



Le Président

N° -06453 / PR



Papeete, le 18 SEP. 2017

à

Monsieur le Président de l'Assemblée de la Polynésie française

Objet : Rapport d'observations définitives de la CTC – Examen de la gestion de la Polynésie française au titre de la politique environnementale.

Réf. : Lettre n° 2017-463 du 6 septembre 2017 de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française.

P.J. : Rapport sus-cité.

Monsieur le Président,

En application des dispositions de l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint aux fins de donner lieu à débat en séance plénière de votre institution, le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes sur l'examen de la gestion de la Polynésie française au titre de la politique environnementale.

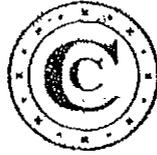
J'attire votre attention sur le fait que ce dossier doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée à compter de la date de réception de la présente lettre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.





Chambre territoriale
des comptes
Polynésie française



Vu
SGG



Papeete, le 6 septembre 2017

Le président

à

Monsieur Edouard FRITCH
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE

n° 2017-463

Lettre recommandée avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Polynésie française au titre de la politique environnementale.

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion de la Polynésie française au titre de la politique environnementale concernant les exercices 2010 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-68 du code des juridictions financières, la Chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

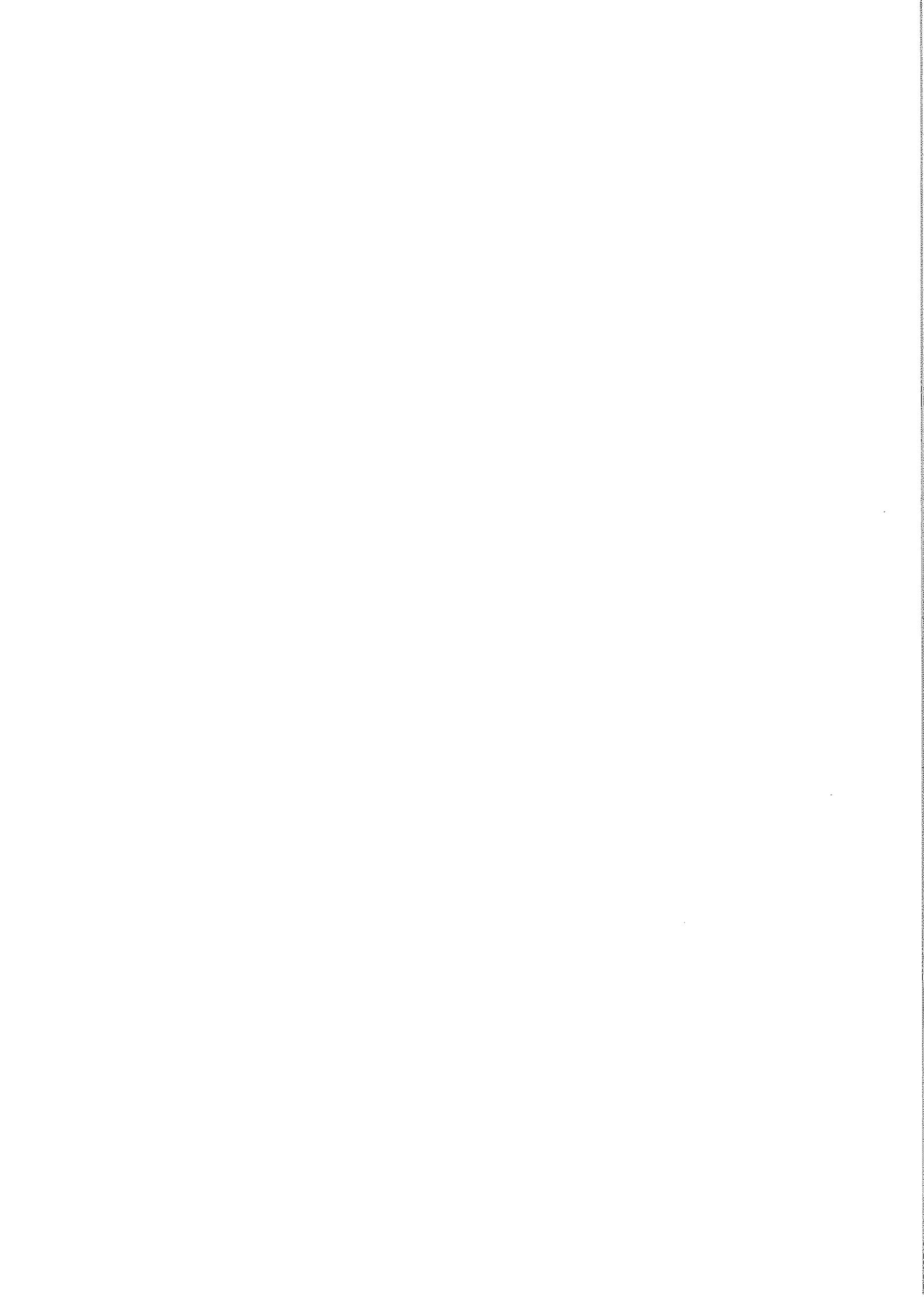
Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande.

En application de l'article R. 272-111 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la juridiction de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-112 du code précité, le rapport d'observations est transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'à la directrice locale des finances publiques de la Polynésie française.




Jean LACHKAR
Conseiller référendaire
à la Cour des comptes





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COLLECTIVITE DE LA POLYNESIE FRANCAISE (politique de l'environnement)

Exercices 2010 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 18 juillet 2017.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE POLITIQUE PUBLIQUE SANS VISION D'ENSEMBLE	8
1.1 Une politique environnementale qui peine à s'imposer en Polynésie française.....	8
1.1.1 La gestion environnementale est par nature singulière en Polynésie française	8
1.1.2 La question d'un portage politique approprié reste ouverte	10
1.1.3 Des insuffisances connues par la collectivité.....	13
1.2 Les capacités d'intervention de la collectivité en matière d'environnement sont contrariées par une organisation interne déficiente	14
1.2.1 Des handicaps tenaces	14
1.2.2 Des tentatives laborieuses de modernisation de l'administration qui nuisent à l'efficacité de la politique environnementale.....	17
1.2.3 Des progrès très récents à consolider.....	19
1.3 La collectivité continue à mal assumer sa gouvernance environnementale	20
1.3.1 L'absence de stratégie environnementale d'ensemble.....	20
1.3.2 Un appui aux communes à repenser	26
1.3.3 Des rendez-vous manqués en matière de pilotage environnemental	31
1.3.4 La politique d'investissement de la Polynésie française.....	35
2 DES OUTILS D'INTERVENTION MAL COORDONNÉS	41
2.1 L'objectif de mettre en place des politiques sectorielles n'a toujours pas été atteint ...	41
2.1.1 La préservation de la biodiversité.....	42
2.1.2 Les déchets.....	42
2.1.3 L'eau douce et l'assainissement	43
2.1.4 Les rivières.....	44
2.2 Des dispositifs de gestion des espaces à rationaliser	44
2.2.1 Les outils de planification.....	44
2.2.2 Les dispositifs de classement des espaces en vue de leur protection.....	46
2.2.3 La prévention des risques tarde à être pleinement effective	52
2.3 La fiscalité environnementale	55
2.3.1 La réforme de la fiscalité communale est annoncée depuis 2010.....	55
2.3.2 Les taxes environnementales	56
3 UNE REGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE INCOMPLETE ET TROP SOUVENT INAPPLIQUÉE	58
3.1 Une répartition des compétences à affiner entre le Pays et les communes.....	59
3.1.1 Des normes qui entretiennent la confusion.....	59
3.1.2 Le Pays se doit de clarifier son rôle.....	64
3.2 Un droit local de l'environnement lacunaire	68
3.2.1 Un code de l'environnement imprécis	68
3.2.2 Une réglementation à compléter.....	70



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

3.3 Les dérogations accordées peuvent parfois devenir la règle.....	74
3.3.1 Les extractions de granulats.....	74
3.3.2 L'occupation du domaine public	75
3.4 Un contrôle à renforcer et à structurer	77
3.4.1 Un contrôle d'une portée limitée	77
3.4.2 Des moyens inadaptés.....	78
3.4.3 Des efforts très récents à confirmer	80
3.4.4 Le Pays éprouve des difficultés à faire appliquer sa réglementation	81
3.4.5 Des dispositifs inaboutis de protection des ressources naturelles.....	84
3.4.6 La lutte contre les espèces envahissantes	86

SYNTHÈSE

Quatre filières identifiées comme secteurs stratégiques de développement par le pacte de progrès instauré en 1993 par la Polynésie française sont fortement dépendantes de la qualité des milieux naturels : le tourisme, la pêche, l'agriculture et la perliculture. C'est dire l'importance de la compétence générale en matière d'environnement attribuée au Pays par le statut d'autonomie. Ainsi, la collectivité de la Polynésie française doit réserver un rôle prééminent à sa politique publique environnementale, car en assurant la protection des ressources naturelles de son territoire, elle garantit la viabilité du modèle de développement qu'elle a retenu.

Avec moins de 300 000 habitants répartis sur cinq archipels situés au milieu de l'océan Pacifique, il serait aisé à première vue de penser que l'environnement de la Polynésie française subit peu de pressions, et donc que les milieux naturels restent très préservés.

Les bilans environnementaux dressés successivement par la collectivité depuis 1995 indiquent pourtant que la biodiversité y est menacée plus qu'ailleurs, que de nombreux lagons subissent la surpêche, que le domaine public maritime et le littoral sont malmenés, et que trop de cours d'eau douce sont pollués. Le territoire polynésien enregistre ainsi le plus grand nombre d'espèces éteintes ou menacées de toutes les collectivités françaises des outre-mer.

Or, la collectivité de la Polynésie française a disposé, depuis son accession à l'autonomie politique, de près de 30 années pour agir, ce qu'elle a fait, mais en partie seulement.

Certes, des résultats notables sont à signaler : des outils règlementaires ainsi qu'une fiscalité environnementale sont en place, la zone économique exclusive est sanctuarisée, les atolls de Fakarava sont classés réserve de biosphère par l'UNESCO, la collecte et le traitement des déchets ménagers fonctionnent dans de bonnes conditions aux îles du Vent, l'assainissement collectif progresse, et la qualité de l'eau distribuée par les réseaux publics s'améliore.

Certaines particularités locales qui tendraient à atténuer la responsabilité de la collectivité de la Polynésie française dans les résultats inégaux observés sont également recevables : le milieu naturel polynésien est particulièrement fragile, les distances qui séparent les 120 îles sont grandes, le changement de société intervenu à partir des années 60 a été brutal, les disponibilités foncières se font rares, et l'instabilité politique observée depuis 2004 n'a pas aidé à l'émergence d'une action publique structurante.

Néanmoins, la collectivité de la Polynésie française enregistre des faiblesses chroniques qui désorganisent l'ensemble des politiques publiques qu'elle conduit. Or, la politique publique environnementale, par son rôle structurant sur la totalité du territoire géographique, nécessite, sans doute davantage que les autres, à la fois une vision d'ensemble et un portage politique fort, ce qui n'a pas été vraiment le cas. Du reste, la collectivité de la Polynésie française connaît bien ses propres handicaps, et annonce régulièrement des réformes depuis plus de 15 années, à grands renforts de groupes de travail et de documents stratégiques. Ces tentatives ont abouti trop rarement. Marquée par des blocages persistants, l'administration territoriale reste en effet fragmentée et ses moyens sont mal répartis. Ces carences l'empêchent d'assurer convenablement ses missions environnementales, et notamment de montrer une présence appropriée dans tous les archipels. Au surplus, les sept services qui sont en charge de l'environnement dépendent de plusieurs ministères qui agissent la plupart du temps sans véritables lignes directrices communes. Les études préparatoires et les dossiers stratégiques qu'ils engagent s'accumulent, et les textes réglementaires qu'ils préparent restent trop souvent à l'état de projets.

Les effets de ces dysfonctionnements sont nombreux. Ainsi la collectivité de la Polynésie française ne parvient toujours pas à assurer suffisamment son rôle d'autorité organisatrice, et trop de projets sont restés au seul stade de l'effet d'annonce comme l'illustrent les échecs successifs de mise en place du schéma d'aménagement général dont la première tentative remonte à 1984.

La collectivité de la Polynésie française doit par conséquent s'emparer pleinement de sa compétence environnementale en passant aux actes : renforcer sa gouvernance environnementale et fusionner ses services environnementaux pour mieux coordonner son action publique, faire preuve d'exemplarité éco-responsable dans sa gestion, jouer son rôle d'animateur avec ses partenaires que sont les communes, les associations, et les services de l'Etat, et enfin, rationaliser ses moyens de contrôle.

RECOMMANDATIONS

La Chambre a souhaité formuler douze recommandations à la suite des observations de son rapport. Ces recommandations, respectueuses du statut d'autonomie de la Polynésie française, visent à contribuer à l'amélioration de la politique publique en matière d'environnement. Lors de ses prochains travaux, la Chambre établira un bilan des actions entreprises et réalisées dans ce domaine par la collectivité.

Recommandation n° 1 : Formaliser un périmètre cohérent de la politique environnementale qui inclut l'ensemble des interventions conduites par la collectivité en vue de développer une vision d'ensemble appropriée.

Recommandation n° 2 : Rationaliser les ressources de veilles technique et juridique pour en mieux doter les services en charge de l'environnement.

Recommandation n° 3 : Renseigner les indicateurs contenus dans les rapports annuels de performances (RAP) et les plans annuels de performances (PAP) en vue d'optimiser les outils internes de gestion de la performance environnementale.

Recommandation n° 4 : Organiser un véritable centre de ressources dédié à l'environnement au sein de la collectivité.

Recommandation n° 5 : Assurer davantage un rôle d'animation auprès des communes et de leurs groupements portant sur l'organisation de leurs compétences environnementales.

Recommandation n° 6 : Rationaliser sa politique de subventions en tenant compte des capacités financières des porteurs de projets environnementaux.

Recommandation n° 7 : Intégrer dans le budget de la mission environnement l'ensemble des programmes qui relèvent de la compétence environnementale.

Recommandation n° 8 : Simplifier les dispositifs de protection des espaces marins et terrestres.

Recommandation n° 9 : Adopter dans les meilleurs délais les plans de préventions des risques naturels.

Recommandation n° 10 : Se désengager rapidement de la SEM Vai Tama afin d'être en conformité avec les dispositions du statut de 2004.

Recommandation n° 11 : Organiser dans les meilleurs délais un service complet et régulier sur l'ensemble du territoire de collecte et de traitement des déchets qui relèvent de sa compétence.

Recommandation n° 12 : Se doter d'une stratégie de contrôle environnemental et adapter les moyens de contrôle aux enjeux environnementaux.

INTRODUCTION

L'isolement géographique de la Polynésie française a favorisé la présence d'une nature endémique assez exceptionnelle qui est restée longtemps préservée.

Hormis Guam et une partie de la Micronésie, ce n'est qu'à la fin du XVIII^e siècle que les terres d'Océanie ont été intégrées à l'œkoumène. Depuis Louis-Antoine de Bougainville, les « îles des mers du Sud » évoquent encore de nos jours en Occident le retour au paradis perdu.

De fait, la Polynésie française constitue l'une des régions du monde la plus isolée car ses îles sont les plus éloignées des continents qui bordent l'océan Pacifique. Cet isolement géographique explique un taux d'endémisme des espèces terrestres tout à fait exceptionnel, ce qui place la Polynésie française comme un territoire d'intérêt majeur sur le plan biogéographique¹.

L'environnement en Polynésie française subit une anthropisation² rapide.

Avec moins de 300 000 habitants répartis sur cinq archipels situés au milieu de l'immensité de l'océan Pacifique, il serait aisé à première vue de penser que l'environnement de la Polynésie française reste très préservé. Or, les constats écologiques dressés depuis 1995 montrent qu'il n'en est rien : la biodiversité y est menacée plus qu'ailleurs³, de nombreux lagons subissent la surpêche, trop de cours d'eau douce sont pollués... Les atteintes ainsi portées au milieu naturel ont des conséquences écologiques graves.

L'identification des causes de cette dégradation doit être recherchée dans le changement radical de société observé en Polynésie française à partir des années 60 en seulement deux décennies. La forte croissance démographique a été en effet accompagnée par le remplacement d'une économie traditionnelle au profit d'un modèle consumériste.

La collectivité de la Polynésie française détient une compétence de principe en matière d'environnement depuis 1984.

La protection de l'environnement est une compétence de principe de la Polynésie française depuis le statut d'autonomie interne de 1984⁴. Le premier gouvernement dans le cadre de ce nouveau statut est créé le 18 septembre 1984 (arrêté PR n° 5). Un ministre de la santé, de la recherche scientifique et de l'environnement est nommé à cette occasion. Par délibération n°85-1040 AT du 30 mai 1985, le Territoire se dote d'une délégation à l'environnement. En 1988, l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et le fonds d'intervention pour l'environnement sont créés. Les premiers textes portant organisation de la politique environnementale sont adoptés entre 1985 et 1990.

¹ Cf. page 141 de l'état de l'environnement en Polynésie française 2006.

² Processus par lequel les populations humaines modifient l'environnement naturel (la déforestation, l'élevage, l'urbanisation et l'activité industrielle sont parmi les principaux facteurs d'anthropisation).

³ La Polynésie française est le territoire comportant le plus grand nombre d'espèces éteintes ou menacées de toutes les collectivités françaises d'outre-mer. La Polynésie française est placée au 16^{ème} rang dans le classement des pays selon le plus fort pourcentage d'espèces menacées.

⁴ Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française.

C'est dès cette époque, lorsque la Polynésie française commençait à subir l'impact des nouvelles activités humaines sur son milieu naturel, que les outils publics de gestion et les moyens de contrôle auraient dû être pleinement déployés. Cela n'a pas été le cas, alors même que les fonds publics étaient abondants.

Au cours des années 2000, la politique environnementale conduite par la collectivité n'a pas permis de combler ce retard, bien au contraire. La chambre territoriale des comptes a établi sur ce point dans son rapport produit en 2011 que l'instabilité politique n'expliquait pas l'ensemble des défaillances constatées.

Dès lors, la période la plus récente ne peut que constituer une étape charnière dans la protection de l'environnement en Polynésie française.

Le fait nucléaire a pu occulter pendant longtemps l'enjeu environnemental dans toutes ses facettes. Ce sujet majeur a en effet accaparé l'attention, reléguant l'environnement en arrière-plan dans le débat public. Des associations ayant pour objet la protection des milieux naturels, hors la question nucléaire, occupent désormais l'espace médiatique.

1 UNE POLITIQUE PUBLIQUE SANS VISION D'ENSEMBLE

1.1 Une politique environnementale qui peine à s'imposer en Polynésie française

1.1.1 La gestion environnementale est par nature singulière en Polynésie française

1.1.1.1 Un territoire immense à haute exigence environnementale

A la différence des autres politiques publiques, la compétence environnementale doit être exercée sur l'ensemble de l'espace géographique de la Polynésie française, dans toute sa diversité, donc toutes les îles, sans exception, qu'elles soient habitées ou pas, ainsi que les espaces maritimes.

Or, ce milieu physique de 5,5 millions de km² est très fragile, en témoigne l'avis du Comité français pour l'union internationale pour la conservation de la nature - UICN (2003) : « Les îles du Pacifique sont un paroxysme du concept de point chaud (« hot spot ») combinant haute originalité de la flore et de la faune et fortes pressions anthropiques ».

Toutes les études conduites en Polynésie française confirment la vulnérabilité particulière de l'ensemble de ses milieux naturels⁵. La Polynésie française enregistre le plus grand nombre d'espèces éteintes ou menacées de toutes les collectivités françaises des outre-mer.

1.1.1.2 Une politique publique longtemps laxiste et inorganisée

La facturation des services comme les contrôles assortis de poursuites ont été vécus en Polynésie française comme des contraintes à éviter, quelles qu'en soient les conséquences environnementales. Le motif souvent avancé dans les analyses est que cela ne correspondrait pas à la culture locale et que par ailleurs le faible niveau de ressources d'une partie de la population a obligé les acteurs publics à pratiquer la quasi-gratuité des services environnementaux.

Ainsi, les services environnementaux ont relevé en partie, dans les faits, d'une politique sociale. Cette approche s'est accompagnée de graves conséquences comme le gaspillage des ressources en eau et des espaces ou les pollutions répétées.

Ce système a été longtemps fondé sur un diptyque particulier : une facturation des services sans lien avec leurs coûts réels et un contrôle quasi absent, notamment en matière d'assainissement et d'occupation du domaine public.

⁵ La nature des sols, la topographie, les aléas naturels sont autant de facteurs qui participent à la sensibilité des écosystèmes et de la biodiversité. Les espèces indigènes s'avèrent particulièrement fragiles en raison de leur aire de répartition réduite (300 espèces endémiques recensées à Rapa, une île de 43 km²), de leurs faibles effectifs et de leur capacité réduite à résister à des phénomènes de compétition et de prédation par les espèces importées par l'homme.

Pour autant, la tendance semble s'inverser au cours de ces dernières années. La tarification de l'eau potable au volume comme le recouvrement des créances correspondantes se développent.

Les conditions d'un système plus vertueux, économe des ressources naturelles et des fonds publics se mettent en place. En effet, la consommation d'eau, une fois le paiement instauré, diminue d'un facteur compris entre 2 et 6, réduisant donc dans les mêmes proportions les effluents à traiter. Cette diminution des volumes présente des avantages significatifs sur le juste dimensionnement des ouvrages et des réseaux avec des schémas directeurs plus réalistes. Les coûts d'exploitation sont réduits, grâce à la réduction de la consommation d'énergie électrique utilisée par les stations de pompage et de relevage⁶.

1.1.1.3 L'environnement est affiché par la collectivité comme une ressource primordiale à préserver

La prise en compte de la fragilité particulière des milieux en Polynésie française souligne l'appréhension du lien de dépendance entre l'état de l'environnement et les conditions de mise en œuvre des autres politiques publiques qui y sont conduites. En effet, les milieux naturels et les activités humaines entretiennent une relation qui est parfois ambivalente. Ces dernières peuvent à la fois dégrader l'environnement, mais également en dépendre fortement : le tourisme⁷, l'agriculture et la pêche en sont des illustrations patentes.

Cette analyse est notamment mise en avant dans le plan annuel de performance 2016 de la collectivité, reprise intégralement par la suite dans son document d'orientation budgétaire 2017 :

Ce constat implique également que la Polynésie française bâtit son développement propre sur une voie novatrice, en évitant les écueils conduisant à des dégradations irréversibles de son environnement. Cette vision renouvelée est d'autant plus nécessaire que la Polynésie assoit essentiellement son développement sur les ressources issues de son environnement : le tourisme, la pêche, la perliculture, l'agriculture, l'artisanat, la valorisation des substances naturelles...

Les ressources et matières premières naturelles constituent également le fondement de la culture polynésienne par le développement d'usages, de pratiques, d'outils, de modes de gestion des milieux (*rahui* et *tapu*).

La préservation des environnements terrestres et océaniques de la Polynésie française est donc non seulement un devoir au titre de la transmission du patrimoine environnemental et culturel dû aux générations polynésiennes futures, mais aussi une nécessité d'ordre économique pour permettre le développement du Pays.

⁶ Par exemple, en 2015, la consommation électrique du budget consolidé de la commune de Punaauia atteint 156 millions de francs, dont 100 en dépenses de production d'eau.

⁷ En 2001, l'ISPF notait que « la saleté, la pollution, les nuisances sonores et les problèmes liés à l'environnement » arrivent en 3ème position des sentiments négatifs des touristes sur la Polynésie française (après les prix élevés et la qualité du service). La découverte des paysages naturels fait partie des motivations principales des touristes venant visiter la Polynésie. (Source : état de l'environnement en Polynésie française 2015).

La collectivité affirme ainsi son obligation de réussite dans le domaine de la protection de l'environnement, la pérennité de son développement économique et social étant directement en jeu. Cette approche est confirmée notamment dans le domaine du tourisme. Les données issues des enquêtes de satisfaction, même si elles sont anciennes, indiquent que la principale motivation de choix de la destination par les visiteurs est l'image qu'ils ont d'une nature préservée. Mais dans le même rapport, l'un des motifs d'insatisfaction identifié à l'issue de leur séjour, est la dégradation des sites naturels⁸.

Pour autant, cet engagement pour être opérant, nécessite un portage politique réel.

1.1.2 La question d'un portage politique approprié reste ouverte

1.1.2.1 Un modèle de développement peu cohérent

Malgré l'importance des enjeux, le ministre de l'environnement a lui-même indiqué au cours de l'instruction que « la politique environnementale n'est pas considérée comme prioritaire. Elle est encore trop souvent perçue comme un frein relié à un ensemble de contraintes au développement économique et urbain. Ainsi, dans l'ordre protocolaire des gouvernements successifs, elle tient en général l'une des deux dernières places sauf lorsqu'elle est attachée à un portefeuille prioritaire (tourisme). »

Il y a donc bien un paradoxe, entre d'une part, un discours très favorable à la protection de l'environnement, et d'autre part, le faible portage politique qu'il suscite dans les faits.

Après examen sur moyenne période, ce positionnement politique semble s'inscrire dans une permanence. En effet, la priorité au développement économique et social a été engagée depuis 1993, mais sans que l'environnement n'apparaisse comme une priorité.

Destiné à compenser la perte de la manne financière apportée par le CEP, l'accord du 27 janvier 1993⁹ entre l'État et le Territoire dit Pacte de Progrès, avait pour objectif de permettre à la Polynésie Française de développer ses ressources propres. Il s'agissait essentiellement de diminuer la dépendance du territoire à l'égard des transferts financiers publics de la métropole par le développement de quatre secteurs stratégiques, le tourisme, la pêche, l'agriculture, et la perle.

Les quatre secteurs cibles, dont le choix n'a jamais été remis en cause, partagent tous un degré élevé de dépendance vis-à-vis de la qualité de l'environnement.

⁸ Cf. les études produites par l'ISPF : monographie des années 1995-1999, « tourisme en Polynésie, qu'est-ce qui fait venir nos voyageurs ? » août 2003, et « le sentiment des touristes sur la destination Polynésie française » mai 2008.

⁹ Cet accord-cadre a été formalisé par la Loi n°94-99 du 5 février 1994 portant orientation pour développement économique, social et culturel de la Polynésie Française.

La Polynésie française s'était engagée à développer ses ressources propres au rythme de 7 % l'an, une progression calibrée pour répondre aussi à la forte expansion démographique. C'est dans ce cadre que notamment le premier contrat de Développement 1994-1998 a été signé le 4 mai 1994. Les 54,7 milliards de F CFP alloués (30,2 milliards consommés) ont concerné avant tout des projets d'équipement dans les archipels (routes, électricité, télécommunication, et aérodromes) et de soutien aux activités ciblées : tourisme, pêche, et perle.

La priorité donnée au développement économique a été confirmée par l'adoption de la délibération du 4 novembre 1996 portant sur le programme stratégique pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française. Cette doctrine économique n'a cessé d'être réaffirmée depuis.

