

Vie de la recherche

Dossier « Politiques du changement global. Expertises, enjeux d'échelles et frontières de l'action publique environnementale »

La mise en discours et en politique du développement durable dans l'espace caraïbe

Justin Daniel

Science politique, Université des Antilles, UMR CNRS 8053 Centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe (CRPLC), 97275 Schœlcher Cedex, Martinique, France

Mots-clés :

Caraïbe ;
environnement ;
gouvernance ;
régionalisme ; science
politique

Résumé – Cet article rend compte des premiers résultats d'un programme de recherche « Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe » cofinancé par l'Union européenne, la région Martinique et l'Université des Antilles et de la Guyane dans le cadre des programmes opérationnels européens 2007-2013. Il montre que les territoires de la Caraïbe, après avoir exploré plusieurs voies en matière de développement, privilégient désormais des stratégies axées sur le tourisme et les services. S'inscrivant dans un « régionalisme ouvert » au croisement des échelles globale et locale d'intervention en matière d'action publique, ces stratégies débouchent sur une double démarche aux résultats contrastés : d'un côté, une mise en discours du développement durable, appréhendé notamment à travers sa dimension environnementale, témoigne d'un changement de regard sur la région et de celle-ci sur elle-même ; de l'autre, une mise en politique du développement durable à travers des dispositifs à caractère transversal, se heurte à la complexité des structures, à la multiplicité des échelles d'intervention et de régulation ainsi qu'à la difficile appropriation desdits dispositifs par les populations locales.

Keywords:

Caribbean;
environment;
governance;
regionalism; political
science

Abstract – The discursive and political use of sustainable development in the Caribbean. This paper reports the first outcomes of a research program "Environment and Sustainable Development in the Caribbean space" co-funded by the European Union, the Région Martinique and the Université des Antilles et de la Guyane under the European Union operational programme 2007-2013. Since the middle of the last century, the Caribbean countries, regardless of their great diversity and political fragmentation, are faced with the recurring problem of development. Having explored different paths, they are looking now for new development models. This challenge which becomes obsessive over the decades, is now a major concern: indeed, the Caribbean territories are per se vulnerable and highly exposed to natural risks due to climate change. In addition, this relates to areas where tensions between exploitation and conservation of a rich biodiversity are particularly strong. Based on the promotion of tourism and services as part of an "open regionalism" at the intersection of global and local scales of public action, the current development strategies give rise to a dual approach with, however, rather mixed results: on the one hand, a discursive use of sustainable development, apprehended through its

Auteur correspondant : Justin.Daniel@martinique.univ-ag.fr

Voir, dans ce même numéro, les autres contributions au dossier « Politiques du changement global. Expertises, enjeux d'échelles et frontières de l'action publique environnementale » : l'introduction de Yann Bérard et les articles de Lydie Cabane, de Marie Hrabanski, de Nicolas Rocle, de Jean-Raphaël Gros-Désormeaux et, dans la rubrique « Ouvrages en débat », la contribution de Lydie Cabane.

environmental dimension, evidences a new way of looking at the region and a change in the way the region sees itself; on the other hand, a political use of sustainable development through cross-cutting policies, is hindered by the complexity of structures, the multiple levels of action and regulation, and the difficult appropriation of public-policy organization by local communities and people.

Cet article rend compte des premiers résultats d'un projet de recherche « Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe » cofinancé par l'Union européenne, la région Martinique et l'Université des Antilles et de la Guyane dans le cadre des programmes opérationnels européens 2007-2013¹. Une recherche qui procède d'une question initiale en forme de défi : comment appréhender l'enjeu du développement durable dans un espace dont l'une des caractéristiques majeures est l'extraordinaire fragmentation tant du point de vue géographique que sociopolitique² (voir figure) ? Comment restituer les logiques à l'œuvre à travers les stratégies de développement, dont certaines participent précisément à redéfinir les contours d'un espace qui balance continuellement entre les réalités d'une incontestable diversité et les rêves éloignés de l'unité ? Certes, « la Caraïbe est une région à construire – selon des règles et des principes qui sont encore à définir – davantage qu'elle n'est construite » (Giraud, 2004, p. 15). Mais ses différentes composantes territoriales, par-delà la très grande variété de leur statut juridico-politique, se trouvent confrontées à la même problématique du développement devenue obsessionnelle au fil des décennies. Volontiers revendiqué comme « durable », le développement est un enjeu qui s'impose avec une particulière acuité dans une région réputée pour la vulnérabilité de ses écosystèmes. Exposée à des risques naturels que tendent à aggraver les changements globaux (réchauffement

climatique, érosion de la biodiversité, pandémies, etc.), celle-ci est menacée, de surcroît, d'être marginalisée par le processus de mondialisation. D'où l'importance accordée, en réponse à ce double défi, au « régionalisme ouvert » qui sous-tend désormais les stratégies de coopération dans le domaine du développement durable³. Dans un contexte, symétrique, de prolifération des normes et injonctions globales en matière de développement durable (Smouts, 2005), ce renouveau du régionalisme constitue l'une des voies par lesquelles la Caraïbe tente d'exister comme une entité dotée d'un minimum d'homogénéité.

