financiers de l'État ou de ses opérateurs, les autres portant uniquement sur la formation ou l'assistance technique. La gestion de la ZEE constitue un axe de partenariat expressément identifié dans l'une de ces conventions d'assistance relatives à la protection de l'environnement, dont le projet est en cours de négociation avec le ministère de la transition écologique (MTE).

Nombre d'opérateurs nationaux interviennent par ailleurs en Polynésie française pour soutenir son développement et apporter aux autorités locales l'assistance technique requise en matière océanique : l'Institut de recherche pour le développement (IRD), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Agence française de développement (AFD), l'université de Polynésie française (UPF) ou l'Office français pour la biodiversité (OFB). La plupart de ces opérateurs sont présents et actifs en Polynésie française depuis plusieurs dizaines d'années, ce qui renforce leur légitimité. Ils ont la double mission de répondre aux besoins locaux tels qu'exprimés par la CPF et de concourir aux objectifs nationaux.

En matière de recherche, ces opérateurs se sont rassemblés au sein du réseau RESIPOL (recherche-enseignement supérieur-innovation pour la Polynésie). Ce consortium répond à l'un des principaux objectifs de la politique de recherche de la CPF, qui est de soutenir, de dynamiser et d'organiser le secteur de la recherche pour mettre en réseau les ressources⁵³. En 2021, ce consortium a produit ses premiers résultats et développé des projets qui répondent à bien des égards à des enjeux spécifiques à l'océan.

Si les partenariats entre l'État et la CPF se renouvellent fréquemment par tacite reconduction ou ne donnent pas lieu à de profonds changements de contenu, une évolution se dessine avec le renouvellement du partenariat d'assistance technique entre le MTE et la CPF : le projet de convention, qui devrait être conclu fin 2021, couvre un spectre plus large d'appuis et de soutiens techniques de l'État pour les 18 prochaines années. Il est également prévu une double gouvernance de ce partenariat, au plan local mais également en administration centrale avec la désignation d'un haut fonctionnaire chargé de son suivi.

Cette gouvernance partagée et le resserrement de la coordination sont en effet nécessaires. On constate par exemple que le plan d'action national pour la protection des cétacés, engagé en 2018, exclut⁵⁴ les territoires ultra-marins détenant la compétence

⁵³ Constitué en application de la loi n°2013-660 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013, ce partenariat établi entre l'Université de la Polynésie française et l'ensemble des organismes de recherche présents sur le site polynésien fonde un nouveau mode d'organisation de l'appui de l'État en la matière.

⁵⁴ « Les territoires ultramarins disposant d'une compétence propre en environnement n'entrent pas dans le champ du plan d'action pour la protection des cétacés ».

environnementale, y compris pour améliorer la connaissance (axe 1) ou renforcer l'action internationale en matière de protection des cétacés (axe 3), alors que, depuis le 13 mai 2002, la Polynésie française est, sur décision du pays, le plus grand sanctuaire au monde pour les mammifères marins et y concentre 16 à 24 espèces de cétacés selon les saisons.

Ce projet de partenariat partant des besoins identifiés par chacune des parties exprime clairement la nécessité « *d'inventer des solutions adaptées de gestion* » en matière d'environnement. Dans cette perspective, son préambule énonce que le partenariat État-CPF doit « *sortir des liens verticaux qui ont longtemps prévalu entre la métropole et la collectivité d'outre-mer, en reconnaissant les réalités locales et en évitant de transposer la réalité métropolitaine comme le modèle à suivre, en privilégiant un dialogue authentique où les intérêts des deux parties sont recherchés, où les droits et les devoirs réciproques sont exercés* ».

C'est à la faveur de ce projet que l'État propose ses appuis à la CPF pour la préservation et la valorisation de la zone économique exclusive au niveau local, national et international.

2.1.2 Si les moyens opérationnels sont efficaces, ils restent limités

L'État conserve la responsabilité de la surveillance de la ZEE polynésienne, pour y faire respecter la souveraineté française et veiller à son usage pacifique⁵⁵. Son intervention se décline à travers les principaux enjeux de l'action de l'État en mer (AEM), qui comprend 45 missions⁵⁶ dans la zone maritime⁵⁷. Compte tenu des enjeux et de la surface de cet espace maritime, le format des forces armées en Polynésie française peut apparaître comme modeste.

La surveillance s'exerce depuis le centre opérationnel interarmées de Tahiti, co-localisé avec le centre maritime commun (CMC), qui comprend un centre de recherche et de sauvetage aux normes internationales (JRCC) où sont observés les navires de commerce, de pêche, de plaisance et qui déclenche les moyens lourds de sauvetage en mer. Le JRCC bénéficie de relais locaux, grâce aux 350 bénévoles de la fédération d'entraide polynésienne de secours en mer, créée en 2007 sur une initiative conjointe de l'État et du Gouvernement polynésien.

Cette mission de surveillance de la navigation est essentielle à la protection de la zone, notamment afin de prévenir les événements de mer majeurs, tels que les échouements de navires de pêche étrangers ou les avaries de navires de commerce que la Polynésie française a eu à connaître au cours des dernières années⁵⁸.