20 ans après, le bilan économique n'est pas satisfaisant, aucun des objectifs n'ayant en effet été atteint¹⁰. Pourtant, l'environnement semble pendant tout ce temps avoir été sinon sacrifié sur l'autel du tout développement, du moins relégué à un rang inférieur, participant à l'anthropisation continue des milieux.

La collectivité est par ailleurs dépourvue d'une vision d'ensemble, faiblesse qu'elle a elle-même diagnostiquée : « La Polynésie française ne dispose pas, à ce jour, d'une politique globale propre, centrée sur la protection de ses populations exposées et la préservation de ses environnements. »¹¹

Ainsi, la Chambre souligne la nécessité de la part de la collectivité, pour ne pas compromettre davantage son modèle de développement, d'assurer la cohérence la plus complète entre les politiques publiques qu'elle conduit, et en particulier celle ayant pour finalité un environnement préservé et celles en charge des secteurs stratégiques.

1.1.2.2 La démarche globale de développement durable reste à l'état de principe

La vision globale de la collectivité qui lui permettrait de conjuguer vertueusement environnement et développement, pourrait être facilitée par la mise en place d'une politique de développement durable, qui par nature, aide à l'harmonisation des quatre piliers que sont l'économie, l'environnement, le social et la culture.

La collectivité a inscrit l'objectif de développement durable dans sa réglementation en 2012¹².

¹⁰ Aucun des objectifs n'a été atteint :

- 600 000 touristes attendus en 2010 : moins de 200 000 comme en 1996 ;
- 30 000 tonnes espérées en 2003 pour la pêche hauturière, 6 000 tonnes enregistrées ces dernières années ;
- 30 milliards de chiffres d'affaires prévus, contre 9 milliards en 2014.

¹¹ Extrait de la page 93 du DOB 2014.

¹² Cf. la loi du Pays n° 2012-17 du 13 août 2012 qui modifie le code de l'aménagement en insérant le principe de développement durable. La France intègre le paradigme de développement durable en 1995 dans la Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Et pourtant, elle a indiqué au cours de l'instruction que la conduite d'une véritable politique de développement durable l'obligerait à élargir le contour de sa politique environnementale actuelle, ainsi que définir des articulations et des obligations environnementales dans tous les domaines de la vie économique et sociale, ce qu'elle n'a pas fait.

En effet, la collectivité a souhaité engager depuis les années 90 une politique de développement durable d'ensemble avec comme points d'appui les communes, mais ces ambitions, même à l'étape de projets pilotes, n'ont jamais abouti.

Lancées en 1994, les chartes de l'environnement se sont traduites par un contrat d'engagement élaboré à partir d'un diagnostic et d'une réflexion associant l'ensemble des partenaires intéressés par la protection de l'environnement. Cinq chartes ont été rédigées à Tahiti, Raiatea-Tahaa, Moorea, Huahine et Bora Bora, mais n'ont pas dépassé le stade de l'intention.

En 2007, plusieurs Agenda 21 avaient été prévus aux Marquises, à Huahine et à Faa'a, sous la forme de projets pilotes. Par arrêté n° HC 640 DAE/BASID, l'Etat avait d'ailleurs attribué une subvention de 1 million de F CFP à la Polynésie française afin de réaliser ces projets, dont aucun n'a vu le jour.

Plus récemment, le développement durable a été appréhendé au cas par cas par certains services, sans que ces initiatives puissent s'inscrire dans un cadre global et cohérent : promotion d'un tourisme responsable ou éco-tourisme ; démarche qualité de la perle de Tahiti, dans le cadre de la loi du Pays en cours portant sur la réorganisation de la filière de production et aussi valorisation d'une pêche écologique par la certification de l'écolabel MSC (Marine Stewardship Council) du thon blanc, qui devrait aboutir en 2018.

Ainsi, faute d'ambition réelle dans ce domaine, l'objectif de définir et de mettre en œuvre une politique environnementale globale par le biais du développement durable a été appliqué a minima. De la sorte, le pilotage par un ministère dédié du développement durable n'a pas pu être observé au cours de la période récente.

1.1.2.3 Plusieurs périmètres d'intervention pour une seule politique publique

L'insuffisance de vision d'ensemble est encouragée par un périmètre d'intervention inadapté en matière de politique environnementale. Sans périmètre unique ou à tout le moins cohérent, la vision d'ensemble s'avère impossible.

En effet, l'instruction a permis de constater que la politique environnementale est du ressort d'un ensemble de services. Sept¹³ sont identifiés par la Chambre, ce que confirme la collectivité. Cette situation plurielle renvoie nécessairement à la question des coordinations interservices et interministérielles, voire des projets de réorganisation de la part de la collectivité dans l'objectif de réduire cette fragmentation (cf. supra).

¹³ Ce sont, outre la Diren, le CHSP, la DRMM, la DEQ, le SAU, la DAF, ainsi que le SDR.

Au surplus, le rattachement changeant de l'environnement à d'autres compétences constitue un handicap supplémentaire. En effet, ce domaine a été successivement associé à un ou plusieurs portefeuilles gouvernementaux depuis 2010 :

- La santé, la solidarité et la famille, dont la réforme de la protection sociale généralisée et des personnes vulnérables ;
- La santé ;
- L'énergie et les mines ;
- La culture, le tourisme et les transports aériens ;
- La promotion des langues, la culture, et la communication ;
- L'énergie et les mines.

Recommandation n° 1 : Formaliser un périmètre cohérent de la politique environnementale qui inclut l'ensemble des interventions conduites par la collectivité en vue de développer une vision d'ensemble appropriée.

1.1.3 Des insuffisances connues par la collectivité

1.1.1.1- La collectivité dresse elle-même un bilan environnemental défavorable

Les bilans environnementaux dressés par la collectivité de la Polynésie française en 2006, et plus récemment en 2015, indiquent une dégradation continue de l'environnement causée par les mêmes maux.

A la demande de la Chambre, la Diren a produit à cette fin le tableau suivant.

Tableau n° 1 : Etat comparatif de l'état de l'environnement entre 2006 et 2015

<i>amélioration</i>	<i>stabilité</i>	<i>dégradation</i>
<i>Espaces marins protégés</i>	Milieu marin	Eau douce (ressource en eau)
<i>Les déchets</i>	Espaces terrestres protégés	Milieu terrestre
<i>L'énergie et les transports</i>	L'air	Sols et occupation
	Le bruit	La santé et l'environnement
	La radioactivité	Les risques et le changement climatique
	La pêche	L'agriculture
	la perliculture	L'exploitation de la forêt
	l'aquaculture	L'élevage
		Les granulats
		L'industrie

Source : Diren

1.1.3.1 Des carences déjà constatées en 2011 par la chambre territoriale des comptes

Le constat dressé par la Chambre en 2011 à l'occasion de son précédent examen de gestion dans le domaine de l'environnement a mis en lumière un ensemble de carences.

La Chambre avait constaté dans son rapport que la Polynésie française n'assurait que partiellement ses fonctions de pilotage stratégique, de réglementation, et de contrôle. La manière dont la Polynésie française organisait ses actions environnementales n'avait que peu évolué depuis 2004, alors que le statut portant autonomie avait placé les communes dans un rôle déterminant. Il en résultait notamment que les modalités d'action de la collectivité n'avaient été jugées ni efficaces ni efficientes.

1.2 Les capacités d'intervention de la collectivité en matière d'environnement sont contrariées par une organisation interne déficiente

1.2.1 Des handicaps tenaces

Comme écrit précédemment, la collectivité affiche des objectifs ambitieux en matière de politique environnementale, en soulignant son caractère transverse¹⁴.

Pour autant, le bilan est bien différent. Les difficultés d'organisation interne que peut rencontrer la collectivité affectent particulièrement les conditions dans lesquelles la politique environnementale est conduite.

1.2.1.1 Des services souvent éparpillés, parfois concurrents

Le ministre de l'environnement a rappelé en 2015 que l'approche en matière de gouvernance de cette politique publique doit être « transversale » de façon à être « exhaustif et cohérent ».

Cette exigence a été d'ailleurs affirmée dans le DOB 2014 de la collectivité : « la politique environnementale du Pays devra considérer les rôles de chacun (...) et ce, pour tous les secteurs d'intervention : préservation et protection des milieux ; dépollution ; collecte et traitement des déchets ; aménagement et valorisation touristique des lieux. »

¹⁴ Extrait du DOB 2014, page 93 : « Il conviendra de rechercher le cadre de l'action qui permettra de rendre complémentaires développement touristique, aménagement du territoire et conservation des milieux naturels et environnementaux. Mieux, la protection de l'environnement polynésien et sa valorisation, doivent se transformer en atouts pour le développement touristique de la Polynésie française. »

Or, au cours de la période sous revue, le ministère de l'environnement et la direction de l'environnement - Diren ne gèrent, selon la collectivité, que 38 % du budget d'investissement relatif aux opérations environnementales qui sont conduites par elle (2,543 milliards de F CFP contre 6,653 milliards de F CFP).

Il en résulte que l'organisation institutionnelle actuelle conduit à une gouvernance partagée entre des ministres et des chefs de service, ce qui empêche le ministre de l'environnement de tenir un rôle de chef de file. En conséquence, c'est le Président de la collectivité qui est placé de facto dans le rôle de chef d'orchestre de l'environnement, sans pour autant en avoir les attributions officielles ni les possibilités matérielles et de temps.

En outre, la séparation verticale qui est constatée entre, d'une part, les ministères qui sont composés d'un ministre et de son cabinet, et d'autre part, les services, participe sensiblement au manque de fluidité et de partage de l'information constaté.

A cet égard, la collectivité indique qu'elle rencontre des difficultés sérieuses à installer une pratique de travail transversale et collaborative : « Dans plusieurs domaines impliquant des enjeux environnementaux, un consensus est parfois difficile à trouver, dans la mesure où chaque acteur déroule son programme d'actions, dont l'élaboration n'a pas forcément fait l'objet de concertation avec les autres partenaires impactés. » L'installation, selon les époques, de commissions interministérielles ne semble pas être le moyen suffisant pour créer une culture de travail qui s'inscrirait dans le partage.

Cette situation d'isolement relatif entre les services et ministères est aggravée par l'absence d'un système d'information ouvert et partagé.

1.2.1.2 Des moyens de veilles juridique et technique insuffisants dans le domaine de l'environnement

La rareté de professionnels expérimentés du droit au sein de la plupart des services concernés par l'environnement favorise l'absence de veille juridique. Cette carence dans le travail de veille est confirmée dans le projet de service de 2015 de la Diren : « l'absence de veille et de formation continue spécialisée entraîne à moyen terme une diminution de la technicité des agents, notamment dans certains métiers connaissant une évolution rapide. »¹⁵

Cette rareté s'explique en partie par la présence d'un régime indemnitaire défavorable aux cadres affectés dans le secteur de l'environnement.

Cette situation déséquilibrée est bien diagnostiquée par la collectivité¹⁶, mais les projets de réforme du régime indemnitaire, pourtant annoncés, n'ont pas abouti.

¹⁵ Cf. page 6 du projet de service.

¹⁶ Extrait du discours du président de la collectivité : « des services où l'on bénéficie de sur-rémunérations, parfois considérables, ont exercé une force d'attraction qui prive d'autres services de bons éléments. De tels effets sont pervers, regrettables et appellent des correctifs ou du moins, des garde-fous. » in discours du président aux chefs de service le 31 janvier 2014.

La Chambre ne peut qu'encourager également du point de vue de sa politique environnementale la collectivité à engager sans tarder la réforme visant à la modernisation de son régime indemnitaire.

Recommandation n° 2 : Rationaliser les ressources de veilles technique et juridique pour en mieux doter les services en charge de l'environnement.

1.2.1.3 Les services en charge de l'environnement sont insuffisamment présents dans les îles

En matière de politique environnementale, la présence des agents sur l'ensemble des archipels est aussi un enjeu particulièrement important.

La collectivité partage cet avis, et avait inscrit ce principe de déconcentrer l'administration dès 2000¹⁷, pour «garantir l'égalité application des textes légaux et réglementaires et à favoriser la modernisation du service public sur l'ensemble de son territoire».

Cet enjeu a été réaffirmé en 2002. La circulaire n°225/PR du 29 août 2002 pose en effet le principe que «désormais, la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les deux échelons des services de l'administration ». En effet, « Les citoyens de notre pays sont en attente d'un service public plus efficace, plus économe, plus accessible et plus apte à prendre en charge leurs vrais difficultés. Ils l'ont exprimé de manière régulière, et encore une fois tout récemment dans le cadre des consultations préparatoires à la tenue, en septembre 1999, des Assises de la déconcentration administrative ».

L'administration doit ainsi être représentée dans chaque archipel par un échelon de proximité, dénommé circonscription ou bien subdivision. Cette représentation peut être assurée par l'intermédiaire d'un autre ministère, par voie de convention. Cet objectif qui a été réaffirmé à nouveau notamment en 2015¹⁸, avec comme horizon cible au plus tard fin 2016, n'a pas été atteint.

Au surplus, selon la collectivité, l'environnement apparaît souvent comme une préoccupation mineure dans ses circonscriptions.

¹⁷ Cf. la délibération n°2000-132 du 9 novembre 2000 fixant les principes de déconcentration de l'administration de la Polynésie française.

¹⁸ Extrait du DOB 2015, page 66 : « déconcentration administrative aboutie : chaque service restructuré en un échelon central et en un échelon déconcentré ; délégations de signature consenties prioritairement aux Tavana hau ; conventions de représentation validées et suivies ; poursuite de la constitution de centres administratifs de regroupement des services administratifs, dans la logique de constitution d'un « guichet unique » proche des populations des archipels. »

Enfin, les textes qui fixent le principe de déconcentration ainsi que les modalités d'application, qui ont tous été publiés entre 2000 et 2002, n'ont jamais bénéficié d'une mise à jour, pourtant nécessaire compte tenu de l'évolution marquée des organigrammes.

1.2.2 Des tentatives laborieuses de modernisation de l'administration qui nuisent à l'efficacité de la politique environnementale

La collectivité a dressé le constat¹⁹, à maintes reprises, et sans équivoque, d'un besoin de réformer son administration. Parce que sa compétence environnementale est davantage transversale que les autres, celle-ci nécessite plus encore que les réformes de modernisation soient engagées, réalisées et suivies.

En effet, trop de projets visant à corriger la situation ont été engagés sans aboutir véritablement. Les alternances politiques successives observées depuis 2004 ne permettent pas d'expliquer à elles-seules ces échecs. Les résistances de la part des services, qui peuvent être encouragées par le manque de détermination des élus, ont également leur part dans cette analyse des causes.

1.2.2.1 Le plan de développement économique et social (P.D.E.S.) de la Polynésie française, un outil mort-né

Le plan de développement économique et social de la Polynésie française a été présenté en 2014 comme un outil structurant de modernisation de l'administration.

Une fois annoncé, ce projet n'a jamais été mis en œuvre, ce qui n'a pas aidé à la modernisation de l'action publique en faveur de la gestion de l'environnement.

1.2.2.2 L'objectif de réduire le périmètre du service public du Pays

La révision du périmètre du service public a été annoncée le 31 janvier 2014 par le président de la collectivité²⁰. En 2015, les chefs de service en charge de l'environnement, comme tous leurs collègues, ont été destinataires d'une circulaire leur demandant de redéfinir le périmètre en appliquant le principe général suivant : « l'administration doit se recentrer sur son cœur de métier et nous devons laisser tout ce qui peut l'être à l'initiative privée. »²¹

¹⁹ Cf. l'extrait du DOBV page 46 à titre d'illustration : « Cette omniprésence de l'administration rend peu lisible le sens de son action à la fois parce qu'elle ne s'appuie pas sur l'identification de priorité et ne privilégie pas une logique d'objectifs et de résultats ».

²⁰ Extrait du discours du président du Pays : « (...) Cependant, au-delà de cette amélioration de l'organisation et du fonctionnement des entités administratives, se pose à présent une question plus fondamentale : la révision des politiques publiques. Mon gouvernement a la conviction profonde qu'est venu le moment d'évaluer la pertinence du périmètre de l'action publique et de le redessiner. »

²¹ Principe annoncé lors du discours d'investiture du président du Pays le 12 septembre 2014, rappelé lors de son allocution face aux chefs de services le 28 octobre 2014.

Depuis, aucun résultat n'a pu être enregistré, les chefs de service concernés par l'environnement, comme les autres d'ailleurs, ont proposé chacun en ce qui les concerne un périmètre similaire à celui défini initialement. Ce manque de réactivité a été regretté publiquement par le président de la collectivité dans son discours du 11 janvier 2016²².

Pour autant, la situation que connaît la Diren peut éclairer sur la question et mériterait une approche davantage affinée de la part de la collectivité, en fonction de ses priorités.

En effet, l'examen des documents uniques d'organisation et de gestion – DUOG de la Diren indique un écart significatif entre les maquettes cibles des effectifs et les emplois réellement pourvus (DUOG Diren). La cible actuelle est de 42 agents, alors que 25 postes sont occupés, dont un agent qui bénéficie d'une décharge totale d'activité et un autre agent placé en congés de longue maladie. Cet écart a des répercussions directes, d'une part, sur certaines missions qui ne sont pas ou très peu assurées, et d'autre part, sur la présence adaptée des agents dans les archipels.

1.2.2.3 Le lent démarrage de l'évaluation de la performance environnementale

Depuis 2014, la Polynésie française met en place progressivement une démarche de performance de type LOLF, en s'appuyant sur l'élaboration de documents stratégiques par tous les ministères : le document d'orientation budgétaire enrichi (DOB)²³, le plan annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP). La collectivité affirme sur ce point que s'agissant du besoin de coordonner les services en charge de l'environnement, « la coordination entre les actions menées dans les différents domaines est conduite dans le cadre technique par la direction du budget et des finances (DBF). » et qu'il s'agit « d'une avancée très importante dans la structuration du pilotage stratégique de la Polynésie française, en matière environnementale comme dans les autres domaines de l'action publique ».

La collectivité a indiqué que la formalisation d'objectifs sous la forme de RAP et de PAP est pour le moment en phase d'essai.

Le contenu de la politique publique environnementale est donc défini par missions et par programmes budgétaires.

²² « J'attends de vous des propositions plus hardies en matière de périmètre de service public. Vous êtes restés bien timides sur ce chapitre. Au point où je vais être contraint de prendre certaines décisions sans plus attendre vos projets. »

²³ Chaque ministre doit présenter brièvement la politique générale qu'il compte mener, les orientations stratégiques majeures et les priorités sur une période de 3 à 5 ans, dans lesquelles s'inscrivent les plans d'action annuels ou pluriannuels accompagnés de leur cadre budgétaire.

Pour autant, l'instruction a permis de relever que les RAP et les PAP produits pour la première fois en 2015 contiennent bien des indicateurs, mais que ceux-ci n'ont pas par la suite été renseignés, c'est ainsi que le dispositif d'évaluation (acteurs mobilisés, méthodes, échéances, outils) n'est pas opérationnel et qu'aucune procédure ne permet de vérifier que les services concernés par la politique environnementale respectent les feuilles de route et atteignent les objectifs fixés ;

L'objectif n'a toujours pas été atteint en matière d'évaluation de la performance, malgré les affirmations répétées : « parvenir à une gestion plus transparente et plus efficace : (...) par une meilleure évaluation des résultats, telles l'évaluation des politiques publiques, l'analyse des performances, permettant d'adapter équitablement les moyens ». (extrait de la circulaire n°285 CM du 16 octobre 2013, page 2).

Si les agents ont bénéficié d'un premier module de formation spécifique organisé en 2015 et bien que cette formation, selon les services, les a théoriquement mis en capacité d'établir des indicateurs dès 2015, les indicateurs environnementaux comme d'ailleurs ceux relevant des autres politiques publiques, n'ont pas été renseignés. La collectivité a indiqué à propos de ce retard qu'une seconde session de formation devait être mise en place, sans pouvoir en préciser le calendrier.

Au surplus, les lettres de mission des ministres adressées aux chefs de service se font rares. Dès lors, sans feuille de route formelle, il est difficile d'installer une culture de la performance au sein de la collectivité, ce qui serait particulièrement utile à l'amélioration de la conduite de la politique environnementale.

Recommandation n° 3 : Renseigner les indicateurs contenus dans les RAP et les PAP en vue d'optimiser les outils internes de gestion de la performance environnementale.

1.2.3 Des progrès très récents à consolider

Les services en charge de l'environnement, comme les autres, ont bénéficié de la mise en place de nouveaux outils tels que la carte des emplois et des compétences, d'une bourse de l'emploi en ligne, ainsi que d'un premier plan de formation piloté par la DGRH. Ces projets devraient, s'ils sont confortés, avoir des retombées positives à terme sur l'efficacité de la politique environnementale.

1.2.3.1 Les projets de service

La collectivité avait initié en 2001 la rédaction de projets de services, qui, faute de suivi, sont tombés en désuétude. La gestion par objectifs se développe à nouveau au sein de la collectivité. De nouveaux projets de service ont été élaborés, suite à la mise en œuvre de la circulaire relative à la modernisation de l'administration du 12 mai 2015.

La Diren, comme la majorité des autres services, a finalisé son projet de service fin 2015 pour la période 2016-2018 à partir d'un diagnostic interne.

La préparation de ce cadre d'action pluriannuel doit permettre de donner aux chefs de service les outils nécessaires à l'exercice de leur mission de conduite des équipes.

Or, il apparaît que la collectivité a d'ores et déjà comme objectif de réviser les projets de service dans leur version 2015, au motif que ces documents seraient d'une qualité inégale entre services.

1.2.3.2 Une amorce de coopérations entre services en charge de l'environnement

La coopération interservices semble évoluer dans le bon sens au sein de la collectivité, sous l'impulsion notamment des instances européennes qui obligent, en contrepartie de l'octroi de leurs financements, à la mise en place de politiques sectorielles. En effet, définir ces politiques sectorielles impose des collaborations internes.

En outre, la mise en cohérence et l'harmonisation de certains critères d'octroi de subventions d'investissement dans le cadre du fonds intercommunal de péréquation - FIP, du contrat de projets et de la dotation de développement rurale – DDR, ont eu lieu durant la période, comme par exemple la décision de demander aux porteurs de projets de présenter des documents de planification.

1.3 La collectivité continue à mal assumer sa gouvernance environnementale

1.3.1 L'absence de stratégie environnementale d'ensemble

1.3.1.1 Le défaut d'objectifs cibles opérationnels : l'exemple des déchets

Le titre Ier du livre II du code de l'environnement consacre trois chapitres aux déchets : les programmes de gestion des déchets, les déchets ultimes et les opérations d'immersion des déchets.

La délibération n°97-90 APF du 29 mai 1997 qui a complété le code de l'aménagement, reprise par la suite dans le code de l'environnement, a introduit dans la législation locale les programmes de gestion des déchets – PGD, qui devaient être mis en place avant 2003.

Les PGD ont pour objet de définir des objectifs, orientations et actions en matière de gestion des déchets pour des secteurs géographiques définis. Ils sont destinés à guider, coordonner et organiser la gestion des déchets selon les options d'intérêt territorial retenues²⁴. Ils constituent un cadre de référence pour les filières d'élimination.

Or, la collectivité a indiqué que tous les PGD, à quelques exceptions près comme ceux de Ua Pou et Tubuai, datent de 1999, et n'ont pas été depuis mis à jour. Ces plans doivent être donc considérés comme caducs, car pour des raisons techniques, ils doivent être réactualisés au moins tous les 5 ans.

Si ce suivi est de la responsabilité des communes depuis 2004, la collectivité n'a jamais posé depuis cette date un cadre général de planification de la gestion des déchets, comme l'exige pourtant l'article D.211-1 du code. Ainsi, depuis plus de vingt ans, les investissements réalisés dans le domaine de la gestion des déchets ont été conduits sans orientation générale appuyée par des objectifs chiffrés tels que la proportion de tri des déchets et le taux de réduction du volume des déchets ultimes.

En outre, les hypothèses de calcul retenues dans les PGD ont été établies sans vision globale et à partir d'hypothèses qui ne sont plus actuelles. Les expériences de caractérisation menées par les services techniques municipaux de Rimatara et de Raivavae en 2010 et 2011 sur le gisement des déchets, selon une méthodologie proposée par l'ADEME et la subdivision administrative de l'Etat, ont montré des résultats nettement inférieurs aux ratios utilisés habituellement.

Cette situation est révélatrice d'un manque de suivi, de la part de la collectivité, du dispositif mis en place, dont les conséquences financières ne sont pas négligeables puisque ces hypothèses induisent un ajustement à la baisse des futures filières locales de traitement²⁵ dans les îles au profil analogue.

Enfin, les déchets recyclables, récupérés grâce au tri mis en place depuis le début des années 2000 sur l'île de Tahiti, sont tous exportés (à l'exception du verre) vers la Nouvelle-Zélande et l'Asie (Singapour, Chine, Inde...), faute de filière locale. Cependant, aucun bilan écologique global de la démarche n'a été mené.

Le défaut d'objectifs cibles opérationnels peut être repris dans la plupart des domaines de la politique environnementale, tel que l'eau potable et l'assainissement. Cette situation handicape lourdement les communes mais également la collectivité elle-même, qui se prive ainsi de l'opportunité de rationaliser ses interventions.

²⁴ Article D.211-3 du code de l'environnement.

²⁵ Ces caractérisations ont permis d'établir un état des lieux détaillé de la production de déchets sur chaque île, dont les résultats donnent une moyenne de 345 grammes de déchets par habitants, par jour. Ces résultats, nettement inférieurs aux hypothèses de calcul retenues jusqu'alors dans les PGD, mettent en lumière une production de déchets aux îles Australes qui reste très contenue. Ils permettront de dimensionner des futurs dispositifs de traitement de taille plus modeste.

1.3.1.2 Des projets présentés comme structurants restés au stade de l'effet d'annonce

La collectivité a envisagé en 2009 de se doter d'un outil en matière d'aménagement et d'urbanisme. Présentée par la collectivité à l'époque comme l'un des piliers d'un développement durable local, la future agence de l'urbanisme devait incarner une vision stratégique de la gestion de l'espace. Une mission conjointe a été conduite en novembre 2009, suivie d'une seconde mission de préfiguration réalisée en juillet 2010 sous l'égide de la fédération nationale des agences d'urbanisme – FNAU. Ce second déplacement d'experts a donné lieu à un rapport final produit en octobre 2010. Ce dossier a confirmé la pertinence d'un tel outil au regard des objectifs de développement durable poursuivis par la Polynésie française.

En outre, dans le débat d'orientation budgétaire 2011 « La création d'une agence d'urbanisme et de développement » est mentionnée.

Or, ces études et cette annonce n'ont pas encore été suivies d'effet. La collectivité n'a pas été en mesure de préciser le coût de cette opération, ni de communiquer un quelconque calendrier.

Créé en 1989²⁶, comme service des affaires foncières, le *conservatoire du littoral* de la Polynésie française n'a jamais quant à lui été réellement actif, faute de moyens d'action et financiers suffisants. Seuls 14 hectares ont été acquis par la collectivité en vue de leur protection.