Le choix qui a guidé cette recherche est non pas celui de l'exhaustivité, difficile à imaginer dans un tel contexte, mais plutôt celui d'une double restriction : la problématique du développement durable est abordée en privilégiant sa dimension environnementale, et elle est traitée à partir de quelques questions transversales adressées à un échantillon volontairement restreint de territoires confrontés à des interrogations et des contraintes similaires. Un tel choix résulte de la volonté d'éviter deux écueils : d'une part, le risque d'une approche généralisante, aveugle aux singularités ; d'autre part, celui, symétrique, d'une démarche strictement individualisante débouchant sur la juxtaposition de cas d'espèces peu reliés entre eux.

À partir d'une interrogation centrale sur la gouvernance du développement durable, deux séries de constats ont pu être établies grâce aux données recueillies sur le terrain⁴ : d'un côté, la question du développement durable fait l'objet d'une mise en discours dans la Caraïbe, prenant acte de l'échec des stratégies antérieures et se voulant en phase avec des questionnements et des défis qui transcendent la région elle-même ; de l'autre, sa mise en politique, conçue ici en termes de modalités de gouvernement, se fait au travers de dispositifs à caractère transversal, se heurtant néanmoins à la complexité des structures, à la multiplicité des échelles d'intervention et de régulation ainsi qu'à leur difficile appropriation par les populations locales.

¹ Cette recherche a bénéficié du soutien des Investissements d'avenir de l'Agence nationale de la recherche (CEBA, réf. ANR-10-LABX-25-01). Elle s'est déroulée entre janvier 2011 et mars 2013 sous la direction scientifique de Justin Daniel. Elle a donné lieu à un séminaire de clôture « Gouvernance du développement durable et de la biodiversité : regards croisés sur quelques expériences dans la Caraïbe », organisé le 26 avril 2013 au Palais des Congrès de Madiana, à la Martinique, et à l'établissement d'un rapport de recherche *La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe* (Daniel, 2014). Nous tenons à remercier Sylvia Berté, Brigitte Facorat-Gaspard et Alain Laguerre qui ont participé à ce projet de recherche.

² La Caraïbe est une région complexe constituée de douze nations indépendantes et de plusieurs territoires d'outre-mer du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la France et des États-Unis. Le statut de ces territoires est très variable : il va de l'intégration formelle à des ensembles externes tels que l'Europe (la Martinique, la Guadeloupe et Saint-Martin sont partie intégrante de la République française et de l'Union européenne), à une autonomie plus ou moins prononcée (Porto-Rico, État libre associé aux États-Unis, par exemple ; îles néerlandophones).

³ Pour une mise au point du concept de « régionalisme ouvert » à partir de l'exemple du continent latino-américain, voir De la Reza, 2014.

⁴ Les données ont été recueillies à Curaçao (30 mai-30 juin 2011), Aruba (19-23 février 2011), Porto Rico (août 2011), Guyane française (6-21 octobre 2012), Trinidad et Tobago (13 novembre-24 décembre 2012). Pour la Guadeloupe et la Martinique, la collecte s'est déroulée tout au long du programme.