⁵⁵ Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 indique que « *La Nouvelle-Calédonie et les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna font de la France une puissance politique et maritime dans le Pacifique. Elle y dispose de ressources halieutiques et minérales importantes. Cette situation confère à notre pays un accès à de nombreuses organisations régionales : Forum du Pacifique Sud, Agence des pêches, etc. Nos enjeux de souveraineté doivent y être défendus, de même que doit être garantie la sécurité de nos concitoyens dans des zones exposées aux aléas climatiques, notamment au travers des Accords FRANZ (France – Australie – Nouvelle-Zélande). La France contribue à la protection générale des populations et des ressources de l'océan Pacifique.* »

⁵⁶ Arrêté du 25 octobre 2016 fixant les missions de l'État en mer en Polynésie française.

⁵⁷ Cour des comptes, *Le rôle de la Marine nationale dans l'action de l'État en mer*, exercices 2010 à 2017, 2019 et *L'action des forces armées en outre-mer*, exercices 2014 à 2017, 2019.

⁵⁸ En 2017, navire « Shen Long Yu 21 » à Marutea Nord ; en 2018, navire « Thorco Lineage » à Raroia ; en 2020, navire « Shen Gang Shun 1 » à Arutua ; en 2021, navire « Ping Tai Rong 49 » à Anuanurunga.

Depuis l'échouement du cargo « Thorco Lineage » en 2018, la surveillance générale de la navigation maritime conduit par le JRCC de Tahiti a été réorganisée et renforcée, tout d'abord avec la mise en place et la gestion de systèmes de surveillance intégrés avec des zones d'alerte et de vigilance, et des alarmes (système IMDATE/SEG de l'Agence européenne de sécurité maritime), puis confortée en novembre 2019 par un arrêté du Haut-commissaire imposant des obligations déclaratives pour tout navire transitant dans les eaux territoriales et de passer à plus de sept milles des côtes s'il transporte des marchandises dangereuses.

Enfin, pour consolider ce dispositif de prévention des accidents dans cette zone de navigation dangereuse, en particulier dans les archipels, le JRCC de Tahiti mène une étude, avec le concours du SHOM, pour mettre en place des voies de navigation recommandées et des zones à éviter. Une première étape consiste à les promulguer par arrêté du Haut-commissaire.

Pour la CPF, la surveillance et les moyens alloués à cette mission pourraient être intensifiés afin de prévenir des risques majeurs et disposer d'un cadre de coopération et de collaboration efficient pour la gestion des suites de ces événements, parfois au-delà des compétences du territoire. La CPF souhaite par exemple que le seuil de signalement des navires transportant des matières dangereuses soit abaissé de 3 000 à 300 UMS⁵⁹. L'abaissement de ce seuil aurait incontestablement un impact sur les missions de surveillance de la navigation et les moyens qui devraient y être alloués. Afin de protéger le littoral et de contribuer au développement de la surveillance de la navigation, un dossier établi conjointement par la CPF et l'Etat est à l'étude et sera présenté à l'Organisation Maritime Internationale (OMI) pour la création d'une « zone maritime particulièrement vulnérable (ZMPV) », cohérente avec l'AMG de Polynésie française et la réserve de biosphère de Fakarava.

La lutte contre la pollution, en cas d'évènements majeurs ou de catastrophes, relève de la compétence de l'Etat, aux termes de l'article 14-6 de la loi organique. Ainsi, tout navire étranger surpris en action de pêche ou en flagrance de rejet volontaire de produits polluants dans la ZEE est intercepté, dérouté et poursuivi dans un cadre judiciaire⁶⁰. A titre d'exemple, s'agissant des pollutions marines, l'armateur du navire chinois dérouté à Papeete le 12 mai 2019 après un rejet d'eaux de cale contenant des hydrocarbures a été jugé et condamné le 28 janvier 2020 à une amende de 35 MXPF (293 304 €). La surveillance des pollutions est assurée, sous la coordination du commandant de la zone maritime, par les moyens des forces armées et par le JRCC de Tahiti, qui assure le recueil, le traitement et l'analyse des informations en provenance des navires ou aéronefs. En cas de flagrance de rejet volontaire de produits polluants dans la ZEE, le navire peut être intercepté et dérouté dans un cadre judiciaire. La lutte contre les pollutions maritimes relève pour partie de la Marine Nationale et pour partie de la CPF, selon l'espace maritime concerné et selon l'ampleur ou la sensibilité de la pollution. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens dans son arrêt du 19 novembre 2020 relatif à l'affaire du palangrier d'Arutua.