En 2010, le projet est relancé publiquement en y incorporant quelques évolutions. Le rapport portant sur le débat d'orientation budgétaire annonce en effet que « La stratégie pour la biodiversité de la Polynésie française (...) sera présentée à l'assemblée de la Polynésie française pour approbation. Le partenariat engagé depuis 2006 avec le Conservatoire national du littoral sera rétabli, dans l'objectif de la création du « *conservatoire polynésien des espaces naturels et littoraux* ».

En 2011, le projet évolue une fois de plus. Des projets de textes ont été élaborés en vue de la création d'un groupement d'intérêt public, suite à l'annonce faite dans le débat d'orientation budgétaire 2011 « Il est maintenant avéré que la protection des espaces et des populations est vitale pour l'avenir de nos îles. Le futur *conservatoire polynésien des espaces gérés* exercera une action de protection et de gestion des espaces marins, littoraux et terrestres en se positionnant en modèle original de rationalisation et de gestion intégrée des espaces naturels. »

Cette dernière annonce n'a pas davantage eu de suite favorable.

Le projet de création d'un organisme de gestion de type agence de l'eau n'a pas non plus abouti.

²⁶ Arrêté n°3 CM du 9 janvier 1989 portant création d'une cellule dite Conservatoire du littoral au sein du service des domaines et de l'enregistrement, abrogé par la délibération n°97-87 APF du 29/05/1997.

La collectivité dresse elle-même le constat que les ressources en eau ainsi que la quantité d'eau prélevée sont encore mal connues. En outre, l'absence d'outil de contrôle de la qualité ne permet pas d'établir un point zéro de la qualité de ces ressources. Quelques cours d'eau de Tahiti ont fait l'objet d'analyses physico-chimiques lors d'études initiées par la Diren depuis 2001, mais la connaissance reste très insuffisante. Depuis 2006, l'AFD et le BRGM ont recommandé au cours de quatre missions de corriger cette situation, et de mettre en place des outils de gestion et d'aide à la décision. Si la création d'un organisme de gestion de type agence de l'eau est évoquée depuis 1995 par la collectivité, ce projet n'a jamais débouché.

Il en est enfin de même pour l'observatoire de l'environnement, pourtant à l'étude depuis 1997.

Dans son éditorial de l'état de l'environnement publié en 2006, le ministre de l'environnement rappelle que « l'on ne protège bien que ce que l'on connaît » ce qui lui permet d'affirmer par la suite que « L'état de l'environnement 2006, outil essentiel pour l'orientation de nos politiques environnementales, montre l'importance de pérenniser une structure de suivi régulier et de centralisation des informations, d'analyses et de projections. C'est dans cette perspective que la Polynésie envisage la création d'un observatoire de la biodiversité et des changements climatiques. »

Certes, depuis, la Diren et la direction de la santé, pour ne citer que ces deux services, ont mis en place six dispositifs de suivi thématiques. En outre, des études ponctuelles sont conduites par thématique. Ainsi, en 2012, le ministère de l'environnement et l'ADEME ont financé une importante étude afin d'évaluer les gisements de déchets en Polynésie française et d'identifier des solutions pour l'organisation de leur traitement.

Néanmoins, il faut déplorer que certains dispositifs de suivi, pourtant indispensables, n'ont jamais été mis en place ou que très partiellement, ou bien d'autres ont été mis en œuvre avant d'être rapidement abandonnés.

Les exemples sont nombreux. Ainsi, en l'absence de données sur l'occupation des terres, la mesure de l'évolution des milieux n'est pas possible. Aucun inventaire forestier d'ensemble n'existe. Malgré son effet direct et massif sur la dégradation des récifs et des rivières, l'érosion, et la sédimentation induite sont mal suivies²⁷. La mise en place d'un observatoire de la qualité de l'air a échoué²⁸. L'impact des déchets sur l'environnement est mal connu. Enfin, la cellule hydrographique de la Polynésie française, lancée en 2006, est restée une coquille vide²⁹.

²⁷ L'augmentation des aménagements, de la construction des remblais, des lotissements, la construction de routes, des pistes etc. induit une sédimentation croissante non maîtrisée et mal connue.

²⁸ Un inventaire des émissions de gaz à effet de serre a été réalisé en 2010 à Papeete, montrant que la production de CO2 était de 4,84 t par habitant, un niveau proche de celui des départements d'outre-mer.

²⁹ Créée par la convention du 26 janvier 2006 entre l'Etat et la Polynésie française, article 8.

Cette absence de dispositif d'observation environnementale centralisée s'ajoute à la fragmentation de la compétence provoquée par les services multiples en charge de l'environnement, provoquant une tendance à la multiplication d'études ponctuelles dans chaque service, parfois redondantes, ainsi que la conduite à intervalles réguliers d'études à gros budget pour lesquelles les bureaux d'étude ne font essentiellement que finalement collecter et organiser des informations déjà disponibles dans les services de la collectivité.

Ainsi, ce ne sont pas moins de 176 études environnementales qui ont été répertoriées par la Diren depuis 2010, pour un coût total de près de 1 milliard de francs CFP.

Recommandation n° 4 : Organiser un véritable centre de ressources dédié à l'environnement au sein de la collectivité.

Dans sa réponse, la collectivité a indiqué que « Les projets d'agence de l'eau, d'observatoire de l'environnement, de conservatoire polynésien des espaces gérés ont d'abord été proposés ou portés par des missions ou organismes nationaux. Ainsi, les projets que vous évoqués ne sont plus d'actualité. »

1.3.1.3 Nivee, le cas d'un équipement territorial très coûteux en déshérence

Le projet de centre d'enfouissement technique - CET sur les terres 'Nivee Rahi-Nivee et Vaiaonone, situées sur la commune de Hitia'a o tera, a été lancé en 2002 par la Polynésie française³⁰. Ce projet avait pour but initial le traitement sur un même site des déchets d'activité de soins - DASRI³¹ et des déchets dangereux -- DD³².

Cette décision fait suite à un premier échec avec l'acquisition dans les années 90 d'un incinérateur, livré sur le site du centre hospitalier territorial CHT de Mamao. Cet équipement, dont le coût d'achat n'a pas pu être précisé compte tenu de son ancienneté, n'a jamais été mis en fonctionnement³³. Devenu inutilisable avec le temps, la collectivité a pris la décision de s'en défaire. Cet incinérateur a été expédié en 2016 vers la Nouvelle-Zélande comme déchet industriel, pour un coût de traitement et de transport de 9,6 millions de F CFP, hors prestations de recherches de l'amiante et de désamiantage.

³⁰ Convention de financement n° 57-02 FREPF du 11 avril 2002 entre l'Etat et la Polynésie française relative au financement des études non dépendantes de la réglementation liée à la création du C.E.T.I de Nivee, au titre de la programmation de l'année 2002 (ministère de la défense chapitre 66-50, article 21) : financement à hauteur de 100% financé par l'Etat pour un montant prévisionnel de 4 000 000 F CFP.

³¹ Arrêté n° 69 MES du 24 février 2005 autorisant la Polynésie française (direction de l'environnement) à installer et exploiter une installation d'incinération des déchets d'activité de soins.

³² Arrêté n° 34 MDD du 25 août 2005 autorisant la Polynésie française (direction de l'environnement) à installer et exploiter un centre d'enfouissement technique de déchets de catégorie 1, sur les terres Nivee Rahi-Nivee Iti et Vaiaonone.

³³ Cette machine n'aurait jamais été déballée de son conditionnement d'origine.

Dans son précédent rapport produit en 2011, la Chambre avait déjà dressé un constat sévère sur le sujet concernant en particulier le pilotage du projet. Les deux traitements prévus à Nivee devaient en effet être à l'origine interdépendants avec une unité d'incinération des DASRI et une unité de stabilisation des déchets dangereux. Les sous-produits de traitements (cendres, déchets dangereux stabilisés) devaient ensuite être stockés dans le CET 1 sur place. Le complexe de Nivee incluait pour cela un laboratoire complet afin de contrôler l'innocuité de déchets traités sur place avant leur dépôt au CET 1.

L'investissement réalisé sur la période approche 1,7 milliard de francs.

Tableau n° 2 : Les dépenses d'investissement cumulées réalisées à Nivee

en millions de francs CFP	
acquisition foncière 113 ha	407
Viabilisation des parcelles :	426
Voirie	81
Réservoir d'eau	17
Laboratoire	37
Incinération	279
Stabilisation/CET 1	442
total:	1689

Source : CTC d'après données de la collectivité.

Dès sa conception, par manque de vision stratégique, ce projet s'est heurté à des changements d'options techniques. Ces hésitations ont retardé son démarrage. Les installations qui devaient être livrées en 2004, puis au cours du second semestre de 2005 n'ont finalement débuté qu'en 2010.

Le site de Nivee est exploité en régie par la collectivité depuis 2010, par le centre hospitalier de Polynésie française³⁴ pour les seuls DASRI³⁵. Le laboratoire est placé sous la responsabilité de la Diren.

³⁴ Arrêté n° 1817 MAE du 7 avril 2010 et n° 5481 MAE du 9 août 2010

³⁵ Un premier arrêté d'affectation avait transféré au CHSP l'unité de traitement des déchets à risques infectieux et les déchets industriels spéciaux avant de ne transférer que les DASRI.

Le complexe devait accueillir initialement à l'horizon 2013 360 tonnes par an de DASRI et environ 500 tonnes par an de déchets dangereux. A ce jour, ce complexe enregistre une activité quasi nulle. En effet, le CHPF reste le seul client pour l'activité d'incinération. Le volume de DASRI incinéré, en 2014, s'élève à 2,24 tonnes sur 197,78 tonnes réceptionnées, ce qui représente 1,07 % de l'activité totale. La différence correspond à des déchets hospitaliers qui sont banalisés en amont sur le site du centre hospitalier. En effet, alors que le site de Nivee était en construction, la collectivité a fait le choix d'un changement radical dans le traitement des déchets qu'elle produit à l'hôpital : Les DASRI sont prétraités et banalisés depuis 2013 par des appareils de désinfection installés sur place à l'hôpital, de sorte que les déchets hospitaliers, en changeant de catégorie, ne sont pas déposés à Nivee, mais au CET de catégorie 2 à Paihoro en tant que déchets inertes.

La collectivité a indiqué qu'elle a entamé des réflexions depuis 2008³⁶ pour donner une affectation nouvelle au site de Nivee, sans que celles-ci aboutissent. Elle a ajouté en complément au cours de l'instruction que l'étude sur la gestion des déchets dangereux en Polynésie française qui doit selon elle être achevée en 2017, devrait permettre d'apporter des réponses.

Ainsi, la Chambre constate que la collectivité n'a pas été en mesure depuis 2011, date du précédent rapport de la Chambre, d'identifier une utilité à cet équipement territorial très coûteux.

Dans sa réponse, la collectivité a indiqué que « L'opportunité de mise en place et le rôle de NIVEE doivent être appréciés au regard du projet de mise en place d'une unité centrale de traitement des déchets sur Tahiti, pour laquelle les études de faisabilité ne sont pas achevées. »

1.3.2 Un appui aux communes à repenser

1.3.2.1 Une assistance technique à structurer

La collectivité intervient par le biais de la délégation pour le développement des communes – DDC. Cette direction a comme mission l'instruction des dossiers de demande de subvention présentés par les communes. La DDC instruit les demandes de subvention des communes avec l'assistance technique et les avis d'une part, de la direction de l'environnement sur les thématiques de l'assainissement et des déchets et d'autre part, du centre d'hygiène et de salubrité publique pour la thématique de l'adduction d'eau potable.

La Diren pour sa part assure quelques missions d'assistance technique, comme sa participation aux comités du SIVU de Arue-Pirae portant sur l'assainissement des eaux usées des deux communes, la formulation d'avis techniques sur demande des communes, ou dispenser des formations ciblées sur le code de l'environnement.

³⁶ Arrêté n° 2 CM du 4 janvier 2008 portant création d'un comité de suivi d'exploitation du complexe de stockage et de traitement des déchets de Nivee (commune de Hitia'a O Te Ra).

La collectivité a précisé sur ce point que l'assistance technique auprès des communes en matière environnementale est assurée par trois acteurs publics extérieurs :

- Le syndicat pour la promotion des communes – SPCPF, détient la compétence eau potable qu'il a reçu de la part de 31 communes. Ce syndicat propose assistance à maîtrise d'ouvrage, et formation des élus ;
- Le centre de gestion et de formation – CGF, détient la compétence formation des agents communaux ;
- La direction de l'ingénierie publique – DIP du Haut-commissariat de la République en Polynésie française, en lien avec l'ADEME, propose assistance à maîtrise d'ouvrage sur les opérations déchets, eau potable et assainissement ;

Si les communes doivent assumer pleinement leurs compétences environnementales et s'organiser en conséquence, la collectivité ne peut être absente ni du débat sur la montée en puissance des intercommunalités³⁷, ni sur la définition et le suivi des conditions techniques de mise en œuvre des services environnementaux dans les communes.

L'absence de préparation de la mise en œuvre des SPANC ainsi que les obligations environnementales formalisées dans le CGCT illustrent cette nécessité.

Le centre d'hygiène et de salubrité publique CHSP, est un service du ministère de la Santé. Ce service assure les contrôles de conformité des installations d'assainissement³⁸.

Pour leur part, les communes doivent, par application des dispositions du CGCT³⁹ assurer le contrôle de l'assainissement non collectif au plus tard le 31 décembre 2020. Il s'agit d'un enjeu important, puisque dans la plupart des communes, l'assainissement individuel privé est la norme, ce qui est compréhensible au vu de la faible densité des habitats. Au surplus, les réseaux collectifs dans l'agglomération de Papeete restent à développer.

Or, la collectivité n'assure pas le suivi des installations autonomes et donc ne maîtrise pas vraiment la situation, comme le confirme son propre diagnostic conduit en 2015 : « En l'absence de suivi, il est difficile de savoir ce qu'il en est aujourd'hui de la qualité de l'assainissement individuel. Dans les Tuamotu, l'assainissement individuel par fosse et puisard est mal adapté, la lentille étant particulièrement sensible. »

³⁷ Cf. Fenua ma, SPCPF, CODIM aux Marquises, la communauté de communes de Hava'i aux Iles sous le vent, le SIVOM des Tuamotu Gambier.

³⁸ Les dispositifs d'assainissement individuels doivent respecter les normes définies par la délibération n° 87-48 AT du 29 avril 1987 portant réglementation de l'hygiène des eaux usées et l'arrêté n° 1506 du 29 décembre 1997 fixant les normes de construction, d'installation et d'entretien des dispositifs individuels utilisés en matière d'assainissement autonome des constructions.

³⁹ L'article L2224-8 fixe en effet que les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle des installations d'assainissement non collectif ; elles effectuent ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2020, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder huit ans.

Dans la période actuelle de transition entre une compétence du Pays qu'il n'a pas assumé pleinement, et des communes qui semblent ne pas avoir pris la mesure de l'importance de l'enjeu, la collectivité a une responsabilité particulière dans son rôle d'animation auprès des équipes municipales en vue d'impulser une nouvelle dynamique dans ce domaine.

La préparation de la mise en place des services communaux de contrôle nécessite en effet une coordination forte en amont entre le Pays et les communes pour organiser la bonne maîtrise des techniques de contrôle dans un territoire dispersé. Au surplus, ce type de service pourrait, pour des questions d'économie d'échelle, s'appuyer sur des initiatives intercommunales. A ce jour, ce travail d'anticipation de la part du Pays et des communes n'est pas encore engagé.

Les communes doivent par ailleurs présenter au plus tard le 31 décembre 2019⁴⁰ un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau relatif aux services de la collecte et du traitement des déchets, de distribution d'eau potable et d'assainissement.

Au cours de l'instruction, la collectivité a confirmé ne pas avoir engagé de travaux préparatoires au côté des communes dans ce domaine.

Recommandation n° 5 : Assurer davantage son rôle d'animation auprès des communes et de leurs groupements portant sur l'organisation de leurs compétences environnementales.

1.3.2.2 Un soutien financier conséquent à moderniser

La politique d'investissement de la Polynésie française consiste surtout à octroyer des subventions d'équipement aux communes. Cet appui est traditionnellement organisé au travers de partenariats avec l'Etat, et l'Union européenne⁴¹, sous la forme de cofinancements contractualisés pluriannuels.

La collectivité mobilise elle-même directement les crédits européens depuis 1985⁴², à l'occasion de la mise en œuvre du 5^{ème} FED et son appui au programme forestier des Marquises. C'est à partir du 7^{ème} FED qu'une part importante des aides européennes est concentrée sur les équipements environnementaux des communes. Ainsi, dans le cadre des 9^{ème} et 10^{ème} FED territoriaux, 1,1 milliard de francs CFP ont été versés sur la période 2010-2016 à la Polynésie française pour l'assainissement communal et l'assistance technique à l'élaboration de la politique sectorielle de l'eau.

⁴⁰ Cf. l'article 93 de la loi Notre.

⁴¹ La Communauté économique européenne a octroyé dès 1958, dans le cadre du Fonds européen de développement – FED, des fonds pour le financement d'équipements structurants en Polynésie française.

⁴² Cf. notamment l'arrêté n°115 CM du 11 février 1985 désignant l'ordonnateur territorial du fonds européen de développement et ses suppléants.

L'impact des dispositifs de subvention en faveur des communes sur leur politique environnementale est significatif. En effet les taux d'intervention avoisinent souvent 100% de la dépense prévisionnelle éligible. Ainsi, dans le cadre du contrat de projet en cours, les communes bénéficient de financements compris entre 85 et 95% du montant TTC⁴³. Le périmètre du contrat de projet 2015-2020 concerne l'eau potable, l'assainissement et le traitement des déchets.

C'est en 1997⁴⁴ que le dispositif d'appui financier aux communes a subi une modification majeure. Le statut d'autonomie de 1996 avait donné la possibilité à la collectivité d'aider financièrement les communes. La délégation pour le développement des communes de la Polynésie française – DDC⁴⁵, qui administre les subventions à verser aux communes pour le compte du président de la collectivité a alors été créée.

Dans le domaine de l'environnement, ces aides viennent en appui aux projets relevant des thématiques eau, assainissement et déchets.

Or, l'intervention de la collectivité a bouleversé les conditions d'aides financières aux communes. En effet, jusqu'en 1996, l'Etat appuyait seul les projets communaux, et les taux oscillaient entre 50 à 60 % de la dépense éligible. Les porteurs de projet devaient financer le solde par l'emprunt et sur fonds propres.

L'appui financier très important instauré depuis 1997 avec l'intervention de la collectivité a été motivé par les faibles capacités de financement des communes, privées de ressources fiscales directes. L'argument ne vaut pas pour toutes les communes, qui connaissent des situations budgétaires différentes. Les données financières disponibles confirment le faible taux d'endettement des communes, qui s'établit en 2014 en moyenne à 12%, avec un encours total de près de 4 milliards de francs, alors que leur capacité d'épargne nette atteint la même année 10%.

Cet effet d'aubaine pour les communes bénéficiaires qui a conduit pour elles à la quasi gratuité des investissements dans le domaine de l'environnement a produit quatre effets importants :

- Un manque de motivation à faire payer aux usagers le coût réel des services publics environnementaux ;
- Les communes assurent la réalisation des ouvrages par le biais des seuls contrats d'affermage, sans que les délégataires privés ne soient sollicités pour financer tout ou partie des investissements ;
- Peu d'attention est portée à la maintenance des installations et du matériel, qui seront de toute façon remplacés et financés par la suite dans des conditions toujours aussi favorables ;

⁴³ L'équivalent du F.C.T.V.A. n'existe pas en Polynésie française.

⁴⁴ Selon les dispositions fixées dans l'arrêté n° 782 CM du 4 août 1997 relatif aux subventions d'investissement accordées par le territoire.

⁴⁵ Délibération n° 97-81 APF du 29/05/1997 portant création de la délégation pour le développement des communes de la Polynésie française.

- Les calendriers de travaux sont dans les faits définis par les maîtres d'ouvrage plus pour capter les subventions, qu'en raison des capacités réelles d'autofinancement et d'endettement.

Même si ses conclusions doivent être considérées avec prudence, l'étude conduite par le cabinet SPEED en 2005⁴⁶ estime que le coût total permettant de mettre en place les infrastructures collectives d'assainissement est de l'ordre de 50 milliards de francs CFP pour l'agglomération urbaine de Tahiti délimitée entre Paea et Arue, ce qui nécessite en l'état près de 50 milliards de francs CFP de subventions. Or, selon la collectivité, la capacité annuelle actuelle de subventions tous financeurs confondus est de l'ordre de 2 à 2,3 milliards de francs CFP pour les équipements de l'eau, de l'assainissement et des déchets. En parvenant à maintenir cette capacité, et bien que le 11ème FED territorial ne portera plus sur l'assainissement, l'objectif ne peut être atteint qu'en 20-25 ans, soit un horizon bien au-delà de l'échéance imposée par le CGCT à 2024.

Ainsi, avec un taux actuel de subvention proche de 100%, la collectivité de la Polynésie française se prive de la possibilité d'engager de véritables effets de levier pour l'ensemble des bénéficiaires. Avec un taux moindre, la collectivité pourrait accélérer et démultiplier ses capacités d'intervention en faveur des communes pour la conduite de leurs projets d'équipements environnementaux.

En fin de compte, la collectivité doit s'interroger sur le sens de son action en matière de soutien financier aux communes. Des subventions massives à un taux élevé signifient que la génération actuelle des usagers paie seule l'investissement via la fiscalité, alors que les ouvrages publics tels que les réseaux et les usines de traitement des eaux usées sont conçus pour une durée de vie comprise entre 30 et 50 ans. L'emprunt est beaucoup mieux adapté à la participation des générations successives d'usagers qui utilisent par nature les équipements publics environnementaux pendant toute la durée de leur vie.

La collectivité a à cet égard indiqué que le régime de son concours financier instauré en 2010⁴⁷ n'est pas incompatible avec une diminution des taux de subvention, parce que le texte fixe une fourchette de taux comprise entre 30 et 100%.

Recommandation n° 6 : Rationaliser sa politique de subventions en tenant compte des capacités financières des porteurs de projets environnementaux.

⁴⁶ Cadre d'orientations générales d'assainissement de l'agglomération de Papeete.

⁴⁷ Loi du Pays n° 2010-14 du 8 novembre 2010 fixant le régime du concours financier de la Polynésie française aux communes et à leurs groupements.

1.3.3 Des rendez-vous manqués en matière de pilotage environnemental

La collectivité n'a pas su saisir pleinement les opportunités pourtant favorables à la construction d'une politique transversale de l'environnement.

1.3.3.1 Quatre démarches animées par la collectivité sans lendemain

Le Grenelle de la mer a été conduit sous la forme d'une démarche participative en 2009. A côté de l'initiative nationale, la session organisée en Polynésie française, appelée comité ruahatu⁴⁸, a permis d'identifier un ensemble de propositions formalisées sous la forme d'un document unique intitulé « Politique maritime pour la Polynésie française : vers une politique maritime intégrée ». Or, celles-ci n'ont pas ensuite alimenté, selon le ministère de l'environnement lui-même, les réflexions stratégiques de la collectivité en matière environnementale. Après examen par la Chambre, il ressort que l'installation de l'agence des aires marines protégées en Polynésie française peut être considérée comme la seule suite donnée à cette démarche.

Les états généraux de l'outre-mer n'ont pas davantage été incorporés dans une vision stratégique de la collectivité en matière d'environnement et de développement durable (cf. les propositions finales des EGOM PF et notamment les pages 13, 23, 28). Le projet de pôle de compétitivité des ressources marines, a été repris par un ensemble d'acteurs privés locaux en 2014⁴⁹, sans que la collectivité en soit véritablement le moteur.

En 2006, une étude portant sur l'état de l'environnement en Polynésie française a été commandée par le ministère de l'époque⁵⁰. Ces travaux ont permis, selon la collectivité, d'affirmer une stratégie de développement durable, et non plus uniquement cantonnée aux seules ressources naturelles du Pays. L'examen du document a permis d'identifier un ensemble de propositions claires et étayées. Celles-ci n'ont malheureusement pas été prises en compte, ce que confirme la collectivité qui justifie cette situation par son instabilité politique : « la succession de 13 ministres de l'environnement n'a pas favorisé la mise en place d'une politique environnementale cohérente et pérenne au cours des dix dernières années. » Cette absence de vision stratégique a contraint la direction de l'environnement à assurer seulement « la continuité du service public avec la poursuite de ses programmes d'actions découlant de ses missions ».

⁴⁸ Un Conseil polynésien de la mer et du littoral devenu le conservatoire polynésien des espaces gérés a été créé en septembre 2010, organisme au sein duquel a été constitué le comité Ruahatu qui réunit des services de l'Etat et du Pays ainsi que des associations. Ce comité n'a pas été reconduit à l'issue de la production du rapport.

⁴⁹ L'association loi 1901 « Cluster Maritime de Polynésie française » [CMPF] a été créée le 2 juin 2014, sur le modèle du Cluster Maritime Français. Ce groupe réunit des acteurs privés issus de l'ensemble des secteurs de l'économie maritime sous la bannière du développement d'une économie bleue durable.

⁵⁰ En 1995, le ministère central de l'environnement a produit, avec l'appui de l'institut français de l'environnement – IFEN - un rapport sur l'état de l'environnement des trois territoires français du Pacifique. En 2006 puis en 2015, la Polynésie française a elle-même dressé un bilan en reprenant la méthodologie initiale de l'IFEN.

Enfin, les données recueillies dans l'état de l'environnement 2015 constituent selon la collectivité « un outil d'aide à la décision parmi d'autres pour la construction de la politique environnementale ». A la lecture du cahier des charges, on devait aboutir en particulier à des préconisations par thématique, c'est-à-dire « apporter des recommandations ou pistes pour améliorer les politiques, les programmes, la législation pour diminuer les menaces, et proposer des pistes de financement... ». Cependant, l'examen du document public ne permet pas d'identifier ce type de résultat attendu.

Le cabinet d'étude devait dans le cadre du marché d'étude concevoir et proposer un ensemble d'indicateurs de suivi.

Ces indicateurs n'ont finalement jamais été utilisés par les services de la collectivité.

Ce rapport d'étude accompagné d'indicateurs n'a donc pas été convenablement exploité par la collectivité. Cette prestation a pourtant représenté un coût de 15,25 millions de F CFP TTC⁵¹.

Il en résulte qu'en matière de pilotage environnemental, la collectivité n'a pas su tirer les enseignements des rendez-vous qu'elle a pourtant elle-même initiés.

1.3.3.2 Le schéma d'aménagement général (S.A.G.E.) est sans cesse reporté

L'obligation pour la collectivité d'élaborer un ensemble de documents stratégiques et de planification intervient dans un contexte d'éclatement voire de concurrence entre ministères et services (cf. le & 321 page 11 du rapport de mission publié en novembre 2009 portant sur la création d'une agence d'urbanisme).

Or, le S.A.G.E. est un projet qui est censé structurer et planifier l'action de la collectivité et des communes. En effet, « les politiques publiques sont en effet plus pertinentes et plus efficaces, si l'on dispose en amont d'un cadre de mise en cohérence et de coordination de la planification territoriale, en apportant ainsi des réponses globales aux grands enjeux économiques, environnementaux et sociétaux⁵². »

Depuis 1984, trois tentatives infructueuses ont empêché la collectivité d'organiser ses interventions à un niveau global ainsi qu'à l'échelle de chaque archipel. En outre, les communes sont amenées à établir des plans de gestion de l'espace sans ligne directrice formalisées, ce qui affaiblit l'ensemble du dispositif de la politique d'aménagement durable.