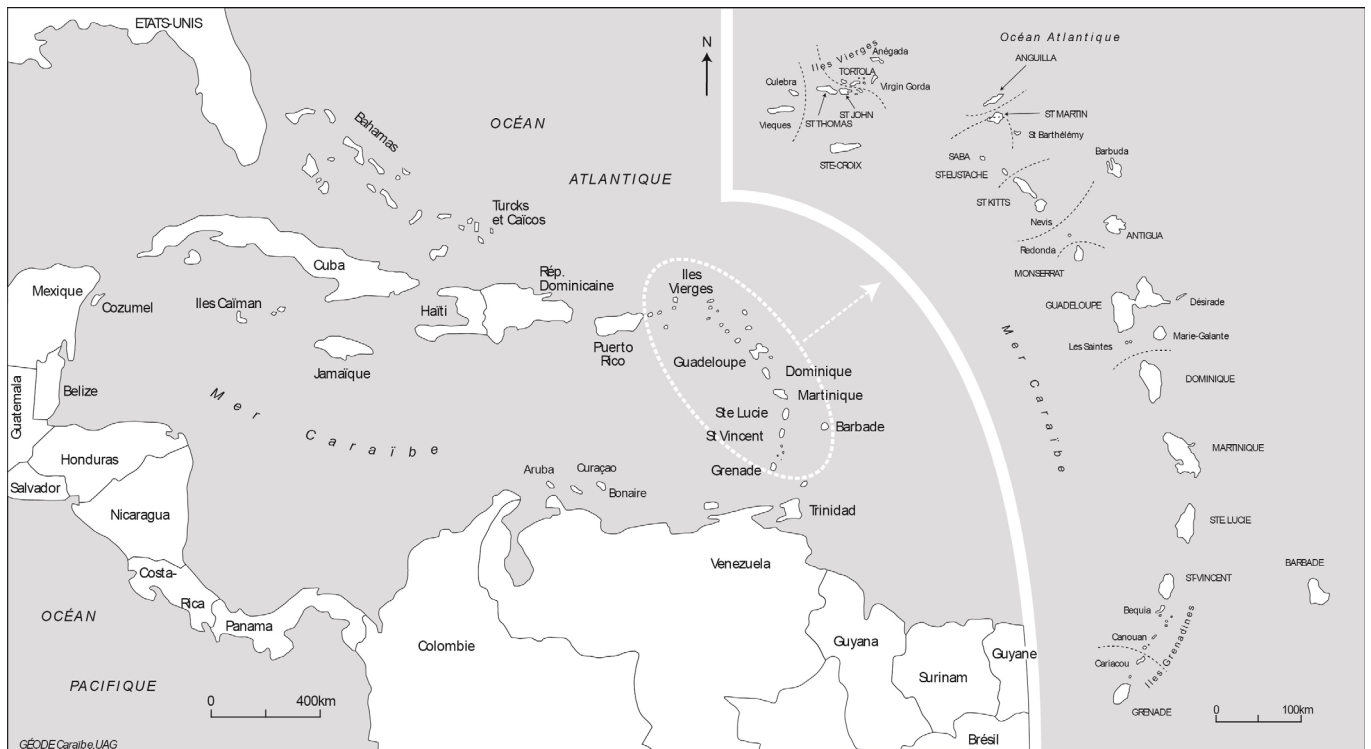


Fig. Carte de la région Caraïbe. Source : Base de données cartographiques de la Global Administrative Areas (<http://www.gadm.org/country1>), adaptée par Bernard Gandrille (EA 929 Géode Caraïbe, Université des Antilles et de la Guyane).

La mise en discours du développement durable : reconfiguration de l'espace caraïbe et perceptions croisées

S'il est un constat bien établi, c'est la place prise depuis bientôt trois décennies par la rhétorique du « développement durable », aussi bien dans le registre discursif des acteurs sociaux et politiques que dans les dispositifs d'action publique. L'espace caraïbe, dans sa très grande diversité, n'échappe pas à cette tendance qui résulte, en la circonstance, de la conjonction de plusieurs facteurs : le relatif échec des modèles de développement expérimentés depuis le milieu du XX^e siècle ; le nouveau regard porté sur la région, en partie lié au déclin de sa valeur stratégique depuis une vingtaine d'années ; la perception qu'elle a désormais d'elle-même ainsi que la naissance d'un nouveau référentiel en matière d'intégration régionale, relayant puissamment ladite rhétorique.

La quête de nouveaux modèles de développement

Depuis près de vingt-cinq ans, le tourisme et les services associés tendent à constituer la principale activité économique de la majeure partie des territoires de la Caraïbe. Il s'agit là de l'un des moteurs principaux des

échanges dans la région, auquel il convient d'ajouter les centres financiers *offshore* proposant des conditions fiscales attrayantes (Aruba, les îles Caïmans...), même si ce second levier est désormais menacé en raison de l'évolution de la législation internationale sur les paradis fiscaux (Hampton et Christensen, 2011). Dans certains pays, l'activité minière (Cuba et la Jamaïque) ou pétrolière (Trinidad) contribue de manière significative à l'économie. Mais l'agriculture, qui constitue le secteur le plus important de la croissance, tend, en général, à stagner. D'autres territoires, victimes de l'essoufflement d'un modèle de développement largement fondé sur des dispositifs de défiscalisation – désormais fortement encadrés (les Antilles et la Guyane françaises) ou démantelés (Porto Rico) – connaissent des difficultés récurrentes.

Pareille évolution tend à démonétiser le modèle unidimensionnel de développement par substitution des importations, au profit d'une nouvelle approche réalisant une synthèse entre le « régionalisme ouvert » et une stratégie de développement plus respectueuse de l'environnement. Elle est très largement sous-tendue par un jeu de perceptions croisées – forgées autant de l'intérieur qu'à l'extérieur de la région – alimentées par la rhétorique du développement durable qui irrigue les différentes scènes d'action publique et de gouvernement.

Des perceptions croisées

À l'instar de ce qui a pu être observé en Amérique latine, la crise du modèle unidimensionnel de développement par substitution des importations a contribué à la reconfiguration des projets d'intégration régionale dans la Caraïbe, sous l'effet conjugué de l'action des coalitions d'acteurs, de réseaux de politiques publiques⁵ et de l'évolution du contexte international. D'où un nouveau référentiel en matière de régionalisme qui procède d'une démarche globale et cohérente, associant étroitement les préoccupations du développement à celles de l'intégration. Deux leviers sont simultanément actionnés : l'amélioration de la compétitivité sur le marché mondial des États membres des différents sous-ensembles régionaux ainsi que la coordination de leurs politiques. L'objectif poursuivi est clair : renforcer le poids de ces États et leur capacité d'action sur la scène internationale, en réactivant au besoin les marqueurs identitaires qui cimentent l'unité de la région. Le recours à une telle stratégie vise à légitimer les changements internes, en les ancrant dans un nouveau modèle de développement et d'intégration régionale, inscrit dans la durée.

L'avènement de ce nouveau référentiel d'intégration régionale répond à une double logique : d'une part, elle apparaît – et est souvent revendiquée – comme une contre-stratégie face à la mondialisation. Tel est le sens de la création en 1994 de l'Association des États de la Caraïbe (AEC, encadré 1). Il s'agit de mieux peser sur la scène internationale en dépassant le régionalisme introverti. Est donc privilégiée une approche axée, entre autres, sur la préservation de l'intégrité de l'environnement de la mer caraïbe, présenté comme le patrimoine commun des peuples de la région. Un souci également partagé par l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECS) et la Communauté des Caraïbes (CARICOM) (pour une liste des organisations régionales et des groupes d'appartenance des territoires et États de la Caraïbe autres que l'AEC, voir l'encadré 2) qui œuvrent concurremment pour harmoniser les politiques environnementales en leur sein. Cette évolution témoigne de la volonté de relancer les structures et les dispositifs de coopération et d'intégration régionale, afin de tenter de faire de la Caraïbe, menacée de marginalisation, un acteur de son propre destin.