La surveillance se révèle particulièrement efficace en matière de police des pêches. Le dispositif combine, pour être dissuasif, la surveillance à distance par données électroniques VMS⁶¹ (*vessel monitoring system*) et AIS (*automatic identification system*), par clichés satellite

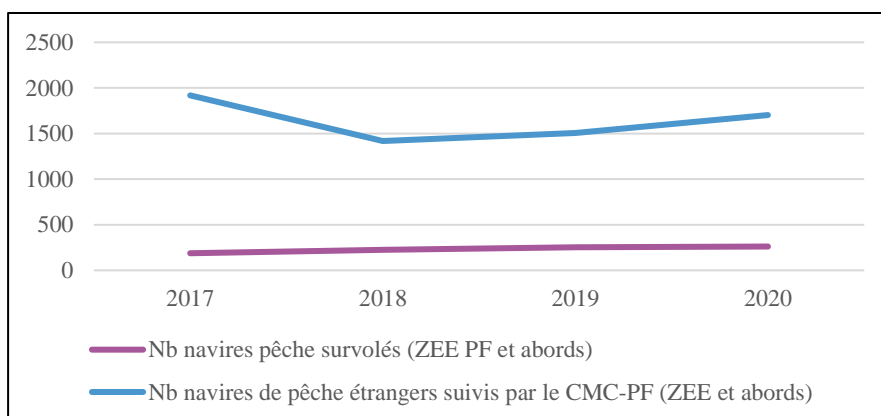
⁵⁹ Système international de mesure de la jauge du navire.

⁶⁰ Le capitaine et le second du palangrier chinois échoué fin juillet 2021 à Anuanurunga ont été placés sous contrôle judiciaire et seront jugés en comparution immédiate, poursuivis pour pollution marine. Dans l'attente, ils ont interdiction de quitter le territoire (*Tahiti Info*, jeudi 29 juillet 2021).

⁶¹ Tous les navires inscrits à une ORGP, dont les navires de pêche étrangers, ont l'obligation d'émettre un signal VMS par satellite. Ce signal est surveillé en permanence depuis le centre maritime commun (CMC-PF).

et par projection de moyens aériens et navals des FAPF, dans la ZEE et à ses abords. Les senseurs électroniques permettent de détecter toute incursion dans la zone, mais aussi de vérifier que tout navire étranger en transit dans la ZEE adopte une vitesse correspondant à un transit (soit entre 7 et 12 nœuds) et non à une activité de pêche. Toute situation anormale ou inhabituelle conduit au déclenchement d'une mission aéromaritime. Des comptes sont demandés aux autorités étrangères de police des pêches. Les sanctions peuvent aller jusqu'à l'interdiction de pêcher dans les zones des ORGP, la saisie du navire et des prises ainsi que des amendes. Enfin, des missions régulières de surveillance sont menées tout au long de l'année, à l'intérieur de la ZEE et dans ses abords directs, pour montrer ostensiblement aux armements de pêche étrangers qu'ils sont surveillés, même à plusieurs milliers de kilomètres de Tahiti. En 2020, 1 230 heures de mer ont été ainsi consacrées à la surveillance des pêches et du trafic de stupéfiants. 1 701 navires de pêche étrangers ont été suivis en permanence dans la ZEE et à ses abords (jusqu'à 100 milles nautiques), dont 28 % au titre d'un transit en ZEE (escale technique à Papeete, passage d'une zone de haute-mer à une autre). 261 navires de pêche ont été survolés dans la ZEE et ses abords - souvent à 1 000 km, voire 2 000 km de Tahiti -, soit 15 % des navires suivis.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de navires suivis et survolés dans la ZEE de Polynésie française et ses abords



Source : Cour des comptes d'après FAPF, 2020

À la suite du cinquième sommet France-Océanie de juillet 2021, dans la logique de la stratégie indopacifique arrêtée par les autorités françaises au printemps 2018, le président de la République a annoncé la création d'un réseau de garde-côtes pour le Pacifique sud pour « mieux faire face aux logiques de prédatons dont nous sommes collectivement victimes » et pour « protéger les espaces maritimes », qui sont « la première des richesses » des États du Pacifique sud.

Pour renforcer le dispositif de contrôle de la pêche et améliorer l'action des services de l'État et de la CPF, la Polynésie française s'est dotée d'un plan de contrôle des pêches le 18 février 2020 lors de la réunion plénière de la commission maritime mixte État-CPF. Il comprend des objectifs généraux (contrôle des obligations déclaratives, suivi des navires de pêche par satellite et lutte contre la pêche illicite non déclarée, dite « pêche INN ») et des objectifs spécifiques portant sur le contrôle des eaux territoriales ainsi que lors des débarquements à quai. Le plan prévoit la participation des bateaux polynésiens, répartis dans toute la ZEE. Une fiche

de signalement est à la disposition des professionnels de la mer polynésiens (transport, pêche) pour rapporter les éventuelles activités étrangères de pêche illicite. Cette filière d'information reste à consolider : les coûts de connexion depuis les navires sont en effet extrêmement élevés et, selon les marins-pêcheurs eux-mêmes, ils sont peu mobilisés. En 2020, deux opérations de « levée de doute » ont été conduites par l'État, sur la foi d'informations transmises de la sorte.

Recommandation n° 5. (Haut-commissaire, CPF) : Adapter les moyens de communication entre la flotte hauturière polynésienne, le centre de surveillance des pêches et les forces armées pour mieux protéger la ZEE.

Aucune action de pêche illicite n'a été constatée au sein même de la ZEE de la Polynésie française par des navires de pêche étrangers, grâce à ce dispositif ciblé, visible et non prédictible. La perception d'une ZEE pillée est entretenue sur les réseaux sociaux et par des groupes d'intérêt étrangers à des fins d'influence sur le modèle polynésien d'AMG, malgré les actions de communication régulières de l'État dans les médias.