Le coût total cumulé de l'ensemble de ce projet qui n'a pas encore abouti n'a pas pu être estimé par la collectivité elle-même, tant l'opération est ancienne.

⁵¹ Dont 3,6 dans le cadre de la convention Etat-Pays n°012 14 du 02/01/2014 (MEDDE).

⁵² cf. la page 17 du DOB 2016.

L'article D.111-3 (Délibération n° 84-37 du 12 avril 1984) du précédent code de l'aménagement de la Polynésie française indiquait que le schéma d'aménagement général traçait le cadre général de l'aménagement du territoire et en fixait les éléments essentiels en concordance avec la politique de développement économique et social... et qu'il pouvait indiquer les parties de territoire sur lesquelles les plans généraux d'aménagement ou plans d'aménagement de détail étaient souhaités voire établis.

Le rapport précédent de la Chambre avait relevé que le S.A.G.E., établi en 1991, n'avait concerné que la réalisation d'un état des lieux préalable à son lancement à partir de 2000 sans autre développement ultérieur.

Par la suite en 2004, le gouvernement avait proposé la mise en place d'un Schéma d'Aménagement et de Développement Durable (SADD) pour chaque archipel. « Tout l'enjeu du SADD consiste donc à remettre en cohérence ces territoires, en interaction, pour les rendre attractifs. Le SADD précise les orientations fondamentales du Pays en termes d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur des archipels. Il fixe les objectifs en terme de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements, de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages »⁵³.

La réalisation du SADD n'a guère été plus effective que celle du SAGE selon le rapport précité de la Chambre.

La loi organique n° 2011-918 du 01/08/2011, a inséré une nouvelle disposition sur ce point dans la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004. L'article 49-1 y précise que c'est à l'Assemblée de Polynésie française d'adopter un schéma d'aménagement général fixant les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

La loi du Pays n° 2012-17 du 13 août 2012 a par ailleurs inséré dans le code de l'aménagement une section 4 intitulée "Développement durable, aménagement, urbanisme " qui vient notamment définir la notion de développement durable et les modalités de mise en œuvre et de gestion du SAGE. Il y est précisé en outre que le schéma doit comprendre un rapport de présentation qui explique le choix retenu pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), décliné au sein de chaque archipel, et le document d'orientations générales (DOG) en rapport au diagnostic et aux prévisions.

Le conseil des ministres, par arrêté n° 1558 CM du 15 octobre 2012, a ordonné l'établissement du SAGE de la Polynésie française.

⁵³ Note méthodologique de 2006 du ministère du développement durable.

Cette tentative de relance du SAGE a démarré en 2012 avec la conduite d'un diagnostic par un cabinet d'étude, travail abandonné par la suite. En effet, l'élaboration du SAGE a été initiée en octobre 2012 via la publication du marché public d'études n°5817 du 31 octobre 2012, d'une durée initialement prévue de 24 mois. Dès mars 2013, les premiers livrables issus de la phase « diagnostic territorial stratégique » se sont avérés, selon la collectivité, non conformes aux attentes du maître d'ouvrage. Ce marché a été dénoncé fin 2013. Cette opération a coûté 32,4 millions F.

En 2015 enfin, la collectivité s'est à nouveau penché sur ce dossier. Le conseil des ministres du 14 décembre 2015 a actualisé les termes de référence du SAGE et a publié un calendrier, qui déjà a pris aujourd'hui plusieurs mois de retard.

Le budget prévisionnel de cette opération nouvelle s'établit à 125 millions F CFP.

Après tant d'années, l'adoption du SAGE est espérée par la collectivité pour le premier décembre 2019.

Au final, la collectivité n'a pas été en mesure depuis 1984, ni depuis 2011 date de l'obligation légale, d'organiser l'occupation de son espace. La Chambre s'interroge sur l'utilité réelle de la procédure actuellement en cours.

1.3.3.3 La stratégie de lutte contre le changement climatique est en préparation depuis 2005

Les premières études pour l'adaptation au changement climatique en Polynésie française ont été lancées en 2005. Par la suite, un état des lieux sur le changement climatique a été réalisé en 2009 suite à la mise en place d'un « réseau changement climatique »⁵⁴. Cette étude a, selon la collectivité, servi de base de travail à l'élaboration d'un « plan climat stratégique » - PCS.

Ce plan, qui a été établi en 2012, contient un diagnostic, et fixe les orientations stratégiques pour le gouvernement, dans l'objectif affiché d'alimenter un autre document, le schéma de développement durable. Les 138 orientations identifiées avaient vocation à être déclinées en programmes d'actions à court ou moyen terme⁵⁵.

Or, le PCS a été remplacé par le plan climat énergie – PCE, qui comporte des objectifs en matière d'économie d'énergie, de développement des énergies renouvelables et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce PCE présenté en septembre 2015 est coordonné techniquement par le service des énergies.

⁵⁴ Ce réseau a été créé en 2009 par le ministre de l'environnement, réunissant 120 personnes issues de divers secteurs (gouvernement, bureaux d'études, scientifiques, élus...).

⁵⁵ Les axes de travail du PCS étaient : la recherche d'incitations économiques, les outils fiscaux, la réglementation territoriale ou les outils de protection environnementale, mais concernent également la sensibilisation et l'information, la gouvernance sectorielle et la coopération.

Faute de mise en œuvre concrète d'une procédure pourtant initiée depuis 2005, il n'est pas possible d'en estimer à ce jour les effets.

En réponse, la collectivité a indiqué que « S'agissant des rendez-vous manqués en matière de pilotage environnemental, il conviendrait effectivement de s'interroger sur les raisons des échecs des initiatives de pilotage national dans les outre-mer. Mais je ne suis pas sûr qu'il s'agisse simplement de rendez-vous manqués de la part du pays. Trop souvent, les initiatives extérieures sont présentées comme des aides à la collectivité, mais les objectifs poursuivis sont souvent trop généraux, éloignés des préoccupations locales et sans intérêt concret pour la Polynésie française. En outre, l'objectif des initiatives nationales est également souvent de collecter de l'information, de connaître la situation des outre-mer à un instant t, très mal connue et souvent mal comprise du gouvernement central. »

« Enfin, les exemples traités dans cette partie illustrent la difficulté et les aléas à définir et mettre en œuvre des stratégies générales tant au niveau national qu'en Polynésie française. »

1.3.4 La politique d'investissement de la Polynésie française

1.3.4.1 Estimation du budget d'investissement environnemental consolidé

Malgré les observations de la Chambre dans son précédent rapport, et malgré la mise en place d'un système LOLF, le cadre budgétaire mis en œuvre par la collectivité reste complexe et peu lisible dès lors qu'il s'agit d'identifier les écritures relatives à une politique publique transversale tel que l'environnement. La mission environnement actuelle ne comprend pas en effet l'ensemble des interventions de la collectivité dans ce domaine, et en l'absence de comptabilité analytique, il est difficile de connaître le montant total du budget affecté à cette compétence.

L'éparpillement des services en charge de l'environnement n'explique qu'en partie la diversité des affectations budgétaires correspondantes.

La Chambre a tenté de retracer toutes les écritures relatives à l'environnement. Les informations recueillies, partielles, n'ont donc qu'une valeur indicative.

Les investissements de la collectivité concernant l'environnement sont inscrits en partie dans quatre chapitres budgétaires :

- 913 Environnement, avec les sous chapitres suivants :
 - 913 01 Gestion de la biodiversité et des ressources naturelles
 - 913 02 Prévention et traitement des pollutions

Pour le chapitre 913, le principal service concerné est la Direction de l'environnement ; la Direction de l'équipement, la Direction de la santé, ou certains ministères peuvent être concernés par quelques opérations.

- 903 Partenariat avec les collectivités, pour ce qui concerne les compétences communales en environnement (eau, assainissement et déchets) avec le sous-chapitre :

903 01 Partenariat avec les communes

La Délégation aux Développement des Communes (DDC) est principalement concernée pour le chapitre 903.

Au total (pour les chapitres 903 et 913), 110 opérations⁵⁶ d'un montant d'AP de 16,326 milliards F CFP ont été répertoriées, présentant une consommation sur la période 2010-2016 de 6,353 milliards F CFP. Le taux de réalisation global est donc de 67,67 %. En année pleine, soit de 2010 à 2015, le taux de réalisation annuel est, à partir des données fournies par la collectivité de 63,23%.

- 914 Réseaux et équipements structurants
91403 Protection contre les eaux.

La direction principalement concernée par ce chapitre est la direction de l'équipement. 83 autorisations de programme y ont été recensées.

En outre, un même type d'opération peut être assorti de numéros différents d'AP⁵⁷, ou bien, une autorisation de programme peut couvrir trois types d'opérations différentes⁵⁸.

Enfin, près de 31% des programmes votés concernent la ligne « Ensemble PF ». La DDC verse des subventions d'investissement aux communes pour des projets relevant des thématiques eau, assainissement et déchets. Ces arrêtés de subvention font appel à des AP génériques.

Le tableau consolidé tel qu'il est présenté ci-dessous ne constitue qu'une première approche conduite avec l'appui technique de la Diren.

Ainsi, grâce à cette estimation, il est possible d'indiquer que les montants versés par la collectivité, l'Etat et l'Union européenne au titre du FED en matière d'investissements environnementaux, sont les suivants :

- Pays (Chapitres 913 et 903) : 6,353 milliards F CFP ;
- FIP : 1,820 milliard F CFP (2010 à 2015), taux de réalisation de 58,99% : les crédits du Pays affectés au FIP sont gérés via un compte spécial ;
- Union européenne (FED territorial) : 1,102 milliard F CFP (2010-2016) : il s'agit des crédits européens versés directement aux entreprises qui réalisent les travaux d'assainissement, la collectivité étant maître d'œuvre.

⁵⁶ 10 Opérations pour la gestion de la biodiversité et ressources naturelles, 24 opérations concernant la prévention et le traitement des pollutions et 76 opérations concernant le partenariat avec les communes.

⁵⁷ Par exemple l'assainissement des eaux usées de Papeete : tranche réseau n° AP 76 2010, études préliminaires complémentaires AP n°77 2010, études, communication et travaux préparatoires AP n° 300 2010.

⁵⁸ AP n° 38.2016 Eau-Assainissement-Déchets Subventions aux communes - Programmation 2016 (CdP 2).

Le montant total estimé est de 9,276 milliards F CFP en matière d'investissement sur la période 2010/2016. Le taux de réalisation moyen atteint 63 %.

Tableau n° 3 : Les subventions d'investissement réalisées par archipels

CONSOLIDATION INVESTISSEMENT AP du Pays + Subventions Soldées FIP + Union européenne en XPF										
	Montant AP	Conso avant 2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Tx Réalisé*
Iles du Vent	15 992 727 216	3 266 894 485	1 329 525 384	917 626 935	1 370 569 855	1 327 854 940	899 480 118	962 044 239	270 021 662	64,68%
Iles sous le Vent	1 108 909 590	594 947 360	58 307 458	84 763 295	83 904 446	65 332 951	17 608 466	5 940 528	5 251 533	82,61%
Iles Tuamotu G	595 184 474	0	17 525 681	39 360 545	53 227 170	67 993 959	83 731 068	0	22 243 250	47,73%
Iles Marquises	611 503 144	0	28 883 735	28 812 800	37 054 004	47 679 455	33 217 994	45 384 364	18 044 985	39,10%
Iles Australes	387 974 608	91 625 286	24 552 299	3 452 636	0	36 864 642	40 725 870	84 749 170	23 093 794	78,63%
Ensemble PF	5 022 552 614	1 724 470 064	182 011 573	147 782 506	75 329 041	121 155 005	81 216 093	115 119 936	419 109 190	57,07%
TOTAL	23 718 851 646	5 677 937 195	1 640 806 130	1 221 798 717	1 620 084 516	1 666 880 952	1 155 979 609	1 213 238 237	757 764 414	63,05%
		23,94%	6,92%	5,15%	6,83%	7,03%	4,87%	5,12%	3,19%	
		63,05%								

Source : CTC d'après données de la Polynésie française
2016 : dépenses comptabilisées de janvier à septembre.

Recommandation n° 7 : Intégrer dans le budget de la mission environnement l'ensemble des programmes qui relèvent de la compétence environnementale.

1.3.4.2 Un projet dépourvu dans sa phase initiale d'étude d'impact environnementale : Le projet Mahana Beach

Anoncé par le président de la collectivité en juillet 2013, le projet Mahana Beach consistait en l'aménagement par des opérateurs privés d'un complexe touristique et commercial sur une portion de la côte à Punaauia.

Ce projet ambitieux incluait un total de 3000 chambres, un centre commercial, un village de l'artisanat, des restaurants, un centre de convention de 600 à 800 places, une galerie d'art, un parc aquatique, ainsi qu'une marina.

La collectivité, après appel à projets, a retenu le 19 décembre 2015 un consortium chinois⁵⁹. Le protocole d'accord réunissait la collectivité, TNAD⁶⁰ et le consortium privé. Ce précontrat portait sur un investissement de l'ordre de 250 milliards F CFP à réaliser d'ici 2022 sur un espace de 52 ha. Le consortium, faute de production d'un avant-projet sommaire et des garanties de financement dans les temps, a été déclaré défaillant en juillet 2016.

⁵⁹ Composé de Recas Global Limited, China Railway international et R&F Properties.

⁶⁰ Tahiti Nui aménagement et développement est un établissement public industriel et commercial du Pays en charge des grands travaux.

La collectivité a d'ores et déjà réalisé au titre de ce projet une dépense approchant 2 milliards de F CFP.

En tout état de cause, les aspects environnementaux ne semblent pas en l'espèce avoir été prioritaires.

En août 2014, la collectivité, avec la participation de TNAD a conduit les travaux de déconstruction de l'ancien hôtel Sofitel. Les matériaux issus de la déconstruction n'ont pas été préparés de façon à prévoir leur réutilisation, dans une logique d'économie circulaire. Béton et ferrailles ont été simplement stockés en CET. Or, en l'absence de carrière de pierres à Tahiti, tous les matériaux intrants sont nécessairement issus des rivières. Cette réutilisation aurait donc limité les extractions en rivière.

Le site de l'ancien hôtel Maeva Beach est situé à proximité d'une zone de pêche protégée ZPR et en bordure de lagon. Or, malgré la sensibilité du milieu naturel marin, les précautions permettant de prévenir l'érosion des sols ne semblent pas avoir été prises au moment des premiers travaux. 110 000 m³ de terre ont ainsi été apportés sous la responsabilité de TNAD en 2015, sans qu'un cahier des charges soit communiqué aux fournisseurs privés. Ces amas de terre n'ont pas été stabilisés, et aucun dispositif de rétention d'eau pour limiter les ruissellements n'a été installé. En outre, les terres apportées n'ont pas été contrôlées dans le cadre de la politique de lutte contre les nuisibles tels que la petite fourmi de feu.

Enfin, l'étude d'impact n'a été formalisée qu'en décembre 2015, soit après la réalisation de cette première tranche de travaux.

1.3.4.3 Des manquements dans la préparation du projet d'aquaculture industrielle à Hao de la part de la collectivité (contrat du 24 février 2014)

L'aquaculture est présente en Polynésie française grâce essentiellement aux élevages de crevettes et de poissons marins.

En ce qui concerne l'élevage de poissons marins, ce secteur a connu localement des avancées spectaculaires, grâce notamment à la montée en puissance du centre technique aquacole – CTA de Vairao, appuyé par le CRIOBE et l'IFREMER. La production annuelle de 10 tonnes en 2012 a ainsi pu atteindre 15 tonnes en 2013, contre 7 tonnes en 2011.

Même si le contrat du 24 février 2014 est silencieux sur cette question, la collectivité a indiqué au cours de l'instruction que l'objectif du projet d'aquaculture industrielle, vise au terme de 15 années une production annuelle de 50 000 tonnes de poissons.

Ce projet fondé sur une coopération avec des investisseurs chinois a été annoncé à partir de 2014⁶¹. Dans le cadre de son examen de gestion de la pêche conduit en 2015, la chambre territoriale des comptes attirait l'attention de la collectivité sur l'étendue des incertitudes que présentait ce type de projet, sans approfondissement, ledit projet n'en étant qu'à ses prémices. Ces incertitudes concernaient le risque de dégradation environnementale et le risque de prélèvement en milieu naturel de poissons sauvages dans le cas où la production n'atteindrait pas les objectifs fixés. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la collectivité avait fait état d'un accord signé entre son gouvernement et Tian Rui en février 2014, contrat qui n'avait pas été communiqué à la Chambre.

Depuis, le président de la Polynésie française a indiqué publiquement le 26 avril 2016, que les partenaires du projet prévoyaient un investissement compris entre 80 et 100 milliards de francs CFP sur trois années, dans l'objectif de « faire du site aquacole de Hao l'exemple mondial du développement durable de l'économie bleue ». Le lancement des travaux conduits par le partenaire chinois était annoncé pour la fin de l'année 2016, ce qui n'a finalement pas été le cas.

Dans le cadre de la présente instruction, la collectivité a transmis le contrat signé le 24 février 2014.

Le cœur du projet ne paraît pas maîtrisé. Le futur site aquacole de la société Tian Rui International Investment Limited (TNOF)⁶², qui doit être construit avec l'appui de la collectivité sur l'atoll d'Hao, concerne les étapes en amont et en aval de l'activité : l'écloserie, un centre de pré-grossissement des poissons, la fabrication d'aliments pour les poissons et la préparation et la transformation des produits pour l'exportation. Sur le site également doivent être installées des activités annexes telles qu'un centre de recherches, une base vie avec sa station de désalinisation d'eau de mer, une centrale électrique, ainsi qu'une station d'épuration ; l'ensemble devrait occuper une surface de près de 35 ha.

L'activité principale qui correspond à l'élevage des poissons adultes devrait être soustraite à des éleveurs locaux, les « aquaculteurs porteurs de projet ». Il faut donc comprendre que lorsque TNOF annonce une production annuelle de poissons de 50 000 tonnes, est évoqué de fait le volume qui est à la charge des professionnels patentés polynésiens.

Ainsi, l'articulation du projet prévue dans le contrat implique que les patentés polynésiens, à ce jour inconnus, vont assumer la majeure partie du risque environnemental. Or, les modalités et l'étendue des transferts de technologies dont devraient bénéficier ces professionnels polynésiens, élément essentiel dans le succès de l'opération, ne sont pas connues, trois ans après la signature du contrat de partenariat.

⁶¹ Une demande formelle présentée par M. Wang Cheng, représentant de la société Tian Rui International Investment Limited a été reçue par le Pays le 9 juin 2014.

⁶² Arrêté n° 905 CM du 18 juin 2014 portant autorisation préalable d'investissement étranger en Polynésie française au profit de la société Tian Rui International Investment Limited (TNOF).

Faute de maîtrise complète du projet par la collectivité, il a été impossible de conduire une étude d'impact globale de ce projet.

L'étude d'impact initiale rendue le 18 mai 2016 contient un avis favorable au projet de complexe aquacole de TNOF à Hao.

Cette étude a porté sur les informations disponibles qui concernent les équipements terrestres dédiés à la phase amont et la phase aval, soit 0,1% du projet⁶³. Les poissons adultes, comme précisé auparavant seront élevés pour leur prise de poids dans des bassins gérés par des sous-traitants locaux.

Même si la norme est disponible seulement pour les salmonidés, il faut selon l'INRA 3 kg d'aliments pour 1 kg de poissons produits en moyenne, ce qui signifie que ce projet pourrait nécessiter la production de près de 150 000 tonnes d'aliments, dont une partie proviendrait nécessairement de la pêche minotière.

Au surplus, les premières analyses conduites par les services de la collectivité mettent en doute la capacité du lagon d'Hao à absorber l'activité de production complète, soit 50 000 tonnes annuelles : d'autres lagons seront donc incorporés au projet, sans pour autant avoir fait l'objet d'une étude de repérage.

Ainsi, à ce jour, le cœur du projet aquacole de Hao n'est pas maîtrisé par la collectivité alors que son engagement court depuis trois années : les patentés sous-traitants polynésiens en charge de produire à terme 50 000 tonnes de poissons ainsi que les sites de production sont encore inconnus.

En conséquence, la Chambre invite la collectivité, de ne s'engager dans des projets d'investissement d'envergure internationale qu'après avoir conduit un examen complet des risques environnementaux encourus.

⁶³ Soit le ration 50 / 50 000 tonnes, en retenant l'hypothèse que l'enjeu environnemental est *proportionnel* aux tonnages espérés.

2 DES OUTILS D'INTERVENTION MAL COORDONNÉS

2.1 L'objectif de mettre en place des politiques sectorielles n'a toujours pas été atteint

La collectivité s'est engagée dès 2009 à définir un ensemble de politiques sectorielles dans le domaine de l'environnement (cf. la convention-cadre signée entre l'État et le Pays du 9 octobre 2009).

Il en est de même dans le DOB 2011 qui réaffirme, la nécessité de politiques sectorielles, dont celles qui entrent dans le périmètre de l'environnement⁶⁴.

Dans le DOB 2014, la collectivité précise le champ d'intervention de ces politiques, la place de l'environnement dans ce contexte, ainsi que son processus d'élaboration :

« On peut considérer les politiques sectorielles au regard de trois grandes catégories : »

« Celles visant à la valorisation des ressources et au développement économique : Tourisme, Ressources marines, Perliculture, Agriculture, Culture et Artisanat, Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication ;

- Celles contribuant à l'équilibre et au développement social et qui constituent les fondamentaux garantissant un développement durable : Education, Santé et Solidarité, Urbanisme et Habitat, Formation et Emploi, **Protection de l'environnement** ;

- Celles contribuant aux politiques sectorielles précitées dans une logique transverse : Réseaux et équipements structurants, Transport, Economie générale, Gestion fiscale et financière. »

Il s'agit donc, pour la collectivité, d'un engagement nécessaire, correspondant à un objectif de rationalisation de ses interventions et de son mode de fonctionnement.

Si des études préparatoires, accompagnées parfois de consultations des acteurs, ont bien été conduites, la Chambre constate qu'aucune politique sectorielle dans le domaine de l'environnement n'est à ce jour opérationnelle.

⁶⁴ « La chute récente et brutale des recettes fiscales ne doit pas masquer le besoin de révision des postes de dépenses (masse salariale, mission des services, doublons organisationnels ...) et les politiques d'aide et de soutien portées par le budget. C'est à cette condition que seront restaurées des possibilités d'action et d'initiative de la collectivité tant sur la section de fonctionnement (diminuer le niveau et la rigidité des dépenses) que sur la section d'investissement (capacité à déterminer et réaliser effectivement des politiques sectorielles, réelle gestion des AP en pluriannualité ...). » extrait page 21 du DOB 2011.

La collectivité ne parvient donc toujours pas à mettre en place des actions structurantes et coordonnées sur l'ensemble de la Polynésie française en matière d'environnement, quelle que soient ses composantes, malgré la succession des études.

2.1.1 La préservation de la biodiversité

La collectivité s'est engagée dans ce projet depuis 2006. Un travail préparatoire d'inventaire important et minutieux relayé par un réseau local a été conduit.

Ce n'est qu'en 2015 qu'une politique sectorielle de la biodiversité ou de la nature a été élaborée en interne par la direction de l'environnement.

Une fois de plus, ce plan stratégique, avant sa mise en œuvre, doit être mis à la consultation des acteurs de la biodiversité, notamment les communes, les associations et d'autres services avant la rédaction des documents stratégiques correspondants prévue pour décembre 2017.

2.1.2 Les déchets

La politique sectorielle des déchets a pour ambition, selon la collectivité, de déterminer le cadre stratégique de prévention et de gestion des déchets en Polynésie française.

Un projet de Loi du Pays finalisé en 2014 n'a pas été présenté à l'Assemblée.

Le projet de loi du Pays rédigé en 2014 avait pour ambition de poser les bases d'une politique sectorielle des déchets en y incorporant la responsabilité élargie du producteur - REP, permettant d'appliquer le principe de pollueur-payeur : le distributeur paie une contribution permettant le financement de la filière de recyclage des produits qu'il met sur le marché. Ce texte a été communiqué au Conseil économique social et culturel (CESC), qui a rendu un avis défavorable. Cette institution consultative a en effet estimé que la REP représente un coût supplémentaire pour les professionnels, alors que ces derniers sont déjà assujettis à une fiscalité économique. Face à cette difficulté, le gouvernement a choisi d'ajourner ce projet de loi du Pays à l'Assemblée.

En matière de gestion des déchets, la collectivité a par ailleurs transmis à la Chambre cinq études⁶⁵ qui ont été conduites depuis 2012. Celles-ci ont pour objectif d'élaborer une politique sectorielle dans ce domaine complexe. Or, selon la collectivité, ce travail préparatoire n'est pas achevé. Il resterait à conduire une dernière analyse pour permettre la mise en place d'une unité centrale de traitement des déchets à Tahiti et des centres d'enfouissement simplifiés pour certaines îles des archipels.

Le contenu du projet de Loi du Pays relatif aux déchets serait, selon la collectivité, repris dans les travaux actuels de restructuration du code de l'environnement.

2.1.3 L'eau douce et l'assainissement

La politique sectorielle de l'eau est une demande de l'Union européenne.

L'allocation territoriale du 10ème FED devait soutenir l'assainissement des eaux usées de Papeete et également appuyer les capacités institutionnelles de la Polynésie française à se doter d'une politique sectorielle de l'eau – PSE et d'un programme sectoriel opérationnel. L'objectif de l'élaboration de cette politique sectorielle destinée à organiser le captage et la distribution de l'eau, ainsi que l'assainissement des eaux usées est annoncé dans le DOB 2010.

Les travaux ont seulement commencé en 2014. Des ateliers ont été organisés en septembre 2015 pour identifier les priorités d'intervention. Une mission d'expertise à l'élaboration de cette politique a débuté le 19 mai 2015 pour une période de 12 mois.

La politique sectorielle de l'eau, qui inclut l'eau potable, l'assainissement et les eaux pluviales, devait aboutir en mai 2016, ce qui n'a pas été le cas. Selon la collectivité, le diagnostic rendu n'était pas satisfaisant car inspiré fortement par des normes européennes qui ne peuvent pas s'appliquer aux îles des archipels isolés. Toujours selon la collectivité, il reste une phase importante de consultation des communes et de finalisation pour rendre le plan d'action et le cadre budgétaire réalistes, ce qui est maintenant espéré pour avril 2017.

⁶⁵ Étude des gisements et analyse prospective de la gestion des déchets en Polynésie française ; étude économique, financière et réglementaire pour la mise en place des REP ; étude de recensement et classification des décharges à réhabiliter des îles de Tahiti et Moorea ; étude pour l'organisation d'une filière REP MNU (médicaments non utilisés) ; étude sur la gestion des déchets dangereux de Polynésie française.