⁵ Ces acteurs et réseaux de politiques publiques ont largement contribué à la construction d'un nouveau référentiel en matière d'intégration régionale qui, loin d'avoir été imposé, découle de choix politiques et d'interrelations complexes entre gouvernements gagnés par la perspective néolibérale, les firmes transnationales, des réseaux d'experts et d'économistes formés aux théories néomonétaristes : le « consensus de Washington », devenu la référence, plaide en faveur de l'ouverture des marchés nationaux et la privatisation des secteurs industriels appartenant à l'État (Artigas, 2006).

Toutefois, il serait réducteur de s'en tenir à l'idée d'une simple contre-stratégie élaborée en réponse aux risques inhérents à la mondialisation. Cela reviendrait à ignorer, d'autre part, que la rhétorique du développement durable a fait l'objet depuis longtemps d'une large appropriation par les organisations internationales. Elle apparaît aujourd'hui, sur ce point, comme une composante à part entière des politiques néolibérales présentes aussi bien dans les processus d'intégration régionale qu'à travers les accords de partenariat économique (Lewis, 2014). Ainsi, l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) s'accordent sur le fait que les accords de partenariat ont pour objectif d'accompagner l'insertion de ces derniers et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans l'économie globalisée, en les aidant à faire face aux défis du développement durable et de l'éradication de la pauvreté.

Ce double mouvement convergent fournit de multiples relais au discours sur le développement durable, lequel se déploie sur plusieurs scènes d'action publique (locales, régionales et internationales), en fonction du jeu complexe d'appartenances et d'affiliations des différents territoires, en partie hérité de l'histoire singulière de la région. En sorte que les espaces publics tendent à être saturés de messages sur le développement durable, souvent amplifiés par des ONG fortement investies dans la région. Invoquée de manière incessante dans les médias et dans la communication des experts, des élus et du secteur associatif, reprise comme un *leitmotiv* dans de multiples rapports officiels, de plus en plus associée à l'idée de préservation de la biodiversité ou de transition énergétique, la rhétorique du développement durable contribue, d'une certaine façon, à refaçonner l'image de la Caraïbe et à en modifier les perceptions. Source providentielle de richesse durant la période coloniale, enjeu géostratégique durant la Guerre froide, la Caraïbe endosse désormais une nouvelle image : celle d'un espace, dont la valeur stratégique a certes diminué au cours de ces vingt à trente dernières années, mais qui dispose, au-delà des contraintes connues, d'atouts non négligeables susceptibles d'être valorisés dans le cadre d'un développement repensé. De Trinidad aux Bahamas, en passant par les différents forums régionaux tels que l'AEC, la CARICOM et l'OECS, l'accent est désormais mis sur le potentiel du tourisme « durable » (« écotourisme » ou « tourisme vert »), érigé en élément moteur du développement, et sur la richesse d'un « *hotspot* » de la biodiversité (pour reprendre ici l'une des expressions forgées par les ONG de conservation) présentant une incroyable diversité tant naturelle que socioéconomique et culturelle. Un « point chaud » donc où se croisent des influences natives, africaines, asiatiques, anglo-saxonnes, françaises et hispaniques d'une incontestable richesse. Ce discours trouve assurément un support de diffusion à travers les organisations et les conventions

Encadré 1. L'Association des États de la Caraïbe (AEC).

L'AEC représente l'une des structures emblématiques du régionalisme rénové. Créée en 1994 sous l'impulsion de deux séries d'acteurs – les dirigeants de la Caraïbe anglophone et le « groupe des trois » (Colombie, Mexique et Venezuela), cette organisation met en œuvre une formule d'intégration compatible avec le maintien de la souveraineté étatique. Seule organisation où participent presque tous les pays de la Grande Caraïbe, l'AEC offre un vaste forum de réflexion sur les problèmes de la zone tels que la vulnérabilité des petits États face aux risques de la mondialisation ou encore les politiques sectorielles d'intégration régionale ; elle pratique une nouvelle approche du régionalisme en mettant l'accent sur le caractère multidimensionnel de ce dernier.

Au-delà du renforcement du processus d'intégration et de coopération, elle se donne pour ambition d'œuvrer à la préservation de l'intégrité de l'environnement de la mer des Caraïbes considéré comme le patrimoine commun des peuples de la région et de promouvoir le développement durable de la région.

L'AEC affirme également sa volonté de favoriser le développement de la coopération fonctionnelle, notamment dans le domaine de l'éducation. Enfin, elle est globalement perçue par de nombreux décideurs politiques comme une tentative ambitieuse d'intégrer une région caractérisée par une forte hétérogénéité et des disparités très nettes du point de vue de la taille et du poids des économies : lieu potentiel de consolidation d'une toile complexe tissée par des processus bilatéraux et subrégionaux, elle apparaît également pour les petites économies comme le moyen de forger des alliances, d'unir leurs moyens et de conforter leur pouvoir de négociation en vue de la libéralisation des échanges au niveau hémisphérique.