En ce qui concerne la lutte contre les stupéfiants, aux dires des FAPF, les trafics illicites génèrent des flux faibles mais constants entre l'Amérique latine et le Pacifique ouest (Australie et Nouvelle-Zélande), en passant par la ZEE de la Polynésie française. En 2020, la chute du trafic aérien a conduit le trafic de méthamphétamine (« Ice ») à se reporter sur la voie maritime (conteneurs). Un plan de lutte antistupéfiants a été signé le 3 février 2021, entre l'État et le Pays, sans contenir toutefois de disposition relative à la lutte en haute mer.

La France est par ailleurs le seul État européen à maintenir dans le Pacifique une présence militaire permanente. Pour ces missions, les moyens de la Marine nationale en Polynésie française sont dimensionnés au plus juste. Selon le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, les forces de souveraineté ont été réduites « au niveau strictement nécessaire aux missions des armées proprement dites » : 900 militaires en 2020 contre 2 000 en 2003⁶². Les forces armées, 1 200 militaires et civils, sont stationnées sur l'Île de Tahiti.

Le Haut-commissaire est le représentant de l'État en mer dans l'ensemble de la ZEE. Ses responsabilités s'étendent au-delà, car la France est responsable du secours aux personnes dans une zone de 12,5 millions de km². Il est assisté par l'amiral, commandant de la zone maritime (CZM), chargé de coordonner l'action en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens : Marine nationale (y compris la gendarmerie maritime), affaires maritimes, gendarmerie nationale, douanes, police aux frontières et sécurité civile.

La flotte comprend en 2021 la frégate de surveillance *Prairial*, le patrouilleur *Arago*, le bâtiment de soutien et d'assistance *Bougainville*, les deux remorqueurs *Manini* et *Maroa*, ainsi que le patrouilleur de la gendarmerie maritime *Jasmin*. Les moyens de l'aéronautique navale sont trois *Falcon 200 Guardian* de la flottille 25F, deux hélicoptères *Dauphin N3+* de la flottille 35F et l'hélicoptère *Alouette 3* du détachement 34F/*Prairial*. Les autres administrations (gendarmerie, douanes, affaires maritimes) exerçant des prérogatives en mer ne disposent quasiment d'aucun moyen (aéronefs, navires), à l'exception de quelques embarcations légères pour la gendarmerie. La capacité hauturière reste réduite, en attendant l'arrivée des deux patrouilleurs avec drone embarqué de la Marine nationale, à compter de 2024 pour le premier,

⁶² Ministère des armées.

puis fin 2025 pour le second. La prolongation d'activité du patrouilleur *Arago*, en service depuis 1991, permet de limiter la réduction temporaire de capacité, qui perdurera néanmoins jusqu'à l'arrivée effective de ces deux nouveaux patrouilleurs censés doubler la capacité de surveillance maritime.

Assurer la souveraineté française revient à montrer le « pavillon » de la France par une présence visible et régulière. En juin 2019, le ministère des armées adoptait publiquement une *stratégie de défense française en zone indopacifique*, qui vise à renforcer l'action des forces de souveraineté et de présence, à contribuer activement à la lutte contre la prolifération, à œuvrer au renforcement des institutions régionales et de ses partenariats, à consolider l'autonomie stratégique des partenaires d'Asie du Sud-Est et à contribuer à la politique d'anticipation sécuritaire environnementale. Cette stratégie se concrétise régulièrement par la participation des FAPF aux opérations de coopération de surveillance maritime avec les États voisins, organisée par l'agence des pêches du Forum des îles du Pacifique.

Fin juin 2021, le détachement Air 190 a accueilli la mission Heifara, un déploiement exceptionnel d'avions Rafale. Cet entraînement participe, d'après le chef d'état-major de l'armée de l'air⁶³, au projet de déployer dès 2023 20 Rafale à 20 000 km de la France en 48 h, afin de protéger la Polynésie française d'une incursion étrangère. Il confirme que les tensions entre la Chine et ses voisins (Japon, Philippines, Vietnam, Taiwan...) sont de plus en plus palpables sur les questions de présence maritime, de liberté de navigation ou de pêche et peuvent avoir des effets sur les territoires français du Pacifique.

2.2 La reconnaissance de la Polynésie française et de la France dans le Pacifique sera d'autant plus forte que la coordination pour la ZEE sera organisée et fonctionnelle

2.2.1 L'action de la commission mixte maritime, essentielle, n'est pas suffisante à pallier l'absence de stratégie et de planification à l'échelle de la ZEE

Les compétences respectives pour l'espace océanique de la CPF, de l'État, des communes et du port autonome de Papeete, sont très imbriquées. Ainsi, la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement relève de la compétence des communes tandis que la lutte contre la pollution marine incombe à l'État, à la CPF ou aux communes, selon l'espace maritime concerné. Les droits applicables et leur mise en œuvre varient en fonction des espaces, ce qui peut compromettre l'application de mesures de police administrative ou judiciaire. Au-delà de ces répartitions de compétence, ce droit se fonde sur le bloc de constitutionnalité, avec en particulier la charte de l'environnement, mais repose aussi sur certaines dispositions du code de l'environnement national, qui, en application du principe de spécialité législative, ont été rendues applicables en Polynésie française⁶⁴.