2.1.4 Les rivières

Même s'il est peut-être trop tard pour la rivière Punaru'u, tant la possibilité de résilience est mince, un plan d'action rivières des îles du Vent a été présenté en conseil des ministres le 16 mars 2016. Ce plan d'action reprend en partie, cinq années après leur adoption, les principales recommandations formulées par le CESC dans son rapport sur la problématique des extractions⁶⁶.

Ce plan, qui reste pour l'instant à l'état de communication, prévoit notamment, la mise en place d'une commission rivières, qui réunirait le Pays, l'Etat, les communes, le CESC, le président de la FAPE (Fédération des Associations de Protection de l'Environnement) et le Président de la Chambre syndicale des entreprises de génie-civil. Cette commission devrait se prononcer sur toutes les demandes d'autorisations d'extractions. Elle doit également valider le plan pluriannuel de curage et d'entretien des rivières établi conjointement par la direction de l'équipement et la Diren.

L'examen de ce document stratégique indique que sa mise en œuvre nécessite des mises à jour de textes réglementaires importants tels que le code de l'aménagement et le code des marchés publics, ce qui n'a pas été fait, et du reste, aucun calendrier de mise en œuvre de cette réforme n'a été formulé.

2.2 Des dispositifs de gestion des espaces à rationaliser

2.2.1 Les outils de planification

Aux termes du préambule du code de l'aménagement rédigé en 1961, l'aménagement se définit comme l'action de prévoir et d'organiser l'utilisation physique de l'espace. Il vise à assurer une évolution harmonieuse de cet espace en fonction des aspirations humaines, et dans la volonté de préserver ou de mettre en valeur les richesses naturelles.

Les textes prévoient des dispositifs de planification de l'espace à toutes les échelles. Hormis le SAGE qui intéresse l'ensemble de la Polynésie française, présenté infra, les plans de gestion s'appliquent pour une île ou pour une commune :

- pour le milieu terrestre : PGA⁶⁷, PAD⁶⁸ ;
- pour le milieu lagunaire : PGEM⁶⁹.

⁶⁶ Rapport 146/CESC du 11 juillet 2017 : les extractions de matériaux sur les sites et espaces naturels en Polynésie française.

⁶⁷ Le plan général d'aménagement (PGA) est un outil de planification du développement durable à l'échelle de la commune.

⁶⁸ Le Plan d'aménagement de détail (PAD) s'applique à une portion déterminée du territoire d'une commune. Il correspond à un plan spécifique sur cette partie de territoire à laquelle vont être associées des règles de construction et d'aménagement particulières. Ce plan diffère peu du PGA, toutefois il permet à la commune de définir avec précision ce qu'elle entend développer dans une zone bien déterminée.

⁶⁹ Les PGEM (Plan de gestion de l'espace maritime) ont été définis dès 1992 par le gouvernement dans le but de réglementer les modalités d'utilisation de l'espace maritime et l'exploitation des ressources lagunaires. Le PGEM constitue un document juridique qui fixe les règles d'occupation et d'utilisation des espaces maritimes sur une commune.

L'expérience a montré que les PGA et PGEM, tels qu'ils sont conçus, constituent davantage des outils d'organisation de l'espace et moins de protection du milieu naturel. En outre, ces outils distincts les uns des autres, reviennent à considérer les deux milieux, terrestre et marin, indépendamment l'un de l'autre, ce qui n'est pas pertinent. Sur le principe, un outil de gestion transversale terre-mer permettrait sans doute de considérer un ensemble qui corresponde mieux aux enjeux insulaires.

2.2.1.1 Des dispositifs terrestres peu développés

Seulement 17 communes sur 48 sont dotées d'un PGA en 2016, soit moins de 40%. En effet, une vingtaine de communes qui s'étaient pourtant inscrites dans la démarche ne l'ont pas poursuivi. Par ailleurs, ces PGA ne portent pas systématiquement dans les îles hautes sur les zones de montagne, alors que dans ces espaces les enjeux de préservation deviennent saillants. Du reste, il peut apparaître étonnant que certaines communes pour lesquelles les questions d'aménagement sont importantes ne disposent toujours pas de plan ; tel est le cas de la commune touristique de Bora Bora, et de la commune urbaine de Faa'a.

Au surplus, il ressort de l'instruction que lorsque ces PGA existent, les prescriptions qu'ils contiennent sont peu suivies.

S'agissant des P.A.D, le seul réalisé en Polynésie française est celui de la vallée de la Papenoo, située sur la commune de Hitia'a O Tera⁷⁰. Cet exemple unique n'est pas complet, puisque le plan général d'aménagement que le conseil des ministres avait ordonné par arrêté n° 175 CM du 1er mars 2006, n'a pas été défini. Selon les dispositions de l'article D 111-5, le PGA indique les parties du territoire dans lesquelles seront établis des PAD, ce qui n'a pas été fait.

2.2.1.2 Les dispositifs marins : Un seul plan de gestion de l'espace maritime (PGEM) en cours

Malgré une dizaine de projets de PGEM prévus à la fin des années 90, cette procédure s'est révélée être un échec à l'échelle de la Polynésie française. Au 31 décembre 2016, un seul PGEM est en effet approuvé et opposable. En effet, hormis celui de Moorea⁷¹, les autres projets sont soit interrompus (5), soit en attente de traitement (3 respectivement depuis 2006, 2010 et 2011), soit à l'étude (3).

⁷⁰ Adopté par arrêté n° 175 CM du 1er mars 2006

⁷¹ Rendu exécutoire par l'arrêté n° 410 CM du 21 octobre 2004

Un second PGEM a été adopté en 2007 à Fakarava. Le PGEM devait être l'outil réglementaire⁷² de la réserve de biosphère de la commune de Fakarava⁷³ adoptée en 2006 par l'UNESCO.

Or, la collectivité a indiqué elle-même que devant les complexités du zonage et de la réglementation du PGEM pour les sept atolls concernés, l'arrêté de création du PGEM de Fakarava a été abrogé⁷⁴ en 2016. L'espace maritime communal est devenu une aire protégée de ressources naturelles gérées⁷⁵, catégorie VI du code de l'environnement prévue à l'article LP.III-2.

De fait, en supprimant le PGEM de Fakarava, la collectivité a tiré les leçons de la complexité de ses procédures. Il serait de bonne gestion que la collectivité simplifie ses dispositifs de protection. Plus accessibles, ces dispositifs rencontreraient sans doute davantage le succès attendu.

Cet ensemble d'expériences montre qu'il est nécessaire d'adopter un calendrier d'exécution, même si celui-ci n'est pas prévu dans la réglementation, d'assurer la promotion des PGEM auprès des élus et de mettre en place les moyens nécessaires à la surveillance et à l'application de la réglementation, ainsi qu'au suivi de l'état des milieux.

La collectivité a indiqué sur ce point qu'il est « nécessaire de faire un bilan circonstancié de l'expérience aujourd'hui acquise en matière de pilotage et de mise en œuvre du PGEM afin de comprendre les difficultés rencontrées dans le déploiement de cet outil maritime, qui n'a pas eu le succès escompté. La question qui se posera à l'issue de cette évaluation sera de savoir si l'outil PGEM doit être redéfini, notamment dans sa gouvernance, ou s'il doit laisser place à d'autres outils prévus par le code de l'environnement ou la réglementation de la pêche. »

2.2.2 Les dispositifs de classement des espaces en vue de leur protection

2.2.2.1 Un empilement d'outils

La collectivité dispose d'une palette fournie d'outils de protection et de gestion des espaces naturels. Trois codes réglementaires sont concernés.

⁷² Arrêté n°932 CM du 4 juillet 2007

⁷³ Les réserves de biosphère cherchent à intégrer trois fonctions principales : conservation de la biodiversité et de la diversité culturelle ; développement économique durable du point de vue environnemental et socioculturel ; l'appui logistique pour la recherche, la surveillance, l'éducation environnementale et la formation.

⁷⁴ Arrêté n° 949 CM du 18 juillet 2016.

⁷⁵ En fait le terme « protégée » aurait dû être supprimé car depuis l'Arrêté n° 1528 CM du 1er novembre 2014 il s'agit d'aire de ressources naturelles gérées.

Placé sous la responsabilité de la Diren, Le code de l'environnement distingue six catégories d'espaces naturels protégés⁷⁶, classées selon leurs objectifs de gestion.

Il y a ainsi 32 sites classés en espaces naturels protégés répartis sur 15 îles. Depuis 1952 ont été classés au titre du code de l'environnement, par ordre décroissant de protection :

- 2 réserves naturelles intégrales (catégorie I) ;
- 1 parc territorial à Tahiti (catégorie II) ;
- 1 espace mixte avec une partie en réserve naturelle et une partie en parc territorial ;
- 12 monuments naturels (catégorie III) situés sur les îles de Tahiti et Moorea ;
- 5 aires de gestion des habitats et des espèces (catégorie IV) ;
- 9 paysages protégés (Catégorie V) ;
- 2 aires de ressources naturelles gérées (catégorie VI),

Ces catégories correspondent en partie aux catégories internationales définies par l'IUCN.

Ces espaces sont assortis en principe d'un plan de gestion qui fixe les sujétions et les interdictions nécessaires à leur protection et leur gestion⁷⁷. Le plan de gestion de la réserve est établi par un comité de gestion, après enquête publique. Ce comité met en œuvre le plan et en assure le suivi, l'administration étant assurée par la Diren. Le comité s'assure également des sources de financement, des outils de planification et de gestion.

Le code de l'aménagement, du ressort de la direction de l'équipement, prévoit quant à lui trois types de zonages destinés à assurer la conservation ou la mise en valeur de sites.⁷⁸

Il s'agit des zones agricoles protégées⁷⁹ interdisant les lotissements, et des zones de sites protégés⁸⁰ dans lesquels un des objectifs suivants doit être assuré : préservation des paysages, sauvegarde ou mise en valeur des bois et forêts, protection contre la pollution des eaux et des lagons, protection ou mise en valeur du cours des rivières et de la côte littorale.

A ce titre, les atolls de Scilly et de Bellingshausen ont été classés en réserve territoriale (arrêté n°1230 du 12 novembre 1992).

Le troisième type de zonage concerne les zones touristiques protégées pour assurer leur préservation ou leur mise en valeur⁸¹.

⁷⁶ Article LP. 111-2.

⁷⁷ Article LP.111-5-1.

⁷⁸ Le Gouverneur des établissements français de l'Océanie rendait applicable dès 195078 le décret du 25 août 1937 « tendant à la protection des monuments naturels et des sites de caractère historique, scientifique, légendaire ou pittoresque des colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat relevant du ministère des colonies. ». Ces dispositions ont été reprises dans la délibération n°61-44 du 8 avril 1961 portant règlement général sur l'aménagement du territoire notamment en matière de protection des monuments et des sites.

⁷⁹ Article D. 121-1 du code de l'aménagement.

⁸⁰ Article D. 122-1.

⁸¹ Article D. 123-1.

La zone de pêche règlementée issue du code de la pêche – ZPR relève pour sa part de la compétence de la direction des ressources marines - DRMM. Ces espaces sont créés par arrêté pris en conseil des ministres⁸². La ZPR la plus ancienne concerne l'atoll de Taiaro (arrêté n°2456 AA du 1^{er} août 1972). Seulement quinze ZPR, dont deux dans le cadre du PGEM de Moorea, ont été créées depuis cette date, ce qui est peu important.

La majorité des ZPR ne bénéficie pas d'un comité de gestion hormis celles mises en place récemment.

2.2.2.2 Des résultats limités

Sur la base de différents critères écologiques, 115 sites importants de conservation ont été identifiés par les scientifiques depuis 2005, dont 15 sont prioritaires ou critiques. La volonté du gouvernement de développer son réseau d'espaces protégés a abouti à la mise en place depuis 2010 de 20 espaces classés supplémentaires selon le code de l'environnement, dont 18 espaces maritimes.

Si les efforts en ce qui concerne les espaces maritimes vont dans le bon sens, la protection des espaces terrestres reste à engager. En effet, avec moins de 2 % de la surface terrestre polynésienne, le nombre d'espaces naturels protégés reste encore remarquablement faible. De nombreux projets de classement de sites de fort intérêt écologique proposés depuis plus de 30 ans n'ont pas encore été concrétisés : la proposition de réserve naturelle incluant les falaises du Pari sur la presqu'île de Tahiti remonte à 1973 ; celle relative aux forêts de nuages du mont Marau à Tahiti a été annoncée en 1976. Les projets à l'étude depuis 2000 tels que l'atoll de Tetiaroa, ou les atolls de Tahanea et Motutunga (Anaa) n'ont pas abouti.

D'autres n'ont pas été achevés, comme la réserve de Scilly. Cette réserve dispose d'un comité et d'une charte de gestion, mais le plan de gestion n'a jamais été achevé. Les réserves des Marquises n'ont quant à elles pas de comité de gestion.

Aussi, l'étude des différents espaces protégés ne semble pas reposer sur une stratégie de protection à l'échelle de la Polynésie française, ou même dans le cadre de chaque archipel, mais semble être le fruit d'une démarche historique par ajouts successifs, qui en font au final un système peu cohérent.

En outre, mis à part le plateau du Temehani Ute Ute à Raiatea et le parc Te Faaiti sur Tahiti, ces aires manquent sérieusement de surveillance et sont peu ou pas gérées. Le manque de moyens humains et financiers, la dispersion des îles, le non-respect des réglementations ou leur méconnaissance sont assurément des freins à leur efficacité.

⁸² Les textes qui posent le cadre sont la délibération n° 88-183 AT du 8 décembre 1988 modifiée relative à la réglementation de la pêche en Polynésie française et la délibération n° 88-184 AT du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien.

Il en ressort que les nombreux dispositifs réglementaires de protection des espaces terrestres et marins ne sont que trop rarement mis en œuvre. La collectivité semble avoir fait le choix d'enrichir sa panoplie réglementaire plutôt que de rationaliser ses procédures. Dans les faits, les prototypes sur le terrain se sont multipliés, aboutissant à une situation d'ensemble complexe et peu lisible.

Recommandation n° 8 : Simplifier les dispositifs de protection des espaces marins et terrestres.

2.2.2.3 Des projets de grands espaces naturels protégés insuffisamment coordonnés

Deux projets distincts d'aires marines protégées (AMP)

L'objectif inscrit en 2010 dans la convention sur la diversité biologique de l'ONU prévoyait qu'au moins 17% des terres et 10% des océans fassent partie du réseau d'aires protégées d'ici à 2020. Cet objectif international pourrait d'être atteint.

Le gouvernement des États-Unis d'Amérique a annoncé le 17 juin 2014 lors de la conférence internationale sur la protection des océans en péril, son projet de créer le plus grand sanctuaire marin de la planète dans le Pacifique, soit une surface de deux millions de km². De son côté, le Royaume-Uni a annoncé le 18 mars 2015 la création de la plus grande réserve maritime au monde autour des îles Pitcairn, soit 834 000 km².

En Polynésie française, les communes de Rurutu, Tubuai, Raivavae et Rimatara ont émis le vœu, par délibérations votées entre juin et septembre 2014, de créer une grande réserve marine dans la ZEE des Australes.

Le ministre de l'environnement de la Polynésie française annonçait au congrès mondial de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), en novembre 2014 à Sydney⁸³, que la collectivité avait l'intention d'élargir la couverture de ses AMP de 30 %⁸⁴, ce qui correspond à trois projets, celui des îles Australes, celui des îles Marquises et celui sur l'ensemble de la ZEE.

⁸³ L'UICN organise ce congrès une fois par décennie pour faire le point sur l'état des aires protégées (AP) dans le monde, évaluer les progrès réalisés et les reculs constatés, et définir le programme pour la prochaine décennie en ce qui concerne les AP. Le thème du CMP 2014 était « Des parcs, la planète et nous: des solutions sources d'inspiration ».

⁸⁴ In « bulletin du congrès mondial des parcs de l'UICN 2014 : compte-rendu du congrès mondial des parcs (CMP) 2014 de l'UICN : 12-19 novembre 2014.

C'est ainsi qu'une étude de faisabilité a été conduite avec pour objectif de créer une aire marine protégée – AMP aux Marquises, sur une surface de 700 000 km². Ce projet a été mené avec l'appui technique de l'agence des aires marines protégées (agence pour la biodiversité depuis le 1er janvier 2017), à la demande du Pays. Le dossier technique a été présenté en novembre 2016. Il reste pour l'instant à l'état d'intention.

Aux Australes, la collectivité a bénéficié des compétences d'une organisation non gouvernementale et du Criobe-IRCP⁸⁵. A partir de 2014 l'ONG a piloté le projet de création d'une AMP sur une surface d'un million de km².

Un diagnostic des patrimoines culturel et naturel aux Australes devait ainsi précéder la définition d'une stratégie de gestion et de gouvernance, dans un objectif de développement écotouristique (cf. la lettre de commande de la collectivité du 9 mai 2014). Un comité de suivi devait être mis en place, comprenant le ministre de l'environnement, le ministre en charge du développement des activités du secteur primaire, le ministre du tourisme, le ministre de la recherche, le ministre de la culture et l'Etat. La version définitive du diagnostic scientifique conduit par le Criobe-IRPC a été présentée le 6 juin 2015. Le compte rendu de la démarche participative conduite sur place a été rendu public en avril 2016. Le principe de protection est de créer une zone intégrale de protection où tout type de pêche est interdit sur la ZEE des Australes à l'exception d'un espace côtier de 20 miles.

Le 2 décembre 2015, le Président de la Polynésie française a indiqué lors du sommet de la COP21 à Paris, "Nous sommes décidés à élargir la réflexion sur l'ensemble de la zone économique exclusive" en faisant de la Polynésie française une immense aire marine gérée.

En effet, suite au « Grenelle de la mer » tenu en 2009, l'idée d'une aire marine étendue à l'ensemble de la zone économique exclusive ZEE a émergé. Cela a été confirmée dans le cadre d'une étude technique⁸⁶ commanditée par la collectivité en 2010. En novembre 2014, les représentants de la collectivité ont annoncé simultanément la création d'AMP et d'une aire marine gérée – AMG à l'échelle de la ZEE.

En avril 2016, la collectivité a rejeté publiquement le projet des Australes⁸⁷ : "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". Du reste, le conseil municipal de Rurutu a annulé, début avril 2016, la délibération adoptée le 6 juin 2014 en faveur de l'AMP.

Au cours de l'instruction, la collectivité a indiqué que sur ces espaces stratégiques, il lui apparaît fondamental de pratiquer une gestion centralisée.

⁸⁵ Centre de recherches insulaires et observatoire de l'environnement - Institut des récifs coralliens du Pacifique.

⁸⁶ Analyse éco régionale de la Polynésie française. Agence nationale des aires marines protégées.

⁸⁷ Le projet d'AMP doit 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.

La collectivité, pour se départir du projet d'AMP dotée d'une réserve intégrale aux Australes, a annoncé son projet d'aire marine gérée – AMG, à l'échelle de la ZEE.

Sur ce point, la collectivité indique que :

- Des aires marines protégées ont été mises en place depuis 1971 sur des îles inhabitées ;
- Les tortues de mer sont protégées depuis 1971⁸⁸ ;
- La réserve de biosphère à Fakarava est en fait la première grande aire marine protégée de Polynésie française avec 19 000 km² ;

Enfin, la collectivité rappelle que les accords de pêche avec des armements étrangers n'ont pas été renouvelés depuis 1996 pour l'ensemble de la ZEE de la Polynésie française. Les ressources hauturières sont ainsi exclusivement réservées aux pêcheries locales, qui ont peu d'impact sur le milieu, en raison du faible tonnage prélevé (6000 tonnes par an), et parce que les techniques de pêche utilisées sont écologiquement sobres (interdiction de la pêche à la senne). De plus, la réglementation en Polynésie française a posé en 2002⁸⁹ le principe d'une protection des espèces emblématiques (les mammifères marins) sur l'ensemble de la ZEE. Depuis décembre 2012, le gouvernement a intégré le requin Mako⁹⁰, la seule espèce de requin qui ne faisait pas encore partie de la liste des espèces protégées depuis 2006. L'ensemble de ces éléments incite la collectivité à déclarer que « notre ZEE est déjà une aire marine protégée en quelque sorte depuis plus de 15 ans ».

Le projet d'aire marine de ressources naturelles gérées à l'échelle de la ZEE

Ce projet a été confirmé lors du sommet du Pacifique sur l'Océan à Hawaii le 1er septembre 2016. Le Président s'est engagé à classer la zone à l'horizon 2020, sous le nom de *tainui atea*.

Cette Aire Marine Gérée (AMG) est de fait une Aire Marine Protégée (AMP) au sens de la catégorie VI des espaces protégés. L'AMG a été annoncée sur une zone à partir de 12 milles nautiques.

Les AMP et l'AMG, comme tout espace protégé du code de l'environnement, doivent être dotées d'un comité de gestion, d'un plan de gestion et d'un zonage précis. En revanche, la collectivité a exempté l'AMG de la procédure d'enquête publique.

⁸⁸ Délibération n° 71-209 du 23 décembre 1971 réglementant la pêche de la tortue de mer (*Chelonia Mydas*) dans le territoire de la Polynésie française, abrogée par la délibération n° 90-83 AT du 13 juillet 1990 relative à la protection des tortues marines en Polynésie française.

⁸⁹ Arrêté 622 CM du 13 mai 2002 portant création d'un sanctuaire des baleines et autres mammifères marins dans les eaux intérieures, la mer territoriale ainsi que dans la zone économique exclusive de la Polynésie française.

⁹⁰ Arrêté 1784 CM du 4 décembre 2012 portant modification de l'article A. 121-9 du Code de l'environnement de la Polynésie française.

La loi du Pays 2016-13 du 14 avril 2016 a introduit dans le code de l'environnement la procédure de classement de la ZEE. Un projet d'arrêté de classement de la ZEE a été également rédigé. Par ailleurs, une étude d'optimisation d'une aire marine gérée à l'échelle de la ZEE polynésienne est en cours. L'objectif de l'étude est, à partir d'une revue de la littérature scientifique, de mettre en lumière les succès et défis liés à la création et la gestion des AMP de grande taille.

Les éléments tels que le mode de gouvernance (le conseil de gestion), le zonage précis, sont définis dans un projet d'arrêté rédigé par les services de la collectivité le 21 juillet 2016. Sur ce point, la Chambre s'interroge sur les raisons qui empêchent la collectivité de signer cet arrêté, ce qui lui permettrait de mettre en œuvre ce projet, même s'il lui reste à identifier un élément important tel que le budget de l'opération.

Depuis 2013, un nouveau concept d'AMP a émergé, celle d'AMP pédagogique et culturelle. Ces aires marines éducatives (AME) sont pour l'instant constituées en réseau pilote sur l'archipel des Marquises (réseau PUKATAI), grâce à la participation des enfants scolarisés. Au cours du sommet de la COP21, la collectivité et le gouvernement central se sont engagés à travailler conjointement dans l'objectif d'étendre ce concept d'AME à d'autres sites hexagonaux.

Enfin, la collectivité favorise l'émergence d'aires marines locales. Les aires marines localement gérées sont des initiatives de gestion communautaire des espaces, selon des principes traditionnels, appelés « rahui ». Ce dispositif a été inséré en 2016 dans le code de l'environnement⁹¹.

2.2.3 La prévention des risques tarde à être pleinement effective

La politique publique environnementale inclut la gestion des risques naturels et technologiques. Cette compétence est partagée entre l'Etat, le Pays et les communes.

La prévention des risques est une compétence de la collectivité, alors que la sécurité civile est de la compétence de l'Etat. Le maire dispose dans ce domaine comme en métropole d'une compétence de droit commun au titre de son pouvoir de police : sûreté, sécurité et salubrité publiques.

⁹¹ Art. (inséré, LP n° 2016-13 du 14/04/2016, art. LP. 6) LP. 111-5-1 - Un plan de gestion de l'espace naturel protégé page 7.

L'ensemble du territoire polynésien est exposé à des aléas naturels tels que les pluies intenses et brutales qui sont un phénomène courant sous ces latitudes, la forte houle, ainsi qu'à des événements météorologiques exceptionnels tels que les cyclones et les tsunamis. Les pluies peuvent provoquer dans les îles hautes des inondations, des glissements de terrains, des éboulements, ou des coulées de boue. Dans les îles basses, ce sont les élévations du niveau de la mer à cause d'une houle forte qui peuvent occasionner des dégâts. Les tsunamis comme les cyclones peuvent toucher tous les types d'îles.

2.2.3.1 L'occupation des sols est insuffisamment contrôlée

Les aménagements et l'urbanisation croissante, notamment sur les traits de côte modifiés par des remblais non déclarés, l'altération des zones naturelles de divagation des cours d'eau, la présence d'habitations, d'activités économiques, ou de bâtiments publics, à l'intérieur des lits majeurs des torrents, constituent des facteurs de risques⁹² significatifs et déjà avérés.

2.2.3.2 Certains ouvrages d'art ne seraient pas adaptés aux aléas climatiques exceptionnels

Au cours du weekend du 21 janvier 2017, de fortes pluies se sont abattues sur les îles du Vent. Avec 70 litres par heure par mètre carré, les quantités d'eau reçues correspondent à une fréquence centennale.

Les premiers bilans conduits par la collectivité évaluent déjà à plus de 2 milliards F CFP les coûts de reconstruction des équipements publics tels que les enrochements, les ponts, et la voirie urbaine, dans l'agglomération urbaine de Papeete.

Ce phénomène météorologique violent est certes exceptionnel, mais il a permis une nouvelle fois de mettre en lumière des faiblesses dans la politique d'aménagement environnemental conduite par les pouvoirs publics : des ouvrages d'art calibrés pour des crues décennales, et non pas centennales, ont accéléré la formation d'embâcles qui eux-mêmes ont favorisé des inondations dévastatrices.

2.2.3.3 Un seul plan de prévention des risques naturels est opposable

Suite au cyclone « Alan » en 1998, l'État, le Territoire et les maires ont pris la décision en 2001, de la mise en place d'une politique globale de prévention par l'instauration des plans de prévention des risques naturels – PPR.

⁹² Le risque résulte de la confrontation d'un aléa avec un ou plusieurs enjeux (population et biens exposés). On entend par aléa la manifestation d'un phénomène naturel dangereux, caractérisé par sa probabilité d'occurrence et l'intensité de sa manifestation.

Le droit de l'environnement a aussitôt été modifié pour incorporer les PPR93 en 2001.

Un partenariat technique a pu être mis en place entre l'État, le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) et la collectivité. Cette collaboration a été fructueuse, puisqu'elle a abouti à la remise à la collectivité d'un projet de PPR pour chaque commune à l'exception de Rapa. Chaque projet de PPR dispose d'une note méthodologique, d'une note de présentation, d'un projet de règlement et d'une carte des aléas⁹⁴ permettant ainsi d'identifier les zones à risque selon trois types d'aléas : mouvements de terrain, inondation et submersion marine. L'établissement des plans a été ordonné par arrêtés du conseil des ministres entre le 19 août 2005 et le 21 décembre 2006. Des études permettant de préciser la cartographie des aléas ont été réalisées entre 2008 et 2012.