L'AEC dispose d'un fort potentiel susceptible d'en faire l'un des grands blocs régionaux dans le monde. Elle comprend 25 États⁶, soit 220 millions d'habitants, et trois membres associés. Huit autres territoires non indépendants de la Caraïbe sont admissibles en tant que membres associés, dont la Guadeloupe et la Martinique qui ont rejoint le groupement en 2014. Toutefois, ce potentiel est bridé par l'appartenance de ses membres aux multiples structures de coopération qui se font concurrence dans la région.

internationales ; il est également intégré dans les stratégies élaborées à différents niveaux d'action publique et de gouvernement, en fonction des affiliations et des appartenances des territoires. Ce qui pose inévitablement le problème du passage de la rhétorique discursive à la mise en politique du développement durable.

La mise en politique du développement durable : entre fragmentation et difficulté d'appropriation

Les enquêtes de terrain et les séminaires de restitution organisés dans le cadre du programme de recherche ont soulevé deux séries de questions. La première résulte de la multiplicité des échelles d'action publique et de régulation, phénomène qui, s'il n'est pas spécifique à la région, est aggravé en la circonstance par le jeu complexe d'affiliations et d'appartenances à des structures faiblement coordonnées entre elles ; la deuxième découle de la difficile appropriation par les populations locales des

dispositifs qui irriguent, de manière transversale, les politiques publiques de développement durable.

Une double fragmentation

Une première fragmentation est perceptible à l'entrecroisement des scènes régionale et internationale où se joue, au moins partiellement, la question du développement durable. Sans entrer dans les détails, il convient de rappeler ici que les systèmes politiques sont très variés d'un territoire à l'autre dans la Caraïbe. Dans une très large mesure, ils reflètent les affiliations coloniales antérieures ou actuelles, ou encore les trajectoires empruntées en matière de décolonisation. L'impératif régionaliste qui sous-tend la démarche de développement et d'approfondissement de l'intégration régionale, notamment à travers l'AEC, se heurte inévitablement aux contradictions et paradoxes découlant de la translation des intérêts des pays concernés selon leur implication dans les différents sous-ensembles régionaux. On ne peut que relever, de ce point de vue, la multiplicité des organismes d'appartenance et des statuts des différents territoires ou États de la région : CARICOM, OECS, AEC, CARIFORUM (Forum Caraïbe), ACP, PTOM, DFA (département français d'Amérique), RUP (région ultrapériphérique)... Il en résulte une concurrence entre ces différents niveaux d'identification et d'allégeance, et entre les membres des différentes organisations régionales ; concurrence attisée parfois par les divergences d'intérêts ou d'appréciation des enjeux du moment

⁶ Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, la Dominique, la Grenade, le Guatemala, le Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, la République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Salvador, le Suriname, Trinité-et-Tobago, le Venezuela.

Encadré 2. Liste des organisations régionales et des groupes d'appartenance des territoires et États de la Caraïbe autres que l'AEC.

- La CARICOM ou Communauté des Caraïbes a été créée en 1973 afin de stimuler la coopération économique au sein du marché commun des Caraïbes, de nouer des relations politiques et économiques plus étroites entre les États membres et de promouvoir la coopération éducative, culturelle et industrielle entre les pays qui la constituent. Elle rassemble 15 États des Caraïbes : Antigua et Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Dominique, Haïti, la Grenade, le Guyana, la Jamaïque, Montserrat, Sainte-Lucie, le Suriname, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinité-et-Tobago. Depuis sa création, la CARICOM a initié des projets dans des domaines tels que le développement des énergies renouvelables, l'adaptation au changement climatique et la sécurité alimentaire.
- Les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) sont les pays signataires de l'Accord de Cotonou avec l'Union européenne. Ces pays sont au nombre de 79. Les objectifs de l'accord de Cotonou sont la réduction de la pauvreté, l'intégration de ces États dans l'économie mondiale tout en protégeant l'environnement.
- Le CARIFORUM ou « Forum Caraïbe » a été créé en 1992. Il est une structure de rencontres, de planification et d'utilisation des fonds alloués par l'Europe aux pays ACP. Il regroupe les membres de la CARICOM ainsi que la République dominicaine et Haïti. Cuba y a un statut d'observateur. Ses principaux objectifs sont : la création d'une zone de libre-échange de biens et de services entre les pays ; le renforcement de la capacité de la région à promouvoir les investissements nationaux, intrarégionaux et étrangers dans les pays signataires ; l'ouverture et la libéralisation des marchés des services de transport aérien et maritime ; la promotion du tourisme intrarégional ; l'augmentation de la capacité et du pouvoir de négociation de la région par une coordination intrarégionale des politiques et stratégies extra-régionales, envers les États-Unis, l'Union européenne et l'OMC.
- La CEPALC ou Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes est une commission régionale de l'ONU fondée en 1948 par résolution du Conseil économique et social (alors nommée CEPAL, elle sera rebaptisée CEPALC en 1984). Elle se donne pour mission de contribuer au développement de l'Amérique latine et des Caraïbes moyennant la réalisation, de concert avec les gouvernements des États membres, d'une analyse holistique des processus de développement et la prestation finale de services opérationnels.
- Les DFA ou départements français d'Amérique sont les trois départements d'outre-mer français, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, situés aux Amériques.
- L'OECS ou Organisation des États de la Caraïbe orientale est une organisation de consultation, de coopération et d'action concertée entre plusieurs pays et dépendances des Antilles orientales (Antigua-et-Barbuda, la Dominique, la Grenade, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les-Grenadines). Anguilla, les îles Vierges, Montserrat, la Martinique – et bientôt la Guadeloupe – sont membres associés de l'OECS. L'OECS représente également une tentative d'intégration régionale, notamment autour d'une monnaie unique – l'East Caribbean Dollar – afin de prendre en compte les contraintes spécifiques des États membres en matière de développement et de mettre en œuvre des politiques publiques coordonnées dans les domaines du commerce, du transport, du tourisme durable et de la gestion des catastrophes naturelles.
- Les PEID ou petits États insulaires en développement sont des pays situés au niveau de la mer. Ils doivent faire face à des défis semblables : une démographie souvent galopante, des ressources limitées. Souvent isolés, ils sont généralement exposés aux catastrophes naturelles, et demeurent fortement dépendants du commerce international, sans pouvoir peser dans les forums internationaux. Leur isolement induit des coûts élevés dans les domaines de la communication, de l'énergie, du transport, des infrastructures et de l'administration publique, leur petite taille les empêchant d'effectuer des économies d'échelle. Ces contraintes et caractéristiques particulières sont désormais reconnues au niveau international : les PEID ont été reconnus comme un groupe à part de pays en développement en juin 1992, lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement.
- Les PTOM ou pays et territoires d'outre-mer sont au nombre de vingt. Ils relèvent constitutionnellement de quatre des États membres de l'Union européenne (UE) : le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Si leurs ressortissants sont des citoyens européens, les PTOM ne font pas partie de l'UE. Contrairement aux RUP (cf. ci-dessous), ils ne sont pas directement soumis au droit européen en vertu de leur statut d'associés aux États membres.
- Les RUP ou régions ultrapériphériques sont des territoires de l'Union européenne situés en dehors du continent européen. Les collectivités françaises situées dans la Caraïbe correspondant à ce statut sont les suivantes : la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin, la Guyane ayant pour sa part une façade atlantique d'un point de vue géographique.
- Les TBOM ou territoires britanniques d'outre-mer sont des territoires non indépendants relevant de la souveraineté du Royaume-Uni. Dans la Caraïbe, il s'agit d'Anguilla, des îles Vierges britanniques, des îles Caïman, de Montserrat, des îles Turques et Caïques, auxquelles il convient d'ajouter les Bermudes en dépit de leur façade atlantique.