⁶³ *Presse Tahiti*, 4 juillet 2021.

⁶⁴ Il en va ainsi par exemple des associations agréées de protection de l'environnement (L. 621-1 et L.141-1) ; de la prévention de la pollution par les navires (L. 218-1 à L. 218-72, L. 218-83 à 86), de la lutte contre l'intensification

Localement, la collaboration étroite entre l'État et la CPF s'organise au sein de la commission mixte maritime, créée en avril 2019, à la suite du conseil polynésien de la mer et du littoral de 2010, en le recentrant sur les sujets véritablement communs à l'État et à la CPF.

Cette commission mixte se consacre au développement des activités maritimes, sous l'angle de la sécurité des usagers, de la protection de l'environnement et de l'essor économique de la Polynésie française : identification des voies recommandées et des zones maritimes particulièrement vulnérables, réglementation de la pêche, amélioration de la sécurité nautique... Elle s'est donnée pour objectif de renforcer la coordination des actions publiques en mer, en associant tous les services publics concernés, qu'ils soient de l'État ou de la CPF. Elle a vocation à construire une vision stratégique partagée et s'est, pour cela, réunie une fois par semestre depuis sa mise en place en février 2020. Elle constitue aujourd'hui l'espace d'échange le plus organisé concernant la mer et les activités susceptibles de s'y déployer⁶⁵.

Au-delà, si la relation entre la CPF et l'administration centrale de l'État constitue un objectif important de la *Stratégie nationale en faveur de la mer et des océans* depuis 2015, sa mise en œuvre demeure aujourd'hui très ténue et limitée. À l'échelle nationale, la Polynésie française, en dehors des questions de défense et de sécurité en mer⁶⁶, ne fait pas l'objet d'un suivi particulier. Il n'existe pas, par exemple, d'approche géographique ou transversale de l'action publique menée par l'État et ses opérateurs. La coordination des services nationaux s'effectue localement dans le cadre de la conférence maritime chargée de la coordination de l'action de l'État en mer. Mais sa dernière réunion remonte à 2016. Une prochaine a eu lieu en décembre 2021, avec une participation du secrétaire général à la mer en visioconférence.

La coordination des services de la CPF s'effectue principalement au niveau du conseil des ministres. En l'absence de direction générale des services, la cohérence de l'action des ministères dépend des circonstances et des initiatives de chacun des ministres. La gestion des espaces marins, par essence transversale, pourrait cependant évoluer favorablement avec la mise en application de l'arrêté CM du 17 décembre 2020 portant création de délégués interministériels et de la loi de pays de juin 2021⁶⁷, qui inclut cette fonction dans la liste des emplois fonctionnels nommés en conseil des ministres. Une structure interministérielle de type « action de la CPF en mer » pourrait ainsi relever de la présidence ou de la vice-présidence, afin d'assurer la transversalité et le dialogue dans le traitement des sujets maritimes.

de l'effet de serre et de la prévention des risques liés au réchauffement climatique reconnues priorités nationales (L. 229-1 à L. 229-4).

⁶⁵ Sont ainsi mis en avant la signature d'un plan de contrôle conjoint des pêches, le rétablissement des liens entre l'Etat et la Direction de l'environnement de Polynésie française, la rédaction d'un guide pratique « espaces marins protégés » et la programmation commune des opérations de sécurité des loisirs nautiques pour l'ensemble de l'année 2020. En 2020 étaient prévus la consolidation de la réglementation relative à la détention de requins par les armements étrangers et la mise en place de voies de passage recommandées et/ou de zones à éviter dans les Tuamotu pour prévenir les échouements accidentels.

⁶⁶ En application de l'instruction 265/SG Mer du 22 décembre 2017 relative aux comptes rendus interministériels de l'action de l'État en mer et de l'activité de la fonction garde-côtes, le Haut-commissaire rend compte mensuellement de son action au SG Mer. Les sujets nationaux sont relayés lors du comité directeur AEM, chaque trimestre.

⁶⁷ LP n° 2021-17 APF du 17 juin 2021 portant modification de la délibération n°2016-38 APF du 26 mai 2016 modifiée, relative aux agents publics occupant des emplois fonctionnels et relatifs aux délégués interministériels.

Recommandation n° 6. (CPF) : Renforcer la coordination des services des différents ministères polynésiens traitant des thématiques concernant la ZEE.

La société civile, diversement impliquée, devrait être davantage et durablement associée.