Malgré tout cela, un seul plan a été adopté depuis 2006, celui de Punaauia en mars 2010⁹⁵, révisé en 2016⁹⁶. Un autre plan est en cours d'élaboration pour la commune de Rurutu. Plusieurs obstacles peuvent expliquer cet échec :

- Le Pays et les communes concernées ne trouvent pas d'accord sur la prise en charge des frais de relogement des populations qui occupent des parcelles en zone rouge ;
- Les communes les plus importantes n'ayant pas de PPR adopté, les autres communes de taille plus modeste estiment qu'elles ne sont pas prioritaires ;
- L'échelle des cartes utilisée ne serait pas assez fine pour délimiter efficacement les zones rouges ;
- Une fois approuvé, le PPR prévaut sur le plan général d'aménagement (PGA) ou le plan d'aménagement de détail (PAD).

La situation semble donc bloquée en l'état, la collectivité n'arrêtant pas de projet sans l'avis conforme des communes, ce que le code de l'aménagement n'impose pas⁹⁷.

⁹³ Le PPR a pour objet la réalisation d'un zonage réglementaire par risque. Il réglemente l'occupation du sol et ses utilisations. Un PPR approuvé vaut servitude d'utilité publique et est annexé au document d'urbanisme de la commune.

⁹⁴ Cartographie, dite carte des aléas, qui permet d'évaluer l'importance des phénomènes prévisibles

⁹⁵ Arrêté n°392 :CM du 25 mars 2010.

⁹⁶ Arrêté n°643 :CM du 20 mai 2016.

⁹⁷ L'établissement du plan de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R) est ordonné par arrêté du conseil des ministres notifié aux maires des communes. Ils sont établis ou révisés par le service de l'urbanisme ou par un organisme compétent sous le contrôle d'une commission. Le projet est par la suite transmis par le président de la commission pour avis aux conseils municipaux, réputé favorable en cas de silence pendant deux mois. Après une enquête publique le projet est à nouveau soumis pour avis aux conseils municipaux et réputé favorable en cas de silence pendant deux mois. Le PPR sera ensuite approuvé par arrêté du conseil des ministres, après avis du comité d'aménagement du territoire.

Ainsi, 15 années après la mise en place de la réglementation⁹⁸, la sécurité des personnes et des biens prenant en compte les phénomènes naturels n'est toujours pas assurée.

Recommandation n° 9 : Adopter dans les meilleurs délais les plans de préventions des risques naturels.

2.3 La fiscalité environnementale

2.3.1 La réforme de la fiscalité communale est annoncée depuis 2010

La construction des ouvrages publics par les communes dont la destination est la collecte et le traitement des eaux usées, ou la production de l'eau potable représente une partie dominante de leur budget d'investissement. A côté de la redevance due par les usagers, et des subventions reçues, la fiscalité directe pourrait aussi participer du financement de ce type d'opérations.

Pour répondre à la demande des maires formulée en 2009 de créer une fiscalité communale directe, la collectivité a organisé un séminaire sur ce thème entre le 9 décembre 2010 et le 27 janvier 2011, réunissant l'ensemble des parties-prenantes : les représentants de l'APF, le CESC de la Polynésie française, les communes, et les services de l'Etat. La collectivité s'était engagée à cette occasion à présenter un projet de loi du Pays fin 2011 à l'Assemblée, ce qu'elle n'a pas fait.

Plus récemment, la collectivité a organisé une rencontre avec l'ensemble des maires le 12 décembre 2014, avec notamment comme point à l'ordre du jour la mise en place d'une fiscalité communale rénovée, dans le but d'assurer de façon pérenne la mise en œuvre des compétences environnementales que sont l'eau, l'assainissement et les déchets. Il a été annoncé par la collectivité que les textes de réforme seraient prêts rapidement. Le conseil des ministres du 24 avril 2015 a confirmé cette annonce⁹⁹.

A ce jour, aucun projet n'a pourtant été présenté.

⁹⁸ Le titre 8 du code de l'aménagement reprenant une délibération n° 2001-10 APF du 1er février 2001 concerne la prévention des risques en Polynésie française au travers de plans de préventions des risques (PPR) naturels.

⁹⁹ Conseil des ministres du 22 Avril 2015.

2.3.2 Les taxes environnementales

En matière de fiscalité environnementale, quatre dispositifs existent :

- La taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche (délibération 2001-208 APF du 11 décembre 2001) ;
- La taxe d'environnement pour le recyclage des véhicules, (LP 326-1 du code des impôts) ;
- L'exonération de la taxe de mise en circulation (LP 321-1 du Code des impôts) pour l'acquisition de véhicules neufs fonctionnant totalement ou partiellement au moyen d'électricité, ainsi que pour le même type de véhicules,
- L'incitation fiscale à l'investissement, avec un crédit d'impôt pour les investissements réalisés dans les secteurs des énergies renouvelables et du traitement et valorisation des déchets. (LP 926-1 à LP 926-13 du Code des impôts).

Selon le ministre de l'environnement, même si les deux dernières taxes ont été votées sous le couvert de l'environnement, leur « produit n'est que partiellement affecté aux actions environnementales ».

2.3.2.1 La taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche (TEAP)

Dans sa version initiale en 2001, cette taxe était liée à l'environnement et à l'agriculture¹⁰⁰, avant d'être étendue en 2005 à la pêche¹⁰¹. Le gouvernement a présenté ce projet fiscal à l'Assemblée de la Polynésie française¹⁰² en la dénommant « taxe verte »¹⁰³.

Celle-ci est appliquée sur la valeur des marchandises importées en Polynésie française¹⁰⁴ et déclarées sous le régime douanier de la mise à la consommation. Elle entre dans la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée liquidée à l'importation. Son taux a été fixé dans un premier temps à 1% de la valeur en douane.

¹⁰⁰ Créée par la délibération 2001-208 APF du 11 décembre 2001 approuvant le budget général du Territoire pour l'exercice 2002, cf. son article 20.

¹⁰¹ Cf. l'article 7 de la loi du Pays n°2005-3 du 7 février 2005 portant diverses mesures fiscales pour l'année 2005.

¹⁰² Au cours de la session extraordinaire des 10 et 11 décembre 2001, cf. page 16 du procès-verbal.

¹⁰³ La TSPE (taxe spéciale pour la protection de l'environnement) avait été instituée sur le seul exercice 1998 à hauteur de 1% d'une assiette similaire. La délibération n° 97-220 APF du 4 décembre 1997 supprimant certains comptes spéciaux, a créé le compte d'affectation spéciale 'Fonds pour la protection de l'environnement' et approuvant les budgets des comptes spéciaux pour 1998. Le budget prévisionnel était de 1,3 milliards de francs. Dès 1999, ce dispositif a été supprimé, par délibération n° 98-195 APF du 26/11/1998, pour être repris dans le budget général.

¹⁰⁴ Les marchandises au sens de l'article 20 de la délibération n° 63-1 du 18 janvier 1963 modifiée et de ses arrêtés d'application.

Les objectifs initiaux qui apparaissent dans le procès-verbal des débats tenus à l'Assemblée le 11 décembre 2001 concernant l'emploi des recettes de la TEAP étaient, au titre de l'environnement, de portée générale : « Pour une politique globale et à long terme de l'environnement, il faut des ressources régulières. Et pour responsabiliser la population dont l'adhésion est indispensable à une véritable politique de l'environnement, il faut que chacun puisse identifier clairement les ressources qui lui sont consacrées. » Ainsi est annoncée la traçabilité des fonds publics. Des actions précises y sont également énoncées :

- La création d'un CET à Nivee ;
- Des sites de traitement des déchets dans les îles ;
- L'assainissement collectif à Punaauia ;
- La préservation et la protection de la faune et de la flore polynésienne, tortues ou oiseaux notamment ;
- Des actions de sensibilisation et d'actions de proximité en faveur du cadre de vie et de l'environnement quotidien : les rivières feront l'objet d'attentions et d'actions particulières.

A compter de 2003, le taux a été porté à 2% au motif que le coût des projets est plus consommateur que prévu¹⁰⁵. C'est à cette époque que le ministère de l'environnement voit le jour, que les états généraux de l'environnement sont organisés, et que le premier code de l'environnement est promulgué.

Tableau n° 4 : Évolution annuelle de la TEAP

	en millions de francs CFP						
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montant	2 665	2 484	2 363	2 389	2 453	2 475	2 563

Source : CTC d'après données de la collectivité

2.3.2.2 La taxe d'environnement pour le recyclage des véhicules (TERV)

La TERV¹⁰⁶ s'applique à la valeur des véhicules importés ou acquis en Polynésie française. La taxe consiste en un droit forfaitaire dont le montant est fonction des caractéristiques du véhicule, engin ou remorque. Cette taxe n'est pas affectée.

¹⁰⁵ Extrait de l'ouverture de la session budgétaire 2003 le 19 septembre 2002 : « Depuis le 1er janvier 2002, la taxe de 1 % sur les produits importés fournit des moyens supplémentaires au Ministère de l'Environnement. Mais cela reste insuffisant. Le traitement des déchets à Tahiti absorbe à lui seul la quasi-totalité de ces ressources. (...) Mais le traitement des déchets ne suffit pas. Le traitement des eaux usées est indispensable pour protéger les rivières et les lagons. Et c'est un énorme chantier qui demandera beaucoup de temps et d'argent.

¹⁰⁶ Créée par la loi du Pays n°2005-6 du 5 décembre 2005.

Tableau n° 5 : Évolution annuelle de la TERV

	en millions de francs CFP						
en MFCFP	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montant	250	182	146	135	137	147	136

Source : CTC d'après données de la collectivité

La collectivité a indiqué en cours d'instruction que le produit n'est pas en totalité consommé, les coûts de prise en charge des véhicules hors d'usage - VHU étant moins importants.

3 UNE REGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE INCOMPLETE ET TROP SOUVENT INAPPLIQUÉE

L'article 13 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 dispose que « Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française. ». Dès lors que parmi les compétences exercées par l'Etat mentionnées à l'article 14, ne figure pas la compétence environnementale, la collectivité bénéficie d'une compétence générale dans cette matière, limitée seulement par les compétences dévolues aux communes comme déjà écrit ci-dessus.

Néanmoins, l'examen de l'ensemble des normes en vigueur indique que la situation est à cet égard plus complexe. En effet, si l'Etat n'est théoriquement pas compétent dans le domaine de l'environnement, il l'est indirectement par l'intermédiaire de ses responsabilités en matière d'organisation des compétences communales, tel que fixé par l'article 43¹⁰⁷ du statut d'autonomie.

¹⁰⁷ Dans le cadre des règles édictées par l'Etat et par la Polynésie française conformément à leurs compétences respectives et sans préjudice des attributions qui leur sont réservées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique, par les lois et règlements en vigueur, les communes de la Polynésie française sont compétentes dans les matières suivantes : (...) ».

En outre, le titre II du livre VI du code de l'environnement national¹⁰⁸ en rend une partie applicable en Polynésie française. Cette partie du code concerne six thèmes spécifiques tels que les associations agréées de protection de l'environnement (L. 621-1 et L.141-1) en vue de participer aux instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable¹⁰⁹, la prévention de la pollution par les navires (L. 218-1 à L. 218-72, L. 218-83 à 86), la lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorités nationales (L. 229-1 à L. 229-4), l'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (L. 624-3 et L. 624-4), la responsabilité civile dans le domaine de l'exploitation de certaines installations nucléaires (L. 597-1, L. 597-23), et depuis le 8 août 2016, les conditions d'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages (L. 412-4 et L. 412-9).

La collectivité n'a pas de ce point de vue, été en mesure au cours de l'instruction de transmettre l'inventaire complet des textes nationaux directement applicables en Polynésie française.

3.1 Une répartition des compétences à affiner entre le Pays et les communes

3.1.1 Des normes qui entretiennent la confusion

3.1.1.1 Les compétences environnementales des communes sont anciennes

La loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française n'a pas bouleversé les conditions d'exercice des compétences environnementales dévolues aux communes, qui s'inscrivent dans une tradition ancienne.

En effet, Papeete (1890), Uturoa (1945), Faa'a et de Pirae (1965) ont été érigées lors de leur création en commune de plein exercice, par application du premier alinéa de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, rendu applicable en Polynésie française, et qui vaut clause de compétence générale.

C'est la loi n°1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Polynésie française qui institue un nouveau régime communal et vient bouleverser l'équilibre jusque-là observé entre les communes et le Territoire.

¹⁰⁸ Créé par l'ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000.

¹⁰⁹ Cf. le décret n°2002-1159 du 6 septembre 2002 et le décret n° 2011-832 du 12-07-2011.

Ce régime pose en effet comme nouveau principe que les communes reçoivent des compétences limitativement énumérées qui leur sont transférées par le Territoire, (cf. l'article 1^{er} du titre I du décret n°72-519 du 28 juin 1972). A partir de cette date, les communes en Polynésie française ne sont plus des communes de plein exercice.

Pour autant, et bien que la période comprise entre 1971 et 2003 soit assez confuse au regard de la répartition des responsabilités, cette répartition nouvelle des compétences n'a pas été source de problèmes. La délimitation des compétences n'était pas une question à cette époque. Les services de proximité de collecte des déchets et de fourniture d'eau ont continué, lorsqu'ils existaient, à être assurés par les communes, avec l'appui technique et financier de l'État. L'assainissement, avec fosse ou par rejets directs dans le milieu naturel, était quant à lui l'affaire personnelle des propriétaires des immeubles, publics ou privés, et des exploitants d'activités économiques¹¹⁰.

La loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ne fait en fin de compte que réaffirmer le principe ancien des compétences environnementales dévolues aux communes, en remettant en cause la loi n°1028 du 24 décembre 1971.

En effet, d'une part, l'article 13 de la loi organique reconnaît une compétence générale à la Polynésie française et une compétence d'attribution aux communes, et d'autre part, son article 43 dresse la liste des compétences obligatoires des communes :

« (...), les communes de la Polynésie française sont compétentes dans les matières suivantes : (...)

6° Distribution d'eau potable, sans préjudice pour la Polynésie française de satisfaire ses propres besoins ;

7° Collecte et traitement des ordures ménagères ;

8° Collecte et traitement des déchets végétaux ;

9° Collecte et traitement des eaux usées ».

¹¹⁰ Dans la période précédant la mise en application du premier statut portant autonomie, le Chef du territoire est l'autorité réglementaire, notamment en matière d'environnement, depuis le décret organique du 28 décembre 1885 concernant le gouvernement du territoire. Cf. par exemple l'un des premiers textes, soit le décret du 10 mai 1882 concernant la législation des établissements insalubres de la Guadeloupe, rendu applicable dans les Etablissements français de l'Océanie par décret du 21 juin 1887.

3.1.1.2 Un droit positif à renforcer

Le statut de l'autonomie de la Polynésie française tel que défini par la loi organique 2004-192 ouvre plusieurs possibilités d'interprétation quant à la répartition des compétences.

Dans la pratique, Pays et Etat interviennent conjointement à propos des compétences communales, d'où l'ardente nécessité d'une gouvernance de qualité entre les parties.

En effet, le droit de l'environnement relève en majorité en Polynésie française d'une combinaison entre des dispositions du code général des collectivités territoriales qui sont applicables aux communes de la Polynésie française - CGCT et de textes locaux. Diverses dispositions du CGCT ont été introduites par l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007, et une bonne partie d'entre elles a trait aux compétences environnementales.

Ce partage entre l'État et la collectivité peut soulever des difficultés, en particulier lorsque des textes ne sont pas identiques alors qu'ils traitent de la même question. Après examen de l'état du droit environnemental, deux cas doivent être signalés.

- Le code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les communes assurent la collecte et le traitement des *déchets des ménages*, alors que la loi organique 2004-192 mentionne les *ordures ménagères*. A première vue, cette différence sémantique est minime. Or, en pratique, faute de définition complète des déchets dans les textes, il est difficile d'identifier ceux qui sont de la compétence de la collectivité de ceux qui relèvent de la responsabilité des communes : outre la responsabilité technique, des charges financières qui peuvent être significatives sont en jeu. Dans cette situation, chaque partie a intérêt à donner une définition limitée des déchets dont elle a la compétence. Au surplus, sur un territoire marqué par l'insularité, les enjeux ne sont pas anodins.

Face à des intérêts contradictoires, la collectivité et les communes n'ont pas été en mesure de trouver un compromis satisfaisant. Cette difficulté a motivé la saisine du Conseil d'Etat sur cette question le 17 juillet 2014 par la collectivité, en application de l'article 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004. La Haute juridiction administrative a rendu son avis le 23 septembre 2014.

Au cours de l'instruction, la collectivité a indiqué qu'une loi du Pays était en cours de rédaction, dans le but de réorganiser la partie relative aux déchets qui figure dans le code de l'environnement, et notamment pour clarifier la compétence des communes en matière de gestion des déchets, définir les principes directeurs et le cadre juridique général pour la prévention et la gestion des déchets, ainsi que davantage responsabiliser les acteurs de la filière de gestion des déchets.

- Par défaut, la collectivité est compétente pour l'ensemble des eaux de surface. Le domaine public de la collectivité tel que défini dans la loi organique 2004-192 inclut en effet tous les cours d'eau sans exception, naturels et artificiels (cf. supra.). Or, les articles L. 2333-97 et suivants du code général des collectivités territoriales de droit commun en vigueur en 2008 qui abordent la question des eaux pluviales n'ont pas été repris dans le code applicable en Polynésie française. Si à première vue, il peut être établi que la compétence eaux pluviales relève de la collectivité, dans les faits, les services municipaux interviennent dans ce domaine à l'occasion des travaux de voirie communale¹¹¹. Ce partage des rôles est connu. En effet, le diagnostic du SAGE dressé en 2012 mentionne à ce sujet que l'assainissement des eaux pluviales est « de compétences diverses : communal sur le réseau des communes, du pays sur les axes routiers (...). » Aussi, faute de décision claire, des eaux pluviales continuent trop souvent soit à être rejetées directement à la mer, soit alimentent, à tort, certaines stations d'épuration qui sont amenées à fonctionner difficilement parce que saturées : « On observe toujours une arrivée massive d'eaux claires parasites par temps de pluie. » (Rapport de gestion de la SEM Vaitama en 2015, page 9).

En réponse, la collectivité a indiqué que « l'arrivée d'eaux claires parasites par temps de pluie dans le réseau d'eau pluviale est due à la vétusté des réseaux d'assainissement privés (lotissement privé notamment), aucun rapport avec le partage des rôles et l'absence de décision claire. En revanche, l'absence de réseaux d'eau pluviales dans certaines servitudes poussent certains habitants à ouvrir leur regard d'assainissement des eaux usées lors d'inondation de leur terrain pour évacuer les eaux de pluies ».

3.1.1.3 Un calendrier de mise en œuvre des compétences environnementales des communes révisé en 2015

Le CGCT, dans sa version initiale du 1^{er} mars 2008, a fixé des délais de mise en œuvre selon la filière, eau potable, assainissement et déchets ménagers, pour lesquelles les communes doivent assurer pleinement ces compétences environnementales. A ces dates, les communes doivent proposer les services publics dans leur totalité :

- « Les communes doivent assurer, au plus tard le 31 décembre 2015, le service de la distribution d'eau potable et, au plus tard le 31 décembre 2020, le service de l'assainissement¹¹². »

- En matière de déchets, l'article L. 2573-30 dispose que l'ensemble des prestations prévues doit être assuré au plus tard le 31 décembre 2011. »

¹¹¹ L'article L2573-29 du CGCT : « Il est institué au profit des communes de Polynésie française, ou de leurs établissements publics ou des concessionnaires de services publics qui entreprennent des travaux d'établissement de canalisations d'eau potable ou d'évacuation d'eaux usées **ou pluviales**, une servitude leur conférant le droit d'établir à demeure des canalisations souterraines dans les terrains privés non bâtis, excepté les cours et jardins attenants aux habitations. (...) »

¹¹² Article L2573-27 dans sa version initiale, créé par l'ordonnance n°2007-1434 du 5 octobre 2007 - art. 2 JORF 6 octobre 2007.

La continuité du service de collecte et de traitement des déchets ménagers a été assurée. L'effet vertueux de la publication de ce calendrier dans le CGCT a été dans ce domaine la création d'un syndicat mixte en remplacement de la SEM SEP, sans rupture du service public de traitement des déchets aux îles du Vent. Le Pays et les communes des îles du Vent, à l'exception de Faa'a, en sont membres depuis. Les deux parties, pays et communes, ont été animées par la volonté d'une juste répartition des responsabilités et des financements en fonction des types de déchets. A cette occasion, la collectivité a également transféré sa compétence en matière de gestion des déchets dangereux des îles du Vent au syndicat, notamment les piles, huiles et batteries collectées dans les points d'apports volontaires.

Les communes sont en retard notamment dans le domaine de l'assainissement des eaux usées.

Selon une étude effectuée en 2015 à la demande de la collectivité¹¹³ relative à l'élaboration du programme sectoriel de l'eau de la Polynésie française, « en termes de programmation, seules quatre communes disposent d'un Schéma Directeur d'Assainissement (Faa'a, Papeete, Bora Bora, Hiva-Oa) et pour 6 autres le schéma est en cours de rédaction (Arue, Pirae, Mahina, Moorea, Punaauia, Nuku-Hiva). En 2015, seules sept communes (Faa'a, Moorea, Paea, Papara, Papeete, Punaauia, Bora Bora) ont mis en place des budgets annexes pour l'assainissement collectif. Les rapports annuels des services ne sont disponibles que pour 3 communes (Moorea, Papeete, Bora Bora) ». En 2015, l'assainissement collectif public ne concerne que 9% de la population polynésienne (zone urbaine de Papeete et zones touristiques de Bora Bora, Moorea et Punaauia), alors que 83% détient un dispositif semi-collectif ou individuel.

Les élus ont demandé et obtenu en 2015 le report des délais inscrits dans le CGCT. Le Parlement a ainsi modifié la loi¹¹⁴ comme suit :

Tableau n° 6 : Les délais de mise en œuvre des compétences environnementales

Compétence	Délai fixé par l'ordonnance 2007	Délai reporté depuis le 7 août 2015
<i>Système de traitement des déchets et ordures ménagères</i>	31.12.2011	31.12.2024
<i>Eau potable</i>	31.12.2015	
<i>Assainissement des eaux usées</i>	31.12.2020	

Source : CTC d'après CGCT.

¹¹³ Assistance Technique pour l'Appui à Elaboration du programme sectoriel de l'eau de la Polynésie française,

¹¹⁴ Cf. le chapitre IV de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : article 91 et suivants.

En contrepartie, les communes doivent présenter un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau pour ces trois compétences, au plus tard le 31 décembre 2019.

3.1.2 Le Pays se doit de clarifier son rôle

3.1.2.1 Le Pays continue à intervenir à la place des communes

La collectivité s'est engagée sur des projets de centres de traitement des déchets dans les îles.

Pour répondre à l'objectif de conformité avec sa propre réglementation¹¹⁵, la collectivité, qui avait reçu la compétence environnementale depuis 1984, a arrêté à partir de 1999 un premier programme d'équipements de CET et d'UTD dans les îles. Le rapport du 27 février 2003 relatif à un projet de délibération portant création de la Direction de l'environnement indiquait notamment : « une première tranche d'équipements visant à réaliser une dizaine d'unités de traitement des déchets, à raison de deux par archipels, sera opérationnelle en fin d'année 2004 ». Comme l'indique le tableau ci-dessous, cette première tranche n'a jamais été achevée, et ce programme n'a pas été développé par la suite.

¹¹⁵ Selon l'article D. D. 212-1.- (Dél. n° 97-91 APF du 29 mai 1997) en milieu terrestre, les déchets ultimes (définis à l'article D.211-2 du code) ne peuvent être stockés de manière permanente que dans un centre d'enfouissement technique (C.E.T.) installé et exploité suivant les prescriptions réglementaires applicables aux installations classées et selon les modalités compatibles avec les objectifs et orientations fixés par les P.G.D. en vigueur.

Tableau n° 7 : Bilan des projets de CET ou d'UTD sous maîtrise d'ouvrage du Pays¹¹⁶

en francs CFP

Archipel	Projet initial	catégorie(s) de déchets	Montant cumulé des mandats en section d'investissement	Montant cumulé des mandats en section de fonctionnement	Date de transfert éventuel à la commune (par affectation)
Iles sous le vent	CET de Bora Bora (AP n°87-1999)	Catégorie 2	76 240 065	0	01/04/2010
	CET de Raiatea (AP n°229-1998)	Pas de CET	0	0	Néant
	UTD de Huahine	Pas de CET	0	0F	Néant
Iles Marquises	CET de Hiva Oa (AP n°41-2003)	Pas de CET	0	0	Néant
	CET de Nuku Hiva (AP n°123-1999)	Catégorie 2	160 471 794	9 233 628	08/07/2016
	UTD de Nuku Hiva	Néant	0	0	Néant
Australes	CET de Rurutu (AP n°42-2003)	Pas de CET	0	0	Néant
	CET de Rapa (AP n°44-2003)	Catégorie 2	84 701 986	6 910 825	En cours d'affectation à la commune de Rapa
Tuamotu	UTD de Manihi (AP n°90-1999)	Pas de CET	0	0	Néant
	UTD de Tikehau	Néant	0	0	Néant

Source : Collectivité de la Polynésie française.

Fin 2016, seuls les CET 2 et 3 de Paihoro à Tahiti pour les îles du Vent, de Nuku Hiva et de Bora Bora sont en fonctionnement, le CET 1 à Nivee, pour sa part, n'est quasiment pas opérationnel. A Rapa, les travaux ont été achevés en 2010, mais la commune a demandé une mise en essai préalable par la collectivité.

Le CET de Rapa, dont les travaux seraient terminés, n'est pas encore en fonctionnement. A Tubuai, le CET a été créé sous maîtrise d'ouvrage de la commune¹¹⁷. Le Pays a indiqué sur ce point que le seul obstacle à la mise en exploitation de cet équipement est l'absence de tractopelle, qu'un arrêté d'attribution pris en 2016 devrait lui permettre d'acquérir¹¹⁸.

¹¹⁶ A cela s'ajoutent des équipements privés : un CET 3 à la Punaruu et un autre CET 3 à Hitiaa O Tera.

¹¹⁷ Arrêté de subvention n°1676 CM du 6 décembre 2013.

¹¹⁸ Arrêté n° 563 DIE/FIP du 22 avril 2016.

Dans les autres communes, les déchets ménagers, et parfois des déchets dangereux, continuent à être stockés dans des *dépotoirs*, situés pour certains sur des terrains domaniaux de la collectivité comme à Hiva Oa. La collectivité a indiqué que les problèmes fonciers, récurrents en Polynésie française, à cause notamment des nombreuses parcelles en indivision, expliquent cette difficulté de créer des installations de type CET ou UTD.

A Moorea, la collectivité a assuré la construction et le démarrage du service d'assainissement collectif. Ce service a été transféré à la commune en 2011.

La collectivité de la Polynésie française continue à assurer l'exercice de la compétence assainissement collectif à Punaauia malgré la réforme de 2004

Le Pays a créé le 13 mars 2000 la société d'économie mixte Vaitama connue sous la dénomination SEM assainissement des eaux de Tahiti. Son objet principal aux termes de l'article 2 de ses statuts consiste en la réalisation et l'exploitation de réseaux d'assainissement. Le capital de la SEM est détenu à 71,38 % par la Polynésie française, 21,88% par le secteur privé et 6,74 % par la commune de Punaauia. Depuis sa création, l'activité de la société est la gestion du service d'assainissement collectif des eaux usées de la seule commune de Punaauia. La Polynésie française a concédé ce service public le 13 mars 2002 pour une durée de 20 ans à la SEM, qui a elle-même sous-traité l'exploitation du service à la SPEA.