(Daniel, 2005). D'où le degré d'implication variable des États et territoires dans les différents forums, eux-mêmes plus ou moins réceptifs à l'enjeu du développement durable et à sa dimension environnementale.

Autrement dit, le cadre international et régional de mise en œuvre des politiques de développement durable dans la Caraïbe s'avère complexe, évolutif et tributaire des dynamiques existant aux niveaux international et régional, notamment celles relatives aux alliances et à leur capacité d'influence. On peut d'ailleurs déceler des mouvements divergents, comme celui en direction de la zone de libre-échange des Amériques ou de la création d'un marché unique de la Caraïbe, accompagné d'un retrait de l'Europe, d'un côté, et, de l'autre, des initiatives en faveur du développement durable menées par l'OECS. Cette dernière, on l'a vu, milite actuellement pour harmoniser les politiques environnementales et les approches des différents États membres parallèlement à l'action de la CARICOM et de l'AEC qui poursuivent, à une échelle plus large, l'objectif d'intégration et d'harmonisation au sein de la région.

Ainsi, la Martinique et la Guadeloupe, qui ont adhéré à la CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) en 2012, à l'AEC (avril 2014) en qualité de membres associés en leur nom propre, et à l'OECS (novembre 2014), alors que les négociations se poursuivent avec la CARICOM, ont un statut pour le moins ambivalent. Si intéressant que soit le déploiement, avec l'accord et le concours de l'État français⁷, d'une « diplomatie territoriale » visant à renforcer leur intégration au sein de leur environnement régional, force est d'admettre que subsiste au moins un obstacle : elles appartiennent simultanément aux « Nord(s) » (ensemble franco-européen) et aux « Sud(s) » (espace caraïbe), et sont en décalage avec leurs partenaires de la Caraïbe ayant le statut de TOM (territoires d'outre-mer) ou relevant du groupe ACP. En effet, leur modèle de développement se fonde, dans une large mesure, sur l'idée d'un rattrapage, notamment en termes d'équipements collectifs, avec l'Hexagone et l'Europe.

Quant aux Antilles néerlandophones – Aruba, Curaçao et Sint-Maarten – qui appartiennent, en qualité de membres associés, à l'AEC et à la CEPALC, elles ne font pas partie pour le moment de l'OECS et de la CARICOM. Au regard de l'Union européenne, elles se trouvent d'ailleurs confrontées à des problèmes similaires à ceux que rencontrent les territoires britanniques d'outre-mer (TBOM) : leur statut de PTOM les prive de

l'accès à certaines sources de financement. Membres associés de la CARICOM, les TBOM manifestent assurément une sensibilité particulière à l'enjeu du développement durable et la volonté d'élaborer des stratégies en matière de conservation et des plans d'action mieux adaptés à leurs capacités institutionnelles d'intervention (Benzaken et Renard, 2011). Toutefois, leur statut communautaire demeure pour le moins problématique : il ne contribue guère à clarifier les mécanismes en vigueur à travers les accords multilatéraux sur l'environnement (AME⁸) ainsi que les politiques régionales de l'Union européenne. Dans la plupart des cas, les TBOM sont exclus des mécanismes de financement des AME accordés aux États souverains. Au niveau de l'Union européenne, une attention faible et disproportionnée leur est accordée par rapport à la valeur de leur biodiversité. De manière générale, la relation des TBOM aux États membres, essentiellement fondée sur l'aide au développement, n'a guère évolué depuis plusieurs décennies (Sutton, 2012). D'autant que les TBOM n'ont pas pu participer, n'étant pas souverains, aux négociations relatives aux accords de partenariat économique et qu'ils sont rarement consultés lors des discussions internationales susceptibles d'avoir une incidence sur leur politique de développement durable (UKOTA, 2013).