Le *cluster* maritime de Polynésie française (CMPF), association loi 1901 créée en juin 2014, est un moteur de l'économie du territoire, qui fédère et crée des synergies entre 64 acteurs privés et publics de l'économie maritime⁶⁸. Le *cluster* promeut des pratiques innovantes, notamment dans les secteurs émergents (désalinisation, protection environnementale, éolien en mer, énergies marines et biotechnologies), tout en investissant dans les thématiques qui fondent la « croissance bleue » : les qualifications et compétences, les infrastructures, la gestion des usages nautiques, le bon niveau de gestion environnementale, la planification spatiale, la sécurité en mer, l'intelligence économique, la collecte et le traitement des données du monde marin. Le *cluster* est parfaitement inséré dans le jeu d'acteurs, participant à la conférence régionale maritime, aux conférences des parlements des îles du Pacifique, aux assises de l'économie de la mer, aux échanges avec la direction générale des outre-mer (DGOM) et le Gouvernement de Polynésie française. Les sujets et interrogations soulevés par le *cluster* font l'objet d'un suivi systématique par les services de l'Etat et de la CPF et des réponses sont généralement apportées. Désireux d'accompagner le gouvernement, il est représenté au sein du conseil économique, social, environnemental et culturel de Polynésie française (CESEC).

Les associations de protection de l'environnement sont, elles, trop peu consultées. La Fédération des associations de protection de l'environnement (FAPE) dénonçait en 2018 la « *(non) place des associations dans la gestion de l'espace océanique* ». Réunissant 30 associations, locales et internationales⁶⁹, dans un but commun de « *protection des écosystèmes et d'adaptation du mode de vie (consommation/production) pour que la biodiversité, les paysages, la qualité de vie (santé), les usages culturels étroitement liés à la nature en Polynésie et les ressources naturelles perdurent pour les générations futures* », elle fait valoir la nécessité de règles d'exploitation et la création de réserves intégrales, temporaires et de longue durée. Surtout, si la FAPE a souscrit à la création par le gouvernement de l'AMG, l'association regrette l'absence de discussion et de concertation préalable au vote des textes et l'absence de réponses *a posteriori*. Le gouvernement évoque comme une perspective possible la participation plus étroite des associations locales, à l'exception des ONG, notamment à la commission des affaires maritimes.

Ainsi, à l'occasion des travaux du conseil de gestion de la ZEE du 1^{er} octobre 2021, ses membres ont souhaité créer une instance de consultation de la société civile et ont proposé d'y inclure la FAPE-Te Ora Naho, le *cluster* maritime, la Chambre de commerce et d'industrie, des services et des métiers de la Polynésie française, le Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française et le CESEC.

⁶⁸ Nautisme, transport maritime, réparation navale, tourisme, environnement, industrie, innovation, pêche, aquaculture, perliculture, aménagement et gestion portuaire, énergie, recherche, sécurité en mer, services, formation et enseignement.

⁶⁹ Dont l'ONG Pew Charitable Trust, déjà mentionnée.

Recommandation n° 7. (CPF) : Développer la concertation avec les associations locales pour les projets de protection et de développement de l'espace maritime polynésien.

Pour concilier les multiples usages et en amodier les effets sur l'espace marin, plusieurs normes internationales recommandent une approche planificatrice⁷⁰. À cette fin, la France s'est dotée en février 2017 d'une *Stratégie nationale pour la mer et le littoral* (SNML)⁷¹, qui constitue désormais le document de référence pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral. Ce texte ne s'applique cependant pas à la Polynésie française, qui n'est pas non plus concernée par les documents de planification visant à promouvoir la dimension maritime des outremer⁷² autant qu'à préciser et à compléter les orientations de la *Stratégie nationale pour la mer et le littoral*.

Le déficit d'approche stratégique affecte également le rôle des communes polynésiennes. Ayant toutes une façade maritime, elles sont concernées par l'approche intégrée de l'océan et du littoral et par les impacts environnementaux des activités à caractère maritime sur leur territoire. Or, ce défaut de planification ne concerne que la mer puisque le schéma d'aménagement général (SAGE) prévu par le statut et adopté en 2020 pour fixer les orientations à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement, ne vise que les espaces terrestres (article 49.1). Dans l'avant-propos du rapport de présentation de ce schéma, cette limite est ainsi évoquée : « *alors que la mer est le territoire omniprésent du Fenua, qu'en Polynésie française tout est perçu en termes de continuité et non de fractionnement concernant la mer et les îles, le SAGE ne devrait-il pas s'appuyer sur une stratégie maritime de développement ambitieuse et globale ?* »

À l'instar du SAGE, au regard des multiples politiques sectorielles développées concernant l'océan, la réalisation d'une approche stratégique et planificatrice de la gestion de l'océan, promue par nombre de directives internationales et européennes en France métropolitaine, est aujourd'hui nécessaire.

Recommandation n° 8. (SG Mer, ministère de la mer, CPF) : Adopter un document stratégique de politique maritime intégrée pour la Polynésie française.

⁷⁰ En 2006, la commission océanographique inter gouvernementale de l'Unesco a organisé le premier atelier sur l'utilisation de la planification spatiale marine comme un outil pour mettre en œuvre une gestion de la mer. Cet intérêt pour la planification est également contenu dans les deux directives-cadre de l'Union européenne *Stratégie pour le milieu marin* (directive 2008/56/CE du 17 juin 2008) qui vise d'ici à 2020 l'atteinte ou le maintien du bon état écologique des milieux marins et *Planification des espaces maritimes* (directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014) qui sont le fondement de la *Stratégie nationale pour la mer et le littoral*.