L'entrée en vigueur de la loi du Pays n°2009-21¹¹⁹ 7 décembre 2009 et son arrêté d'application, a renforcé les pouvoirs de contrôle de la collectivité délégante sur les délégataires de service public. Ce suivi qui est assuré par la Diren, n'appelle pas d'observations.

En revanche, si la collectivité reconnaît que la compétence de collecte et traitement des eaux usées est dévolue à la commune de Punaauia depuis février 2004¹²⁰, aucun transfert de ladite compétence n'a été opéré à ce jour¹²¹.

Recommandation n° 10 : Se désengager dans les meilleurs délais de la SEM Vai Tama afin de respecter les dispositions du statut de 2004.

¹¹⁹ Cf. article LP. 22 et son arrêté d'application n°2299 CM du 15 décembre 2009.

¹²⁰ « La société d'économie mixte Assainissement des Eaux de Tahiti exerce les compétences de la seule commune de Punaauia en matière de traitement des eaux. Le retrait de la participation du Pays au sein de cette SEM est à programmer en conséquence. » Page 97 du DOB 2014.

¹²¹ La collectivité a fait conduire à un de ses conseils une étude juridique sur cette question, rendue le 23 janvier 2015.

3.1.2.2 Le Pays éprouve des difficultés à rapatrier certains déchets des îles vers Tahiti

Les déchets rapatriés par la collectivité depuis les archipels sont les déchets ménagers spéciaux (DMS), à savoir les piles, batteries et huiles usagées. Initialement, ces opérations avaient été confiées à la SEM SEP par convention de 2002 à 2010 dans le cadre d'une prestation globale sur les îles du Vent et les autres archipels. En 2010, un marché DMS a été mis en œuvre pour les communes de Tahiti et Moorea. Le marché spécifique aux DMS des autres archipels devait être lancé mais par manque de moyens et en attente d'orientation en matière de gouvernance, ce service n'a pas été mis en œuvre.

Dans l'attente d'une clarification de la situation et pour répondre à la demande des communes des archipels, la collectivité a commandé à partir de 2013 des prestations de rapatriement et de traitement des DMS spécifiques pour chaque île des archipels qui déclare un gisement. La collectivité a à cet égard indiqué que les communes ont reçu début 2016 puis début 2017 un courrier contenant des prescriptions techniques, leur demandant de communiquer les gisements de DMS à enlever.

Il en ressort que la collectivité conduit une politique au coup par coup en ce qui concerne les DMS situés dans les communes autres que celles des îles du Vent. Plus préoccupant, est l'absence de services organisés par la collectivité pour les autres déchets qui relèvent pourtant de sa compétence : les déchets électroniques, les déchets de santé (DASRI), les médicaments non utilisés (MNU), ou encore les véhicules hors d'usage (VHU). En ce qui concerne les DASRI, la Chambre rappelle à la collectivité qu'elle a une double responsabilité en la matière, puisque ce sont ses propres unités de santé qui produisent ce type de déchet à savoir les hôpitaux et les dispensaires dans les îles.

La collectivité a indiqué que ces déchets n'étaient pas pour l'instant une priorité. Pourtant, cet ensemble de déchets présente des risques élevés pour l'environnement et les populations concernées.

La collectivité ne prend pas en charge non plus dans les îles la collecte sur place de ces déchets. Cela peut certes se comprendre compte tenu des contraintes techniques inhérentes à ce type de service, mais cette situation floue présente un risque juridique pour les communes et la collectivité.

Recommandation n° 11 : Organiser dans les meilleurs délais un service complet et régulier sur l'ensemble du territoire de collecte et de traitement des déchets qui relèvent de la compétence de la collectivité.

3.2 Un droit local de l'environnement lacunaire

3.2.1 Un code de l'environnement imprécis

Si les normes du droit de l'environnement en Polynésie proviennent de différentes sources, dont une partie du code de l'aménagement polynésien¹²², la principale réglementation est issue du code de l'environnement créé par l'arrêté n° 1843/CM du 15 décembre 2003 modifié à plusieurs reprises depuis. Ce code est composé de trois livres :

- le livre I traite des dispositions fondamentales relatives à la protection de l'environnement naturel ;
- le livre 2 concerne la prévention des pollutions, des risques et des nuisances ;
- le livre 3 est relatif aux instances consultatives.

3.2.1.1 Un code hétéroclite

La codification des dispositions relatives à l'environnement a été opérée essentiellement « à droit constant », c'est-à-dire par la consolidation de dispositions éparses déjà existantes sous différentes formes.

Ainsi, l'examen du code de l'environnement actuel révèle que les différents livres comprennent indistinctement des dispositions relevant de lois du Pays, de dispositions réglementaires, d'annexes ou de données techniques. Ces textes de nature différente s'accompagnent d'une organisation peu compréhensible. En effet, la répartition des dispositions en trois livres ne correspond pas à une approche légistique classique. Les dispositions fondamentales du livre I comprennent des parties très spécifiques telles que les espèces, les espaces et un ensemble de « dispositions particulières ».

Ces faiblesses techniques sont préjudiciables à la clarté du code, et ce malgré les 30 textes modificatifs publiés depuis 2010 ainsi que deux consolidations globales, la première conduite en mars 2013 et la seconde achevée en novembre 2014.

La collectivité partage ce constat et a annoncé en cours d'instruction que le ministère en charge de l'environnement a lancé la refonte du code de l'environnement consistant en particulier à créer une partie « Lois du Pays » et une partie « Arrêtés pris en conseil des ministres » et à réviser le plan général du code. Cette refonte doit également, selon la collectivité, être l'occasion de préciser les grands principes généraux encadrant la politique environnementale de la Polynésie française. L'objectif affiché était de présenter le projet de refonte du code de l'environnement pour la fin de l'année 2016, ce qui n'a pas encore été le cas à ce jour.

¹²² Délibération 61-44 du 8 avril 1961.

3.2.1.2 Des textes épars qui n'ont toujours pas été codifiés

Le droit de l'environnement actuel est issu en Polynésie française principalement du code de l'environnement, du code de l'aménagement et du code de la santé publique, auxquels il faut ajouter des délibérations du Pays et des arrêtés pris en conseil des ministres. Des délibérations anciennes qui auraient dû être intégrées à un des codes, restent orphelines, alors que d'autres textes moins importants ont été codifiés.

A titre d'exemples, le livre II du code de l'environnement relatif à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances comprend deux titres concernant les déchets et les installations classées. L'assainissement des eaux usées, la protection des eaux de baignade ou la protection des cours d'eau n'y sont pas abordés, sauf incidemment dans un tableau en annexe du titre III sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement pour les eaux usées. La délibération n°13-1958 du 7 février 1958 sur le régime des eaux et forêts dans le territoire de la Polynésie française énonçant pourtant à l'article 2 des dispositions relatives à la protection des captages d'eau, n'est pas codifiée, faute d'une subdivision « eau ». En outre, la délibération n° 87-48 AT du 29 avril 1987 portant réglementation de l'hygiène des eaux usées n'est pas non plus codifiée alors même que son objet est central en matière de gestion du milieu naturel¹²³.

3.2.1.3 Des contradictions dans les textes

Quelques dispositions du code de l'aménagement mentionnent encore les *dépotoirs publics municipaux* pour recevoir certains types de déchets, notamment les déchets verts, les boues et les véhicules hors d'usage (cf. par exemple son article D. 311-6).

De même, des dispositions du code de l'aménagement (article D.312-1) relatives aux zones rurales (les zones situées hors des agglomérations délimitées par les plans d'urbanisme - de type PGA¹²⁴) prévoient toujours que les propriétaires ou l'autorité compétente¹²⁵ sont habilités à creuser dans chaque propriété des fosses à ordures ménagères. Le code de l'environnement (codification de la délibération n° 97-91 APF du 29 mai 1997) dispose pourtant que « En milieu terrestre, les déchets ultimes définis à l'article D.211-2 du présent code ne peuvent être stockés de manière permanente que dans un centre d'enfouissement technique (C.E.T.) installé et exploité suivant les prescriptions réglementaires applicables aux installations classées et selon les modalités compatibles avec les objectifs et orientations fixés par les P.G.D. en vigueur ».

¹²³ Cf. son article 1er : "sont qualifiées d'eaux usées, toutes les eaux utilisées susceptibles de polluer le milieu naturel", article 5 "les installations d'assainissement et les eaux rejetées ne devront pas perturber le mécanisme d'autoépuration du milieu naturel".

¹²⁴ A Tahiti, ce sont les communes de Faa'a, Hitiaa O Te Ra, Teva I Uta, Tajarapu -Est et Ouest.

¹²⁵ Le texte d'origine, avant codification, la délibération n° 72-43 du 13 avril 1972 mentionnait les "chefs de district".

En son sein même, le code de l'environnement comprend aussi des définitions différentes pour la notion de « Centre d'Enfouissement Technique » aux articles D.211-2 et A 212-58.

3.2.2 Une réglementation à compléter

3.2.2.1 Un code des marchés publics des communes abrogé depuis le 1er mars 2008

Au vu de l'importance de l'enjeu que représentent les achats publics en matière de services environnementaux pour les communes, il est urgent que la collectivité dote celles-ci d'un code des marchés publics.

En effet, la Chambre rappelle que le texte de 1980 qui tenait lieu de code des marchés publics des communes, n'est plus applicable en tant que tel depuis 2008.

Dans son rapport portant sur le DOB 2016 (page 19) publié en octobre 2015, la collectivité annonce que « Le Code des marchés publics applicables aux communes sera finalisé dès le premier trimestre 2016 », ce qui n'a pas été fait.

3.2.2.2 Des thématiques environnementales liées à la santé publique pourtant non règlementées

Le code de l'environnement ne contient pas de dispositions spécifiques concernant la pollution et la qualité de l'air, alors que le texte a repris l'essentiel de l'article L110-1 du code de l'environnement de droit commun : « Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. »

Article LP. 102 : « Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent, appartiennent au patrimoine commun de la Polynésie française. »

De plus, le code se contente de citer comme polluants les résidus d'épuration des fumées issues de l'incinération des ordures ménagères (REFIOM)¹²⁶, ou les suies et cendres non volantes, les poussières fines et cendres volantes¹²⁷. Pourtant, en Polynésie française, plusieurs installations classées peuvent occasionner des dégagements polluants à proximité de zones d'habitation comme les centrales thermiques, les incinérateurs, les usines ou certains élevages.

¹²⁶ Annexe I p 56.

¹²⁷ Annexe II p 56.

Par ailleurs, le contrôle technique périodique des véhicules réglementés a été mis en place depuis 1985 puis a fait l'objet d'une mise à jour en 2013¹²⁸. Pourtant, faute de normes modernes en matière de polluants, ce type de contrôle ne peut pas prévoir de les mesurer.

Enfin, aucune obligation générale de mesure de la qualité de l'air¹²⁹ n'a été prévue.

Ainsi, la qualité de l'air n'est ni suivie, ni connue en Polynésie française, hormis une campagne ponctuelle de contrôles conduite en 2010, mais restée sans lendemain.

La délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française inclut en particulier en matière d'eaux de baignade les rivages de la mer, les étangs salés, les havres et rades non aménagés et les lagons jusqu'à la laisse de basse mer sur le récif côté large, et les cours d'eau.

Si le maire dispose de pouvoirs de police en matière de baignade, conformément aux articles L. 2212-2 et L. 2213-23 du C.G.C.T, et doit assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique, il ne peut intervenir isolément, les normes de protection de l'environnement étant de la compétence de la collectivité.

Or, il n'y a pas de réglementation en vigueur en Polynésie sur le contrôle sanitaire des eaux de baignade¹³⁰. Au surplus, l'article L. 1332-3¹³¹ du code de la santé publique de droit commun n'est pas applicable en Polynésie française, avis que partage le Centre d'Hygiène et de Salubrité Publique (CHSP). Le CHSP est dans ces conditions contraint de s'appuyer sur une directive européenne¹³² et ses textes de transposition en droit commun français, qui n'est pas applicable en Polynésie française.

Des eaux de source sont captées et mises à la consommation humaine en Polynésie française. L'une d'entre elles est produite depuis le 25 septembre 1974.

¹²⁸ Cf. l'article 147 du code modifié par l'article 2 de l'arrêté n° 1409 CM du 18 octobre 2013 portant modification de la délibération n° 85-1050 AT du 24 juin 1985 modifiée portant réglementation générale sur la police de la circulation routière et de divers arrêtés d'application.

¹²⁹ Par exemple, la Directive de l'Union européenne n°96/62/ CE du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant détermine en annexe I, cinq polluants devant être surveillés de manière prioritaire : dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote, les particules en suspension, le plomb, l'ozone.

¹³⁰ Rapport du CHSP sur la qualité des eaux de baignade 2014-2015

¹³¹ Est considéré comme personne responsable d'une eau de baignade le déclarant de la baignade selon les dispositions de l'article L. 1332-1, ou, à défaut de déclarant, la commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent sur le territoire duquel se situe l'eau de baignade.

¹³² Directive n°2006/7/CE du 15 février 2006

Or, s'il existe des normes de potabilité des eaux destinées à la consommation humaine distribuées par les réseaux, fontaines et citernes à usage collectif (cf. l'arrêté n°1639 CM du 17 novembre 1999), il faut déplorer l'absence de normes de qualité sanitaire des eaux de source dans le droit local. En effet, le code de la santé publique ne contient aucune prescription dans ce domaine. L'arrêté d'exploitation publié par la collectivité contient dans un cas quelques paramètres d'analyse, mais ces exigences techniques semblent bien minces, le relevé des pesticides par exemple n'y apparaît pas. Au surplus, l'arrêté impose seulement une analyse une fois par an (cf. par exemple l'arrêté Vaimato n°0532/CM du 17 mai 1995). Ainsi, les industriels locaux, faute de textes suffisants, sont contraints de fixer eux-mêmes leur propre cahier des charges.

En outre, malgré une délibération de 1974¹³³ qui pose quelques principes de protection en amont des captages, il n'existe pas de réglementation en matière de périmètre de protection, excepté par l'intermédiaire des PGA, qui n'ont pas beaucoup de succès dans les communes et sont peu suivis, comme déjà vu ci-dessus.

Ainsi, la Polynésie française ne dispose pas de l'équivalent d'une loi sur l'eau permettant d'améliorer les conditions d'accès de tous à l'eau, d'apporter plus de transparence au fonctionnement du service public de l'eau et de lutter contre les pollutions diffuses.

L'urbanisation croissante autour des forages existants nécessiterait pourtant une réglementation pour protéger la ressource.

3.2.2.3 Des aménagements et des constructions peu règlementés

Il n'y a pas de réglementation énergétique en Polynésie française concernant les immeubles bâtis à usage d'habitation ou à usage professionnel, comme le confirme l'article 2 de la convention n°180-13 relative au projet Cobiopol¹³⁴ : « Le secteur du bâtiment en Polynésie française ne tient pas compte des spécificités locales dans les projets de construction (climat tropical, utilisation des matériaux ...). La climatisation est très souvent rajoutée sans qu'une étude ne soit réalisée afin d'en limiter la consommation électrique. ».

Ce projet de recherche universitaire d'un coût total prévisionnel de 5,3 millions F CFP a été prolongé par un projet de thèse. En effet, le débat d'orientation budgétaire 2015 a prévu la mise en place de normes de construction de type HQE (Haute Qualité Environnementale) dans le cadre d'un plan de transition énergétique.

¹³³ Délibération n°74-96 du 3 juillet 1974 modifiant la délibération n°58-13 du 7 février 1958 sur le régime des eaux et forêts de la Polynésie française.

¹³⁴ Outil d'aide à la conception bioclimatique des bâtiments en Polynésie française proposé par l'Université de la Polynésie française.

Au motif de l'absence d'une base locale de connaissances scientifiques sur la conception des bâtiments, un projet supplémentaire de recherche universitaire a été validé par le gouvernement fin 2015¹³⁵. Le coût prévisionnel de l'étude est de 2,2 millions de F CFP. A ce jour, les normes durables de construction sont donc toujours à l'étude.

L'érosion artificielle des sols est aussi un facteur majeur d'anthropisation connu, qui tarde pourtant à être pris en compte.

L'érosion naturelle provenant des reliefs est importante dans les îles hautes où les pentes sont fortes, ce qui provoque des glissements de terrain en période de pluies. L'érosion côtière est également non négligeable compte tenu de la configuration basse de nombreux atolls. L'érosion artificielle, conséquence des activités humaines telles que les grands aménagements, l'urbanisation côtière et sur les hauteurs, ainsi que l'agriculture, a, selon la collectivité, un impact prééminent sur la dégradation de l'environnement, d'autant que les terrassements se multiplient sur les bassins versants et que les aménagements et construction sur le littoral font reculer le trait de côte.

Les rapports d'étude produits en Polynésie française depuis 1974¹³⁶ font état de tentatives de quantification de l'érosion des sols et de sa conséquence principale qui est la sédimentation¹³⁷ du fond des bords de mer. La sédimentation générée par les sols est une des causes principales de dégradation des rivières et des récifs.

Des études plus récentes ont également été menées par le bureau de recherches géologiques et minières en 2011 et 2013 dans le cadre des programmes ARAI¹³⁸ 1, 2 et 3. Dans celui du programme régional européen INTEGRE - initiative des territoires du Pacifique sud pour la gestion régionale de l'environnement), une thématique consacrée à la lutte contre l'érosion est actuellement mise en œuvre sur le site pilote d'Opunohu à Moorea, sur les parcelles de plantation d'ananas.

Pour autant, la réglementation locale est lacunaire dans ce domaine. En effet, la prise en compte de ce problème grave dans les aménagements est très insuffisante, en l'absence de cahier des charges de travaux.

¹³⁵ Cf. l'arrêté n°1808 CM du 12 novembre 2015 approuvant l'attribution d'une subvention de fonctionnement en faveur de l'université de la Polynésie française (UPF) pour le financement d'une thèse dans le cadre du développement de méthodes et outils pour l'écoconception et la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments de Polynésie française.

¹³⁶ En 1974 (Servant), en 1989 (Masson), en 1998 (Harris), en 2002 (Wolting), 2010 (Broucke).

¹³⁷ La sédimentation est un processus dans lequel des particules de matière quelconque cessent progressivement de se déplacer et se réunissent en couches.

¹³⁸ Aléas et risques naturels, information et aménagement.

3.3 Les dérogations accordées peuvent parfois devenir la règle

3.3.1 Les extractions de granulats

L'extraction de granulats concerne les prélèvements du sable dans les lagons, du corail sur les récifs, d'alluvions dans les rivières et de roches massives dans les carrières terrestres. Hormis le dernier cas, ces prélèvements qui sont opérés pour répondre aux besoins des activités de construction de bâtiments et de travaux publics, sont sources de dégradation pour l'environnement.

La réglementation locale est fournie¹³⁹, les extractions étant organisées conjointement par le code de l'environnement, le code minier et des textes épars, dont la délibération n°77-142 du 29 décembre 1977 modifiée portant réglementation des carrières à Tahiti Moorea et Raiatea avec interdiction d'extraction dans les lits des rivières et les bords de mer. En vue de garantir la protection de l'environnement, la délibération susvisée pose le principe de l'interdiction des extractions de sable, terre, pierres, graviers ou de tous autres matériaux et produits, notamment des matériaux coralliens et autres amendements marins, dans le domaine public maritime et fluvial de Tahiti, Moorea et Raiatea.

Cependant la même délibération prévoit que « des dérogations pourront exceptionnellement être accordées par le conseil des ministres dans l'esprit d'aménagement général et dans le cas où la production de matériaux de carrière ne suffirait pas dans des conditions économiques acceptables à couvrir les besoins du marché. » Par ailleurs l'interdiction ne vise pas l'exécution des travaux de terrassement nécessaires à la réalisation d'ouvrages tels que creusement de chenaux, agrandissement de passe, rectification du lit des cours d'eau.

Il s'avère dans la pratique que l'exception a été plutôt la règle pour cause d'absence de volonté de créer des carrières en roches massives. En effet, une seule carrière sur domaine public a fonctionné aux îles Marquise au cours des dernières années. A Tahiti, plusieurs sites potentiels de carrières ont été repérés par la collectivité sur des sites publics, mais sont encore à l'étude.

Ainsi, à côté de l'autorisation d'extraction simple obtenue par dérogation, les extractions ont été réalisées par le biais d'autorisations de travaux de rectification et de curage de rivières. Tous les matériaux bruts de construction ont été extraits dans le cadre d'un régime dérogatoire au moins depuis 1978, dans les rivières comme dans les lagons.

¹³⁹ Cf. l'article D.221-1 du code de l'environnement, le titre V du code minier, la délibération n° 68-136 du 12 décembre 1968 porte réglementation de l'extraction du sable, des roches et des cailloux dans les rivières, cours d'eau et sur les bords de la mer, la délibération n°99-16 APF du 14 janvier 1999 porte réglementation des extractions de matériaux en terrain privé.

Le ministre de l'équipement a confirmé lui-même ce constat alarmant en novembre 2016, en convenant de l'absence manifeste d'une politique responsable en matière de gestion des cours d'eau, et ce depuis les années 60.

Il en résulte que la collectivité n'en a pas tiré suffisamment les conséquences dans la période récente. Ainsi, le projet initial Mahana Beach nécessitait plus de 3 millions de m³ de granulats, soit un volume supérieur au total cumulé produit entre 2008 et 2015. Aucun projet de carrière, qui aurait permis d'éviter les extractions en rivière, n'avait été clairement identifié. La collectivité a indiqué qu'une carrière sur site privé devrait ouvrir dans la vallée de la Punaru'u au terme de près de quatre ans d'instruction¹⁴⁰.

3.3.2 L'occupation du domaine public

L'article 47 de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, précise que le domaine public naturel de la Polynésie française comprend notamment la zone dite des cinquante pas géométriques des îles Marquises et l'ensemble des cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources, les rivages de la mer, y compris les lais et relais de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales¹⁴¹.

Dans le diagnostic préparatoire du SAGE conduit en 1991, il n'y a pas de données plus récentes, le domaine territorial représenterait 11,4 % de la surface totale du territoire.

Cette définition extensive par rapport à celle retenue dans le droit commun¹⁴², conjuguée à une géographie hors norme par son étendue, place la collectivité face à une responsabilité qu'elle ne semble pas en mesure de maîtriser.

¹⁴⁰ JOPF 25 août 2015 pages 8387 et 8388.

¹⁴¹ Le domaine public naturel territorial comprend :

- le domaine public maritime (rivages de la mer, lais et relais de mer, étangs salés communiquant librement ou par infiltration ou par immersion avec la mer, sol et sous-sol des eaux intérieures dont les havres et rades non aménagés et les lagons jusqu'à la laisse de basse mer sur le récif côté large, du sol et du sous-sol des golfes, baies et détroits de peu d'étendue, et sol et sous-sol des eaux territoriales) ;
- le domaine public fluvial (ensemble des cours d'eau, avec leurs dépendances, lacs, eaux souterraines et sources) ;
- la zone des cinquante mètres des îles Marquises dite des cinquante pas géométriques.

Le domaine public artificiel comprend entre autres (Article 3 délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004) :

- Le domaine public maritime (ports avec leurs dépendances et ouvrages établis dans l'intérêt de la navigation maritime, aménagements de littoral réalisés sur le domaine public maritime, notamment, les plages artificielles et les remblais)
- Le domaine public fluvial (aménagements de cours d'eau réalisés sur le domaine public fluvial, déviations de cours d'eau, plans d'eau artificiels).

¹⁴² Seuls les cours d'eau navigables font partie du domaine public dans l'hexagone et dans les DOM.

C'est la direction des affaires foncières – DAF, qui a la compétence générale de gestion et de conservation de ce domaine, mais ce sont les services tels que la direction des ressources marines et des mines- DRMM, la direction de l'équipement - DEQ ou la Diren qui conduisent les contrôles de terrain.

La situation concernant les remblais en ligne de côte maritime est grave, ce qu'indique l'état de l'environnement publié par la collectivité en 2015¹⁴³, constat qui était déjà affirmé en 2006. Ce domaine ne semble pourtant pas constituer une priorité pour la collectivité. La propriété d'un terrain en bord de mer est assimilée à un droit libre à remblayer le littoral.

Plusieurs dispositions¹⁴⁴ concernent le régime des autorisations d'occupation du domaine public, avec la nécessité d'une autorisation préalable (pour remblaiement, travaux, extraction, installation et aménagement quelconque sur le domaine public, occupation d'une dépendance du domaine ou utilisation dans les limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous). Les autorisations d'occupations sont délivrées à titre personnel et précaire et révocables à tout moment.

Les demandes d'occupation du domaine public maritime représentent les $\frac{3}{4}$ des demandes d'occupation du domaine public. Les remblais en représentent entre 60 et 80%. Entre 1960 et 2006, ces demandes ont représenté 319 ha¹⁴⁵, dont 254 ha à Tahiti.

Les dernières modifications réglementaires apportées en 2016 ont fait l'objet d'un projet de loi sur lequel le président de la Polynésie française a sollicité l'avis du Conseil économique social et culturel -CESC¹⁴⁶. Le projet porte sur le titre III de la délibération de 2004 concernant les demandes d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public à charge de remblai (travaux nécessaires de remblai destinés à soustraire la portion du domaine public à l'action de la mer.)¹⁴⁷. Il est établi dans le texte de saisine que sur près de 700 remblais recensés sur l'ensemble de la Polynésie française, essentiellement aux îles du Vent, la moitié de ces occupations est irrégulière. Le projet de loi repose à la fois sur le délogement de ces personnes en situation irrégulière, la remise en état des lieux et l'assouplissement des conditions d'aliénation au profit des occupants réguliers.

¹⁴³ « Sur le littoral, avec l'intensification de l'urbanisation, l'anthropisation du trait de côte par les remblais, le plus souvent sauvages, les extractions et les routes, dépasse 50 % dans plusieurs îles et devient de plus en plus préoccupant : privatisation des accès à la mer, disparition des nurseries de poissons permettant de reconstituer les stocks halieutiques, affaiblissement de la protection des côtes... » Extrait page 76.

¹⁴⁴ La réglementation concernant le domaine public provient d'une délibération de 1978, abrogée par la suite mais reprise largement par la loi n° 2004-34 APF du 12 février 2004. Cette loi a été récemment modifiée par les lois de pays n° 2014-32 du 17 novembre 2014 et n° 2016/25 LP/APF et 2016-32 des 7 juillet et 25 août 2016.

¹⁴⁵ Soit l'équivalent de 456 terrains de football européen.

¹⁴⁶ Avis n°17 du 21 janvier 2015 CESC.

¹⁴⁷ Article 35 délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004.