En second lieu, l'agenda politique du développement durable est fragmenté par une architecture politico-institutionnelle rendue complexe en raison de la multiplicité des acteurs. Certes, en dépit de leurs faibles capacités institutionnelles, la plupart des gouvernements de la région ont multiplié les efforts pour intégrer les préoccupations environnementales dans leurs différentes politiques publiques et dans les programmes d'action de portée plus vaste, comme les plans nationaux de développement économique, les plans sectoriels et les stratégies de réduction de la pauvreté. Toutefois, dans les petits États insulaires en développement (PEID) de la région, la gouvernance du développement durable est organisée par secteur (par exemple, l'énergie, l'agriculture ou la santé), ce qui affaiblit la dimension transversale des politiques nouvelles et conduit, par exemple, à séparer les questions économiques des considérations environnementales (CEPALC, 2010). En outre, les sources fournissant les indicateurs de la politique de développement durable sont nombreuses et dispersées, réparties entre les différentes administrations ou disponibles à travers les plans

⁷ Le ministre des Affaires étrangères de la France, Laurent Fabius, a confirmé par un courrier en date du 11 juillet 2012 l'accord de l'État pour une adhésion directe de la Martinique comme membre associé à la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

⁸ Les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) sont des traités internationaux passés entre plusieurs États, qui visent à protéger et à restaurer l'environnement mondial et à contribuer au développement durable en imposant des actions particulières aux signataires. La plupart d'entre eux ne prévoient pas de mécanismes de sanction en cas d'inexécution, et ne comportent pas de véritable système de surveillance. Ces accords se sont multipliés ces vingt dernières années, de sorte qu'on en compte aujourd'hui plus de 200.

nationaux d'action environnementale, ou encore contenues dans les différents engagements constitutionnels et légaux en faveur du développement durable. La mobilisation et la mise en cohérence de ces différentes sources d'information ainsi que l'appropriation des données et procédures peuvent donc s'avérer délicates.

Significatif est, à cet égard, le constat établi à la suite d'une mission de recherche sur la gestion de la mangrove à Trinidad. Encadrée par la convention internationale de Ramsar sur les zones humides et près d'une dizaine de lois et de dispositifs nationaux⁹, cette gestion est assurée par la Forestry Division (Ministry of Agriculture, Land and Marine Resources), dont l'action est répartie entre les divisions suivantes : la Wildlife Section, la Community Forestry section, la National Parks section, l'Institute of Marine Affairs, l'Environmental Management Authority, la Pointe-à-Pierre Wild Fowl Trust. De là découle une dilution des responsabilités entre la Forestry Division, en charge de la gestion des zones humides, mais ne disposant pas nécessairement des compétences pour y faire face, et la Fisheries Division. Autrement dit, la localisation des mangroves entre terre et mer et l'existence de plusieurs acteurs susceptibles d'être potentiellement concernés par leur gestion devient une source majeure d'indécision.

En dehors des PEID, le problème se pose également dans les territoires non indépendants de la région. C'est le cas en particulier des territoires français de la Caraïbe, confrontés à l'instar des TBOM, à un problème d'articulation entre le niveau central et le niveau local. On y observe, par ailleurs, une nette tendance à la fragmentation de l'action publique, qui consacre le triomphe d'un modèle de politiques publiques renvoyant davantage à l'idée de « gouvernance », au demeurant parfaitement intériorisée par les acteurs politiques, qu'à celle de gouvernement local, naguère revendiquée par certains mouvements politiques locaux. Ce modèle se caractérise par la formation d'une administration multicouches et multiniveaux, et une propension à la coproduction de politiques publiques, notamment de développement, avec une participation accrue d'acteurs ne jouissant pas nécessairement d'une légitimité élective. De leur côté, les citoyens s'en remettent à une démocratie fonctionnant essentiellement par délégation. Cela soulève, par là même, le problème de l'appropriation des dispositifs de politique de développement par les acteurs et les populations locales.

⁹ Il s'agit notamment du Forest Act 1915 (dernier amendement 1955), du Fisheries Act 1916 (dernier amendement 1975), du Conservation of Wildlife Act 1958, du State Land Act 1969, du Marine Areas (*preservation and enhancement*) Act 1970 (dernier amendement 1996), du Draft National Environmental Policy 1998, du Draft Forest Policy of Trinidad and Tobago 1998 et de L'Environmental Management Act 2000.

Une difficile appropriation des dispositifs

L'une des hypothèses explorée à travers cette recherche est que le succès des politiques de développement durable dépend de l'appropriation par les populations locales, au-delà des décideurs, des dispositifs mis en œuvre. Cette appropriation est le fruit d'une alchimie complexe où interviennent à la fois l'action des décideurs et les mobilisations du mouvement associatif et des ONG : soit dans le cadre d'un processus de coproduction ou de cogestion, soit en vue de préserver ou valoriser tel ou tel site. Elle dépend également de la capacité de ces différents acteurs à donner sens à leurs interventions, en l'inscrivant dans un récit « national » au sein duquel la composante historico-coloniale occupe parfois une place importante.

Deux cas de figure intéressants ont pu être observés sur le terrain et/ou exposés lors des séminaires de restitution. Il en est ainsi de la lutte menée à Porto Rico dans la petite commune d'Adjuntas à partir des années 1980, afin de préserver une forêt menacée par une exploitation minière, ayant débouché sur l'expérience de cogestion de Casa Pueblo. Cette lutte apparaît comme un exemple remarquable de la capacité de petites communautés rurales, relativement dépourvues de moyens, à faire « bouger les lignes », tout en apportant une contribution essentielle au développement durable (Massol-González *et al.*, 2006, 2008). Elle s'inscrit, à cet égard, dans une expérience collective plus large, portée par une vision du développement économique qui combine un usage durable des ressources et une approche nourrie de valeurs et de pratiques culturelles fortement enracinées.

De même, l'expérience, déjà mentionnée, de la gestion de la mangrove à Trinidad, révèle clairement que l'efficacité des outils de développement durable dépend moins de leur existence en soi que de la perception qu'en ont les acteurs qui les élaborent et les utilisent, mais aussi les usagers des zones concernées. De même, les représentations que les uns et les autres ont des dites zones sont tout aussi importantes, indépendamment de la nature des textes qui les régissent. Autrement dit, il existe des formes emblématiques parmi les différents statuts de protection des espaces naturels, la notion de « réserve » ayant, par exemple, une dimension symbolique forte. Le récit historique qui a présidé à l'établissement d'un statut de protection pour une zone donnée joue également un rôle non négligeable. Par exemple, les années 1990 ont vu des associations écologistes, en particulier le Pointe-à-Pierre Wild Fowl Trust, mener une grande bataille en faveur de la protection de la zone humide de Nariva. Connue aujourd'hui sous le nom de « *the Nariva battle* », cette lutte a sans aucun doute contribué à faire de ce site une zone sensible aux yeux de la population et des autorités compétentes.

Ainsi, la traduction des instruments internationaux sur le plan local ne se fait pas uniquement par le biais de la production de lois et mesures régulant l'utilisation de ces zones en fonction d'impératifs globaux de développement durable, mais aussi à travers la production nationale de sens, liée au contexte sociohistorique dans lequel les décisions sont arrêtées.

Références

- Artigas, A. (Ed.), 2006. *L'union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud*, Paris, Notre Europe – Études et Recherches, 54, <http://www.institutdelors.eu/011-1009-L-integration-regionale-et-commerciale-en-Amerique-du-Sud.html>.
- Benzaken, D., Renard, Y., 2011. *Perspectives d'action pour la biodiversité dans l'outre-mer européen : bilan de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique*, Gland, Suisse, UICN.
- CEPALC, 2010. *Caribbean regional report for the five-year review of the Mauritius strategy for further implementation of the Barbados programme of action for the sustainable development of small island developing states (MSI+5)*, (LC/CAR/L.258), Port of Spain, ECLAC subregional headquarters for the Caribbean.
- Daniel, J., 2005. Signification et portée de l'impératif régionaliste dans la Caraïbe, in Lera, C., (Ed.), *Le monde caraïbe : défis et dynamiques*, 2, *Géopolitique, intégration régionale, enjeux économiques*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 117-136.
- Daniel, J., 2014. *La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe*. Rapport de recherche, programme « Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe », PO-FEDER 2007-2013, <http://www2.univ-ag.fr/CRPLC/spip.php?article310>.
- De la Reza, G.A., 2014. Le régionalisme ouvert latino-américain : un essai d'interprétation systémique, *Cahiers des Amériques latines*, 75, 177-198.
- Giraud, M., 2004. Faire la Caraïbe comme on refait le monde, *Pouvoirs dans la Caraïbe*, 14, 81-108.
- Hampton, M.P., Christensen, J., 2012. Looking for plan B: what next for island hosts of offshore finance? in Clegg, P., Killingray, D. (Eds), *The non-independent territories of the Caribbean and Pacific: continuity or change?*, London, Institute of Commonwealth Studies, 125-141.
- Lewis, P., 2014. Assessing the developmental potential of the FTAA and EPA for small developing states, in Knight, W.A., Castro-Rea, J., Ghany, H. (Eds), *Re-mapping the Americas: trends in region-making*, Surrey (UK), Ashgate, 151-184.
- Massol-González, A., González, E., Massol Deyá, A., Deyá Díaz, T., Geoghegan, T., 2006. Bosque del Pueblo, Puerto Rico. How a fight to stop a mine ended up changing forest policy from the bottom up, *Policy that works for forests and people*, 12, London, International Institute for Environment and Development.
- Massol-González, A., Johnnidis, A.A., Massol-Deyá, A., 2008. *The evolution of Casa Pueblo, Puerto Rico. From mining opposition to community revolution*, Gatekeeper 137b, International Institute for Environment and Development.
- Smouts, M.-C. (Ed.), 2005. *Le développement durable. Les termes du débat*, Paris, Armand Colin.
- Sutton, P., 2012. The European Union and its overseas countries and territories: the search for a new partnership, in Clegg, P., Killingray, D. (Eds), *The non-independent territories of the Caribbean and Pacific: continuity or change?*, London, Institute of Commonwealth Studies, 106-125.
- UKOTA, 2013. *HC 846 Sustainability in the Overseas Territories*, 14th January 2013, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmenvaud/writew/332/m02.htm>.