⁷¹ En cohérence avec la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, qui entend refonder la politique maritime de la France et contribuer à l'amélioration de la compétitivité des entreprises concernées.

⁷² Les espaces maritimes et littoraux sur lesquels s'appliquent les documents stratégiques sont limités aux quatre bassins maritimes Antilles, Sud océan Indien, Guyane, Saint-Pierre et Miquelon.

Recommandation n° 9. (SG Mer, CPF) : Vérifier la bonne articulation entre les stratégies de la CPF et les stratégies nationales sectorielles (fonds sous-marins, biodiversité, pêche, ...).

2.2.2 Malgré l'émiettement de l'espace institutionnel dans le Pacifique, l'État devrait davantage accompagner l'engagement diplomatique de la Polynésie française, dans la logique du développement d'une stratégie indopacifique

Comme il n'existe pas à proprement parler de politique maritime intégrée dans le Pacifique, une multiplicité d'organisations internationales et régionales récentes interviennent dans le domaine maritime, souvent sur les mêmes thématiques⁷³. La place privilégiée donnée aux États souverains insulaires dans les organisations régionales conduit la France, selon l'ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de la commission du Pacifique sud (CPS) et du programme régional océanien de l'environnement (PROE) de 2014 à 2018, à adopter une « diplomatie modulaire ». Ainsi, les statuts et les engagements de la France et de la Polynésie française varient selon le degré de participation de l'une et l'autre.

Si les affaires étrangères dans le Pacifique relèvent clairement de la compétence de l'État⁷⁴, les lois organiques ont accordé à la Polynésie française certaines compétences en matière de relations extérieures :

- organisation de représentations de la Polynésie française auprès de tout État ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique, possibilité qui n'a pas encore été utilisée ;
- négociation dans les domaines de ses compétence (art. 39), les autorités locales ne pouvant toutefois prendre des décisions en matière internationale allant à l'encontre des engagements internationaux de la République ;
- appartenance aux organisations internationales du Pacifique (art. 42).

À l'instar des États océaniques, qui ont des intérêts essentiels dans le domaine maritime et entendent les défendre, la Polynésie française est active en matière de relations extérieures. Elle y est par exemple intervenue pour faire adopter un plan de gestion limitant l'utilisation des dispositifs de concentration de poissons dérivants par certains thoniers senneurs en limite de la ZEE, dans le but d'augmenter les captures des grands poissons pélagiques.

Ses enjeux géostratégiques portent sur sa reconnaissance et son rayonnement international, mais aussi sur la capacité à lutter contre l'influence des « *soft powers*⁷⁵ ». Elle assure aussi un dialogue bilatéral avec les puissances asiatiques, qui n'ont pas de place statutaire dans les organisations régionales⁷⁶.

⁷³ Gestion des écosystèmes, adaptation au changement climatique, développement durable, etc.

⁷⁴ Dans le Pacifique, les territoires anglophones bénéficient du *self government* et organisent des relations extérieures propres.

⁷⁵ Organisation ou État utilisant ses capacités d'influences pour orienter les relations internationales.

⁷⁶ En vertu de l'article 15 de la loi organique du 27 février 2004, le président de la CPF dispose d'une responsabilité géographique élargie, facilitant les partenariats avec la Chine, les États-Unis, le Japon et le Chili.

Présentant la stratégie indopacifique de la France et ses objectifs en mars 2018 à New Delhi, le chef de l'État affirmait la nécessité pour les collectivités territoriales de s'insérer dans leur région et confirmait le soutien de l'État à ces politiques en accompagnant l'affirmation de leurs compétences, en valorisant leurs savoir-faire et leur souhait d'être reconnues en tant qu'acteurs internationaux. En juillet 2021, il confirmait cette position en évoquant la place centrale de la Polynésie française sur cet axe indopacifique.

Pour cela, la CPF dispose depuis 2002 d'une administration dédiée aux affaires extérieures et du Pacifique, directement placée sous l'autorité du président de la CPF⁷⁷. Du point de vue du Gouvernement polynésien, le secrétariat permanent pour le Pacifique, rattaché à la fois au ministère de l'Europe et des affaires étrangères et au ministère des outre-mer et qui a vocation à coordonner les actions diplomatiques de l'État et de la Polynésie française, gagnerait à être délocalisé dans la région, au plus près des partenaires dont il est chargé de renforcer la coopération. En vue de renforcer cette action de coordination, la création d'une fonction de conseiller diplomatique auprès de la présidence de la Polynésie française est à l'étude, même si ses modalités, notamment de prise en charge financière, tardent à être précisées.

La diversité possible des statuts d'appartenance aux organisations régionales (membre, observateur, partenaire...) démultiplie la présence nationale et polynésienne dans toutes ces instances. Mais elle peut nuire à l'expression et à l'influence de leur politique, notamment s'agissant de la ZEE. Or, en matière de relations extérieures, les échanges entre la France et la CPF doivent être systématiques. En effet, si la République française prend l'initiative de négocier dans le champ de compétence de la Polynésie française, le Président de la Polynésie française est associé et assiste aux négociations (art. 40 de la loi d'autonomie de 2004). La relation apparaît asymétrique à la CPF quand il s'agit des compétences régaliennes de l'État. Celle-ci aspire en conséquence à davantage d'information et d'association et, globalement, à une France davantage tournée vers le Pacifique.

La France n'a pas d'intérêt dit « France-UE » dans le Pacifique, contrairement à aux autres océans (ICCAT en Atlantique, CTOI dans l'océan Indien) où les flottes métropolitaines et des départements d'outre-mer et la flotte de pêche opérant en zone lointaine, représentent une large majorité des intérêts français. Ainsi, dans le Pacifique, les enjeux de la France sont ceux d'un État côtier aspirant à protéger son environnement et à préserver les possibilités de sa flotte, face à l'effort de pêche en constant développement des États dits « pêcheurs », représentés notamment par les flottes taïwanaises et chinoises.

Le manque de synergie entre les acteurs rend difficile la lutte contre l'influence des *soft powers* et les ambitions des grandes puissances du Pacifique. Les organismes scientifiques français (IRD, Ifremer) sont absents des conseils scientifiques des organisations régionales. Ils ne peuvent donc faire entendre la voix de la Polynésie française, notamment pour y faire reconnaître l'AMG ou faire privilégier les navires palangriers aux senneurs. Ce manque de synergies incite les ONG, les chercheurs et les experts à demander plus de place dans les institutions régionales.

⁷⁷ Arrêtés n° 177 CM du 13 février 2002 et n° 865 CM du 27 juin 2013.

Recommandation n° 10. (SG MEAE) : Coordonner les actions diplomatiques de l'État et de la Polynésie française afin d'assurer une participation française plus active dans les instances scientifiques régionales et internationales.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La gestion de la ZEE en AMG pose la question des moyens financiers et humains dont dispose la CPF. Dans une logique de moyens comptés de part et d'autre, l'État et la CPF doivent encore renforcer les synergies pour pouvoir valoriser la ZEE. Le recours aux forces armées et à la diplomatie permet de contenir les pressions, mais pas encore de les maîtriser. Davantage de coordination entre la CPF et l'État dans le cadre d'une stratégie partagée permettrait de gagner en efficacité et de créer des marges de manœuvre en cas d'accroissement des dangers.

CONCLUSION GENERALE

La gestion de la ZEE s'apparente à une gageure tant cette création du droit international tarde encore à devenir, près de 40 ans après sa définition géographique et l'énoncé des compétences qui lui sont liées, l'objet d'une politique publique nationale. C'est une ressource, immédiate et future, indispensable à la Polynésie française, qui s'étend sur une surface vaste comme l'Europe, qu'elle s'emploie à exploiter et mieux connaître par le déploiement de multiples politiques sectorielles. C'est également une immense réserve de biodiversité aux écosystèmes fragiles, qu'une exploration, et plus encore une exploitation, peuvent très vite altérer, qu'il convient donc de protéger constamment, et parfois de défendre.

La qualité de cette politique de gestion participe du respect de l'objectif de développement durable n°14 *Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable*. La multiplication des aires marines éducatives, la reconnaissance de l'aire marine gérée (AMG), le recours au fonds pour la biodiversité, la mobilisation des opérateurs de recherche concourent déjà aux objectifs de la France dans le cadre de l'*Agenda 2030* des Nations Unies⁷⁸. La mise en place de dispositifs de participation citoyenne dans les communes de Polynésie française, la prise en compte des ODD dans le plan de gestion de l'AMG et dans l'ordre du jour de la commission mixte maritime, ainsi que la structuration de l'action associative autour des ODD doivent encore être développés.

La CPF et l'État, chacun dans leur sphère de compétence, agissent de concert pour atteindre cet objectif. Si une dynamique pragmatique est engagée en ce sens, elle demeure cependant aujourd'hui incomplète et ne répond pas encore aux exigences de durabilité, tant l'exercice de conciliation entre exploitation et protection est difficile.

Pour satisfaire cet objectif, plusieurs points d'approfondissement et de confortation des politiques actuellement menées ont été identifiés et ce, tant pour l'État que pour la CPF. Pour améliorer la gestion de cet actif national qui est aussi un élément du patrimoine commun de l'humanité, leur mise en œuvre est indispensable et doit être menée conjointement entre les deux acteurs principaux.

Dans cette perspective, la gestion de la ZEE gagnerait à s'inscrire dans un cadre stratégique formalisé et la mise en place d'une aire marine gérée à la gestion pleinement effective, à la fois pour faire face à l'ensemble des enjeux et à leur complexité, mais également pour la faire mieux connaître par la population polynésienne qui en est la première bénéficiaire.

⁷⁸ Protection de 32 % des aires maritimes ; tissage d'un réseau de 500 AME d'ici 2022 ; création d'un fonds spécifique pour la biodiversité outre-mer de 30 M€ à destination des îles du Pacifique ; 100 % des collectivités françaises ayant des dispositifs de participation citoyenne, soit nouveaux, soit adaptés de dispositifs existants ; renforcer les dispositifs de participation des citoyens à l'échelle locale.