Il faut noter que l'article 39 de la délibération de 2004 avait déjà prévu le déclassement des remblais au profit des particuliers et établissements ayant une activité économique à caractère permanent sur le domaine visé. Ces derniers devaient en outre remplir des conditions cumulatives strictes¹⁴⁸.

La loi du Pays de 2016¹⁴⁹ assouplit les conditions en permettant aux occupants du domaine public ayant un titre régulier pendant au moins 5 ans, à jour des redevances ou toute autre somme due et ayant satisfait aux obligations mises à leur charge au titre de l'autorisation de solliciter le bénéfice du déclassement. Son article 39 précise en outre que la servitude de trois mètres de largeur en front de mer grevant l'occupation fait partie du domaine public inaliénable et ne peut être déclassée, ni aliénée. Il n'est cependant pas prévu dans la loi le respect préalable de la servitude des trois mètres pour autoriser les aliénations en faveur des occupants réguliers.

Le Conseil économique et social s'interrogeait sur les mesures de contrôle et de gestion à mettre en œuvre concernant cette servitude et estimait qu'une disposition dérogatoire temporaire aurait dû permettre aux occupants en situation irrégulière de bénéficier d'un déclassement à leur profit.

Enfin, la valeur des redevances peut être considérée comme faible, compte tenu de l'impact environnemental des remblais et des occupations de parcelles sur les rivages, et de l'importante ancienneté du texte, le barème le plus récent datant en effet du 2 janvier 1992¹⁵⁰.

3.4 Un contrôle à renforcer et à structurer

3.4.1 Un contrôle d'une portée limitée

3.4.1.1 Des ambitions initiales fortes, rapidement disparues

Un corps de garde-nature territoriaux a été créé en 1989 (cf. la délibération n°89-13 AT du 13 avril 1989). La collectivité a pris la décision à cette époque de se doter de gardes assermentés pour constater l'ensemble des infractions à l'environnement.

¹⁴⁸ - occupants ayant leur résidence principale, pour les particuliers, ou activité principale, pour les établissements, sur le remblai concédé, ou sur le fond attenant ; - occupants ayant un titre régulier depuis 10 ans au moins ; occupants à jour dans le paiement de leurs redevances ; occupants ayant satisfait aux obligations mises à leur charge au titre de l'autorisation.

¹⁴⁹ Loi du Pays n°2016-32 du 25 août 2016.

¹⁵⁰ Arrêté n°3 CM du 2 janvier 1992 fixant le montant des redevances dues pour occupation du domaine public maritime.

Et pourtant, ce dispositif, d'abord modeste les premières années, a par la suite été abandonné. En effet, les deux agents recrutés ont sollicité leur mutation dans d'autres services de l'administration, et n'ont jamais été remplacés.

3.4.1.2 La collectivité constate elle-même ses insuffisances

La collectivité dresse un diagnostic négatif depuis longtemps sur la qualité de son contrôle environnemental. En 2006, l'état de l'environnement relevait en effet que « Si la législation prévoit bien la possibilité de protéger les espaces et les espèces menacées, et qu'en majeure partie ces éléments sont traduits en termes réglementaires, l'application de ces dispositions reste difficile. Les pouvoirs publics locaux n'ont pas, jusqu'à présent, mis en œuvre les moyens humains, financiers et techniques suffisants pour mener à bien la mission de protection de la biodiversité. »

Cette situation n'a malheureusement pas évolué depuis. Le dernier état de l'environnement produit en 2015, indique à cet égard que « les textes qui règlementent les atteintes à l'environnement sont peu ou pas connus et/ou respectés en Polynésie française (Stahl, 2009). Sur un territoire composé d'environ 118 îles dispersées sur une surface vaste comme l'Europe, il n'existe que 3 à 4 agents assermentés de la Direction de l'Environnement, un service centralisé à Tahiti, pour réprimer les infractions spécifiques à la protection de l'environnement (Stahl, 2011). »

3.4.2 Des moyens inadaptés

3.4.2.1 Un contrôle éclaté et peu suivi

La Diren a été en mesure de communiquer un tableau de suivi d'activité pour les installations classées. Selon la collectivité, l'activité de contrôle de la cellule en charge des installations classées est de loin la plus importante, avec 112 procès-verbaux transmis au procureur de la République durant la période 2010-2016, soit près d'un PV par mois. En ce qui concerne la cellule en charge de la biodiversité, les agents dédiés au milieu terrestre sont amenés à procéder à des opérations de contrôle très limitées, à raison de deux visites par an dans les foires horticoles majeures, afin de vérifier l'absence d'espèces envahissantes. Le contrôle des conditions d'approche des mammifères marins est assuré pendant cinq mois de l'année, à raison de deux à trois sorties en mer par semaine. Le personnel affecté à cette opération est constitué des deux techniciens de la cellule. Enfin, le contrôle de l'espace maritime géré de Teahupoo vient d'être mis en place en 2016, avec 20 sorties prévues sur une durée de cinq mois, soit une sortie par semaine. Les agents chargés de cette opération sont également les deux techniciens de la cellule biodiversité.

Néanmoins, le contrôle environnemental n'est pas du seul ressort de la Diren. Au sein de la collectivité, le contrôle en matière environnementale relève en effet d'au moins sept services : DRMM, SDR, Urbanisme, DEQ (dont GEGDP), CHSP, Service des énergies et des mines. Sur cet aspect, la collectivité n'a pas été en mesure de préciser les effectifs dédiés, hormis ceux de la Diren.

Cet éclatement affaiblit nettement les capacités de la collectivité à engager une politique cohérente. Soumise à de fortes contraintes budgétaires depuis 2010, la collectivité n'en a pas tiré les enseignements en rassemblant ses forces dédiées au contrôle environnemental, et a laissé perdurer une situation de sous-effectifs chroniques en outre éclatés.

Cet éparpillement entre services est d'autant plus préjudiciable qu'elle concerne un territoire géographique vaste et fragmenté avec près de 120 îles. La dispersion de ces nombreuses îles complique en effet la tâche si l'on considère les grandes distances à parcourir pour s'y rendre, mais surtout la fréquence de leur desserte.

Cette organisation est affaiblie par le manque de coordination entre les services, à cause principalement d'une déconcentration plutôt théorique (cf. supra.) et d'un rôle en la matière limité des *tavana hau*.

Au surplus, les agents en charge du contrôle ont des fiches de poste étoffées, et doivent assurer trop souvent d'autres missions qui peuvent s'avérer éloignées du contrôle. L'effectif réel calculé en ETP serait faible, quand bien même cette donnée n'existe pas au sein de la collectivité.

Il en résulte que les contrôles sont conduits par les agents au fil de l'eau, en fonction essentiellement des signalements reçus. Les opérations de contrôle ne sont donc pas programmées à l'avance, et ne concernent pour l'essentiel que Tahiti, Moorea et parfois Raiatea.

3.4.2.2 Une chaîne décisionnelle dans l'engagement des poursuites à rationaliser

Des moyens limités face à un territoire aussi vaste imposent organisation et méthode au service d'une stratégie adéquate. Or, la faiblesse d'un portage politique véritable est à déplorer : malgré un constat d'échec répété, la situation semble figée, dans un contexte d'ensemble où il n'existe pas de stratégie de contrôle environnemental à l'échelle de la collectivité.

Dans ce contexte, les services agissent sans feuille de route. Cette situation est d'autant plus problématique que les chefs de service ne bénéficient pas toujours d'une délégation de signature large qui leur permettrait de saisir par écrit directement les élus locaux en infraction. La décision de sanction et sa transmission revient en effet aux ministres. Cette politisation des dossiers peut aller jusqu'à désorganiser le travail des agents, comme l'indique le rapport d'activité de la cellule ICPE.

Il en résulte que la plupart du temps, les agents de contrôle sont démotivés, raison d'un turnover important. Les effectifs budgétaires, faibles, ne sont pas tous pourvus, et quand les recrutements sont possibles, ils intéressent des agents contractuels sur des durées limitées.

Le niveau de qualification des agents de contrôle s'en trouve insuffisant. Ainsi, l'examen de l'activité recensée depuis 2010 à la Diren indique que sur 143 affaires, dont il faut ôter 22 dossiers en cours, seulement cinq ont débouché sur des poursuites, soit un taux de 4%. Le parquet judiciaire motive la faiblesse de ce ratio par des procès-verbaux dont la rédaction reste perfectible.

Recommandation n° 12 : Se doter d'une stratégie de contrôle environnemental et d'adapter ses moyens de contrôle aux enjeux environnementaux.

Dans sa réponse, la collectivité a indiqué que la directrice de la DIREN bénéficie d'une délégation de signature étendue qui lui permet de saisir directement les élus locaux.

3.4.3 Des efforts très récents à confirmer

3.4.3.1 La modernisation du code de l'environnement

Une revue règlementaire a été réalisée depuis 2013¹⁵¹ afin d'améliorer le dispositif de contrôle et de sanctions.

De plus, les agents de police municipale peuvent, depuis cette réforme, constater les infractions du code de l'environnement. C'est dans cet esprit notamment qu'ont été introduites dans le code de l'environnement des dispositions relatives à l'abandon de déchets et aux tapages diurne et nocturne¹⁵², représentant la majorité des incivilités rencontrées quotidiennement. L'objectif est de rationaliser les moyens de contrôle, la collectivité n'ayant souvent pas la possibilité de se rendre rapidement sur place pour effectuer les constats, notamment dans les îles autres que Tahiti et Moorea.

Pour autant, la Chambre note que cette réforme tarde à se concrétiser, les premières formations des policiers municipaux dans ce domaine n'ayant eu lieu qu'à partir de 2016.

¹⁵¹ Issue de la loi du pays n° 2013-19 du 28 mai 2013 portant dispositions relatives aux contrôles et aux sanctions

¹⁵² Par la loi du Pays n° 2016-13 du 14 avril 2016 portant modification du code de l'environnement.

La collectivité a mis en place par ailleurs la procédure de l'amende forfaitaire pour les infractions environnementales. Il s'agit d'une procédure pénale simplifiée permettant aux agents assermentés¹⁵³ de verbaliser directement le contrevenant sans avoir recours à un procès-verbal de constat à transmettre au Parquet. Le contrevenant dispose de 45 jours pour payer l'amende d'un montant inférieur à celui normalement appliqué. Si l'amende forfaitaire n'est pas payée dans les délais, elle est alors majorée, tout en restant inférieure au montant de droit commun.

L'arrêté n° 2166 CM du 24 décembre 2015 a ainsi déterminé le montant de l'amende forfaitaire applicable aux contraventions de police prévues par le code de l'environnement et créé le carnet à souches de contravention en matière de protection de l'environnement.

3.4.3.2 La relance non aboutie du projet de garde nature

Le projet de codification du code de l'environnement prévoit de supprimer les dispositions obsolètes du code de l'environnement sur le corps des garde-nature pour créer un titre relatif aux gardes-nature sous un format rénové. Il devrait s'agir d'agents assurant sur tout ou partie du territoire de la Polynésie française des missions relatives à la connaissance, la protection, la conservation et la gestion du patrimoine commun de la Polynésie française. Pourraient être désignés garde-nature de la Polynésie française les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints, les fonctionnaires et agents assermentés de la Polynésie française au titre du code de l'environnement.

Cette mise à jour du code a pris du retard, car la collectivité avait, il y a quelques mois, annoncé que ce travail devait être achevé en fin d'année 2016.

3.4.4 Le Pays éprouve des difficultés à faire appliquer sa réglementation

3.4.4.1 Des équipements d'assainissement non conformes

La réglementation locale en matière d'assainissement des eaux usées est applicable depuis le 13 octobre 1998¹⁵⁴. Les prélèvements effectués par le CHSP portent sur les installations collectives privées qui sont au nombre de 272 en Polynésie française dont 86 sont situées à Papeete.

¹⁵³ Article 809 (II) du code de procédure pénale.

¹⁵⁴ L'arrêté n°1369/CM du 10/10/1998 fixant la nature et la fréquence minimale des mesures à effectuer par l'exploitant d'un système d'assainissement collectif dans le cadre de l'auto surveillance, par application de la délibération n°87-48/AT du 29/04/1987 portant réglementation de l'hygiène des eaux usées modifiée.

Or, l'examen du relevé des analyses indique que 84 % des prélèvements effectués entre 2011 et 2016 identifient une non-conformité. Malgré les notifications adressées par le CHSP aux exploitants en infraction, la maintenance reste globalement insuffisante ou totalement absente. Ainsi, trop de stations rejettent dans le milieu naturel des eaux de très mauvaise qualité.

Une partie de ces installations problématiques est placée sous la responsabilité directe d'autorités publiques :

- Le quartier Broche qui abrite les services de la Présidence. Ce sont 10 notifications de non-conformité qui ont été adressées par le CHSP au Pays depuis 2008, la dernière datant du 18 août 2016 ;
- L'hôpital du Taaone ;
- L'aéroport international de Faa'a ;
- Certains lotissements gérés par l'office public HLM.

Les exploitants privés sont également concernés, dont certains hôtels de classe internationale, qui pourtant, jouent la carte d'une nature préservée dans leurs publicités.

Au surplus, faute d'homogénéité sur le nombre et les procédures de prélèvements¹⁵⁵, aucun taux de conformité global ne peut être calculé.

Depuis 2003, 33 contrôles ont fait l'objet d'une transmission par la collectivité au Procureur de la République. Sept ont été suivis de travaux correctifs conduits par l'exploitant. Pour les autres dossiers, le Parquet n'a pas donné suite. Face à ce taux de retour faible de la part de la juridiction pénale, le CHSP a pris la décision en 2012 de ne plus la saisir.

De fait, les agents de la collectivité poursuivent leur campagne de contrôle, mais sont marqués trop souvent par un sentiment d'impuissance.

3.4.4.2 Les centres d'enfouissement simplifiés dans les îles

Compte tenu de la géographie de la Polynésie française, avec des îles isolées et faiblement urbanisées, la collectivité envisage depuis 2011 d'ouvrir la possibilité de créer des centres d'enfouissement bénéficiant d'une réglementation moins contraignante.

Dans le code de l'environnement, 25 articles ont été réservés concernant les centres d'enfouissement simplifiés. Or, ces articles qui sont numérotés A.212-148 à 212-48-25 ne sont pas à ce jour publiés.

¹⁵⁵ Il y a davantage de stations autosurveillées que de stations contrôlées, les prélèvements effectués par le CHSP se font en général sur une durée de 2 heures, alors que les sociétés d'entretien privilégient souvent un seul prélèvement à un instant donné et les analyses des eaux usées ne nécessitant pas d'être effectuées par un laboratoire agréé ou reconnu les sociétés d'entretien analysent elles-mêmes.

Malgré le silence des textes, la collectivité a inscrit 158 M FCP de crédits budgétaires au titre de l'exercice 2011 pour les communes de Tatakoto et de Hiva Oa. Ces crédits n'ont pas été mandatés par la suite, car le projet de CET envisagé, sans membrane de protection des sols, n'était pas réglementaire¹⁵⁶, faute d'adaptation du code.

Tableau n° 8 : Autorisations de programme - communes de Tatakoto et de Hiva Oa

		en francs CFP	
n°AP	opération	montant	AP
329.2011	commune de Tatakoto construction Phase 1 (C d P)	158 231	0
326.2011	commune de Tatakoto construction Phase 2 (C d P)	290 206	0
328.2011	commune de Hiva Oa mise en œuvre de la gestion des déchets ménagers Phase 1 (C d P)	439 256	0
327.2011	commune de Hiva Oa mise en œuvre de la gestion des déchets ménagers Phase 2 (C d P)	729 280	0
total:		1 616 973	0

Source : CTC d'après états financiers de la Collectivité

La collectivité a indiqué que des sites pilotes sont prévus prochainement, mais sans pouvoir indiquer sur un calendrier d'exécution.

Les CET simplifiés posent la question plus large de la déclinaison de la réglementation environnementale par archipel ou par profil géomorphologique des îles. A ce titre, le diagnostic environnemental conduit en 2015 par la collectivité indique que « Cette disparité dans la répartition de la population explique les différences majeures dans l'état de l'environnement des îles et l'impossibilité d'aborder les problèmes d'environnement d'une façon globale, à l'échelle de la Polynésie. »¹⁵⁷

Un précédent à propos d'une réglementation différenciée existe depuis 1986¹⁵⁸. En effet, dans le domaine de la réglementation routière : « Le conseil des ministres, par arrêté, compte tenu des caractéristiques propres à la circulation routière de certaines îles ou à leur démographie, pourra prescrire que certaines dispositions de la présente délibération feront l'objet d'une application différée, restreinte ou particulière. » Cette possibilité a été utilisée pour la première fois en 2016 par la collectivité qui a créé la *capacité de conduite* pour les conducteurs situés dans les îles éloignées¹⁵⁹.

¹⁵⁶ *Géomembrane* : Produit adapté au génie civil, posé dans les casiers (subdivision du centre d'enfouissement) mince, souple, étanche au liquide même sous les sollicitations tels que défini par la norme NF P 84-500.

¹⁵⁷ Extrait page 16 du diagnostic.

¹⁵⁸ Cf. la délibération n° 86-110 AT du 19/12/1986, dans son article 3.

¹⁵⁹ Cf. le nouvel article 132-1 inséré dans le code de la route par l'arrêté n° 591 C M du 11 mai 2016 portant diverses modifications du code de la route de la Polynésie française modernisant les titres requis pour la conduite de s véhicule s terrestres à moteur.

Il en résulte au vu des éléments qui précèdent que la collectivité semble être partagée entre définir une réglementation environnementale uniforme sur l'ensemble de la Polynésie française ou ce qu'elle a fait jusqu'à aujourd'hui, mais sans parvenir suffisamment à la faire appliquer, et envisager une réglementation différenciée.

3.4.5 Des dispositifs inaboutis de protection des ressources naturelles

3.4.5.1 L'eau potable distribuée par le réseau public

Le classement annuel de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine distribuée par les réseaux publics montre que 58 % de la population polynésienne, une bonne partie des îles de Tahiti et de Moorea ainsi que les autres archipels ont des eaux de qualité inégale ou bien n'ont pas d'eau potable.

Le rapport technique du CHSP relève toutefois que le nombre de communes distribuant de l'eau potable est croissant avec deux communes supplémentaires entre 2014 et 2015, que la qualité des eaux s'améliore, et note l'effort de plusieurs communes des Tuamotu de mettre en place un service de distribution de l'eau potable.

Depuis 1954¹⁶⁰, les communes en Polynésie française sont soumises à une réglementation en matière d'eau qu'elles distribuent. Par application de la délibération n°99-178 APF du 14 octobre 1999, tout propriétaire ou gestionnaire d'installations de distribution d'eau destinée à la consommation humaine, dont les communes, doit veiller en permanence à sa qualité et délivrer une eau conforme aux normes de potabilité définies en conseil des ministres. Pour ce faire, celui-ci doit mettre en œuvre un programme d'autocontrôle de la qualité de l'eau distribuée¹⁶¹. La combinaison des articles 2 et 10 de la délibération publiée en 1999 fixait comme principe que les communes sont exonérées des sanctions pénales définies à l'article 9, pendant une durée de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente délibération si elles ne distribuent pas de l'eau potable.

Or, sur les 48 communes de Polynésie française, 31 n'ont pas mis en place un programme complet d'autocontrôle, obligeant à déclarer leurs eaux non potables, dont Moorea, Teva i Uta, Tairapu Est et Ouest, Hitia o Te Ra, Maupiti, Raivavae, les îles Marquises et Tuamotu.

¹⁶⁰ Cf. l'arrêté n° 583 s du 9 avril 1954, plusieurs fois modifié réglementant l'hygiène et la salubrité publiques dans les Etablissements français de l'Océanie consacre le titre III à l'eau d'alimentation.

¹⁶¹ Le CHSP, autorité sanitaire compétente en ce domaine, établit de façon régulière un état des lieux sur le contrôle des eaux. Il s'agit de contrôle sanitaire lorsque le CHSP exerce ces contrôles, et d'autocontrôle ou surveillance sanitaire lorsque les exploitants exercent ces contrôles, le principe étant que le CHSP procède à quelques contrôles ponctuels même s'il y a autocontrôle. Les textes fixent le principe que dans le cas où une commune ne réalise pas du tout ou selon une fréquence suffisante ses autocontrôles, l'eau distribuée est déclarée non potable.

Le problème des îles éloignées reste entier pour des raisons budgétaires et techniques : les communes qui ne disposent pas d'un agent du CHSP sur place ou/et d'un aéroport permettant l'acheminement des analyses bactériologiques vers un laboratoire agréé de Tahiti ne peuvent pas être contrôlées. Par ailleurs pour plusieurs autres îles comme Ua-Pou, Ua-Huka, Tahuata, et Raivavae, le surcoût du transport aérien des échantillons, les difficultés logistiques ou l'absence de moyens humains ont empêché tout contrôle.

3.4.5.2 La protection des espèces menacées

1 500 espèces endémiques sont répertoriées en Polynésie française, comme le tiare Apetahi, mais celles-ci peuvent être menacées par les activités humaines et les espèces envahissantes en provenance des autres continents.

Après avis de la commission des sites et des monuments naturels, le conseil des ministres fixe par arrêté une liste des espèces animales et végétales en danger, vulnérables, rares ou d'intérêt particulier, dite liste des espèces protégées¹⁶². Toute violation des dispositions de protection¹⁶³ est passible des sanctions du livre Ier, titre III du code de l'environnement.

Si les textes semblent complets, la collectivité n'exerce dans les faits que peu de contrôles, étant dépourvue d'équipes et de moyens maritimes de projection. Des navires sont parfois loués, pour des missions de proximité sur les côtes de Tahiti. Ainsi, pour le milieu marin, seulement une vingtaine de notes d'information rédigées par des agents non assermentés du Pays ont été transmises au Procureur de la République depuis 2010.

Les contrôles sont surtout le fait des services de l'État. Des infractions sur des espèces marines protégées sont constatées par les forces de sécurité et les Douanes. Dans ce cas de figure, la Diren est sollicitée par le Procureur ou par les agents des Douanes pour des compléments d'information sur le code de l'environnement (référence des articles et sanctions envisagés) ou pour l'identification de l'espèce concernée (visuelle ou génétique).

La protection des espèces menacées a pour corollaire la lutte contre les espèces envahissantes.

¹⁶² Comme par exemple, cf. l'arrêté n° 1506 CM du 29 septembre 2011 portant modification de l'article A. 121-1 du code de l'environnement fixant la liste des espèces protégées relevant de la catégorie A et de la catégorie B.

¹⁶³ Art. LP. 121-1 du code de l'environnement.

3.4.6 La lutte contre les espèces envahissantes

Les espèces envahissantes sont la plupart du temps des espèces issues de l'extérieur de la Polynésie française, qui par leur capacité d'adaptation, peuvent avoir un impact sur la biodiversité, la santé ou l'agriculture. Ainsi, par exemple, le rat noir (*Rattus rattus*) est la cause première de disparition des oiseaux dans tout le Pacifique. En Polynésie française, ce rongeur menace d'extinction au moins trois oiseaux terrestres endémiques, et s'attaque à plus de 56 plantes indigènes et endémiques.

L'observatoire national de la biodiversité comptabilise en 2016 le développement des 100 espèces les plus invasives à travers l'Outre-mer français. La Polynésie française est mal classée avec 36 espèces parmi les 100 plus envahissantes.

La lutte organisée par les pouvoirs publics est ancienne, en témoigne l'introduction volontaire du merle des Moluques (*Acridotheres tristis*) pour chasser la guêpe jaune, nocive pour la culture des fruits locaux. Cet oiseau s'est si bien adapté qu'il est lui-même devenu une espèce menaçant la plupart des oiseaux endémiques, mais sans gêner la guêpe jaune. Cette situation préoccupante se rencontre en tous points du globe.

Certes, l'isolement géographique unique de la Polynésie française constitue un facteur indéniable favorable, mais est insuffisant. Les mesures de contrôles efficaces en amont sont indispensables.

Le code de l'environnement contient des dispositions concernant les espèces menaçant la biodiversité. Ainsi, l'introduction, quelle qu'en soit l'origine, sur le territoire de la Polynésie française, de spécimens vivants d'espèces animales ou végétales n'existant pas sur le territoire à la date du 28 décembre 1995, est interdite¹⁶⁴, sauf dérogation. En outre, le transfert inter insulaire d'espèces menaçantes pour la biodiversité animale et végétale (plant, bouture, graine) est également interdit¹⁶⁵. Dans ce cadre, un certain nombre de produits sont soumis à un contrôle phytosanitaire avant tout transfert entre les îles¹⁶⁶.

L'inscription sur la liste des espèces envahissantes implique qu'elles feront désormais l'objet de mesures d'interdiction d'importation, de multiplication ou de transfert d'une île à l'autre, sous peine de sanction. Leur destruction sera également autorisée.

Les ministres en charge de l'environnement et de l'agriculture doivent définir les îles et les zones infestées par ces espèces et proposer des moyens de lutte pour leur contrôle ou leur éradication. La Diren et le service du développement rural – SDR sont ainsi à l'origine de réglementations en matière de contrôle de transports de plantes et d'animaux et ont en charge leur application.

¹⁶⁴ Article LP. 123-1.

¹⁶⁵ Article. LP. 123-3.

¹⁶⁶ Loi du Pays n°2013-12 du 6 mai 2013 réglementant, aux fins de protection en matière de biosécurité, l'introduction, l'importation, l'exportation et le transport interinsulaire des organismes vivants et de leurs produits dérivés.

Les campagnes de communication dans les medias locaux et à bord des avions internationaux, existent bien, mais leur efficacité, sans contrôle à la clé, se révèle inefficace.

En effet, les interdictions prononcées n'entraînent pas systématiquement d'actions concrètes de contrôle et de destruction. Ainsi, l'état sur l'environnement publié en 2015 ne faisait que confirmer le constat déjà dressé en 2006 qui relevait de nombreuses carences.

L'instruction a permis de relever deux catégories de manque en matière de contrôle et de lutte contre les espèces invasives.

- Des carences dans le contrôle des transports :
 - Il y a peu de contrôle biologique des conteneurs à l'arrivée. Les conteneurs sont en grande majorité ouverts pour la première fois depuis leur départ sans aucune mesure sanitaire spéciale, directement sur les lieux de livraison ;
 - Alors que les transferts d'une île à l'autre de spécimens vivants d'espèces menaçant la biodiversité sont interdits, le contrôle s'appuie sur la bonne volonté des voyageurs à se déclarer au service de contrôle sanitaire installé à Fare Ute ;
 - La difficulté matérielle à contrôler les bateaux de plaisance et de tourisme alors qu'ils sont des vecteurs importants d'espèces envahissantes ;
 - Le port autonome ne possède pas de hall ou de desserte pour sensibiliser les passagers aux risques d'introductions d'espèces ;
 - Le traitement des déchets des navires et des avions ne dispose pas d'incinérateurs. Les déchets sont conduits à des décharges sans aucune précaution.
- Les campagnes de traitement et d'élimination sont parfois raccourcies, faute de budget ou de personnel disponible.

Ainsi, trop souvent, l'action de la collectivité se limite à constater l'expansion ou l'installation des colonies par la mise à jour des outils de suivi cartographique.



Les publications de la chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/ctc-polynesie-francaise>

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr