

GUIDE

DE BONNES PRATIQUES

Plans de gestion intégrée des zones côtières des États et Territoires insulaires océaniques

Avril 2018

Capitalisation des expériences
acquises sur les sites pilotes
des projets INTEGRE et RESCCUE



© Copyright Communauté du Pacifique (CPS) 2018

Tous droits réservés de reproduction ou de traduction à des fins commerciales/lucratives, sous quelque forme que ce soit. La Communauté du Pacifique autorise la reproduction ou la traduction partielle de ce document à des fins scientifiques ou éducatives ou pour les besoins de la recherche, à condition qu'il soit fait mention de la CPS et de la source. L'autorisation de la reproduction et/ou de la traduction intégrale ou partielle de ce document, sous quelque forme que ce soit, à des fins commerciales/lucratives ou à titre gratuit, doit être sollicitée au préalable par écrit. Il est interdit de modifier ou de publier séparément des graphismes originaux de la CPS sans autorisation préalable.

Texte original : français
Communauté du Pacifique

Guide de bonnes pratiques : Plans de gestion intégrée des zones côtières des États et Territoires insulaires océaniques

Auteur : Yves Henocque

Photo de couverture : © M. Dosdane

Ce rapport est le résultat d'un travail coordonné par la CPS (projets INTEGRE et RESCCUE)

| | |
|---|-------------|
| 1. INTRODUCTION | Page |
| 1.1 Pourquoi ce guide ? | 5 |
| 1.2 Histoire et leçons de la GIZC à l'international | 6 |
| 1.3 Pour une GIZC adaptée aux spécificités des États et territoires insulaires océaniques : la gestion intégrée terre-mer | 7 |
| 1.4 Vision et principes | 8 |
| 1.5 Réconcilier conservation de la biodiversité et développement local | 9 |
| 1.6 Dynamiques et séquences de gestion intégrée terre-mer | 11 |
| 2. LE TEMPS DE L'ÉLABORATION | |
| 2.1 Origine et faisabilité | 13 |
| 2.1.1 Amorcer le processus | 13 |
| 2.1.2 Focaliser sur les acteurs | 14 |
| 2.1.3 Identifier collectivement le futur souhaitable | 15 |
| 2.2 Définition du territoire d'intervention | 16 |
| 2.3 Penser système et avoir une démarche stratégique | 18 |
| 2.3.1 Prise en compte du socioécosystème dès le diagnostic | 18 |
| 2.3.2 Code éthique et partenariat | 20 |
| 2.3.3 Communication et restitution | 21 |
| 2.3.4 Conditions favorables et actions concrètes | 22 |
| 2.3.5 Prise en compte du fait coutumier | 23 |
| 2.4 Démarche participative | 24 |
| 2.4.1 Pourquoi une démarche participative ? | 24 |
| 2.4.2 Le rôle de l'animateur-facilitateur | 25 |
| 2.4.3 Confiance et capacité | 26 |
| 3. LES MOTEURS DE L'ACTION | |
| 3.1 Réunir les conditions favorables | 27 |
| 3.2 Susciter les changements de comportement | 29 |
| 4. LE TEMPS DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE L'ÉVALUATION | |
| 4.1 Quelques éléments opérationnels de mise en œuvre | 31 |
| 4.1.1 Conditions requises et appropriation | 31 |
| 4.1.2 Approche terre-mer | 32 |
| 4.1.3 Utilisation de tous les savoirs | 32 |
| 4.1.4 Contexte culturel | 33 |
| 4.1.5 Montage institutionnel | 34 |
| 4.1.6 Rôle du comité de pilotage | 35 |
| 4.2 Système de suivi et d'évaluation | 36 |
| 4.2.1 La nature des indicateurs : état, processus, performance | 36 |
| 4.2.2 Évaluer le processus participatif | 38 |
| 4.2.3 Établir un tableau de bord | 38 |
| 4.2.4 Pérennité des financements et durabilité | 39 |
| 4.2.5 Rebouclage, durabilité et répliquabilité | 40 |
| 5. Annexe | |
| Recommandations pour la gestion intégrée des zones côtières des États et Territoires insulaires océaniques | 41 |

LISTE DES ENCADRÉS

1. Recommandations et actions relatives à l'évaluation européenne de la GIZC
2. Gouvernance et gestion
3. Accompagner l'existant
4. Concevoir une démarche et l'adapter
5. Construire sur l'existant
6. Exemple de guide d'enquêtes centrées sur le territoire, pour un bilan socio-environnemental
7. Visions et objectifs
8. Des territoires adaptés au contexte
9. Entrée par secteurs d'activité : du projet pilote aux réseaux régionaux
10. Enraciner le projet localement
11. Diagnostic initial et état de référence
12. Action simultanée à différentes échelles
13. L'évaluation économique des services écosystémiques dans le Grand Sud calédonien
14. Code éthique du CRIOBE
15. Création d'une structure d'accueil au sein du domaine d'Opunohu
16. Plan d'action villageois
17. Exemple de structuration des fiches d'action
18. Coexistence des systèmes de gouvernance
19. Le rôle crucial des associations locales
20. Mobiliser à travers la gestion des déchets dangereux
21. Le «rahui», porte d'entrée vers la gestion intégrée terre-mer
22. Partir des besoins locaux
23. Des entités locales de cogestion
24. Programme de suivi, d'évaluation et d'apprentissage

1. INTRODUCTION

1.1 POURQUOI CE GUIDE ?

Ce document est avant tout issu des expériences menées sur le terrain et dans les sites pilotes des projets RESCCUE et INTEGRE. Dès leur mise en œuvre, un premier travail introductif¹ a été coordonné entre les deux projets pour aboutir à la publication de deux documents sur les «Plans de gestion intégrée des zones côtières» : Revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniques (CPS, avril 2015), et Lignes directrices pour les États et Territoires insulaires océaniques - Version provisoire (CPS, avril 2015). Ce premier travail a été complété par diverses autres publications et notes de cadrage².

Définir par la pratique les spécificités de la gestion intégrée des zones côtières dans les États et Territoires insulaires océaniques du Pacifique fait partie des priorités des projets INTEGRE et RESCCUE. Il s'agit de dégager des dynamiques et des pratiques communes à partir des enseignements tirés de leurs sites pilotes et des plans de gestion coconstruits entre acteurs et gestionnaires locaux. Malgré les spécificités de chaque territoire, à toutes les échelles, ce document a pour but de donner aux divers opérateurs (praticiens, animateurs, scientifiques, gestionnaires...) des éléments de démarche commune en mettant en exergue les bonnes pratiques mises en œuvre par les deux projets et susceptibles d'aider à pérenniser et étendre les initiatives et expériences de gestion intégrée, non seulement à l'intérieur de chacun des États et Territoires insulaires océaniques, mais

également entre eux et avec les autres États insulaires, à une échelle plus régionale.

En renforçant les pratiques locales, les deux projets ambitionnent ainsi de contribuer au développement durable des ressources marines de la région en soutien à³ :

- *La gestion intégrée des îles et de leurs mers, incluant les petites et grandes aires marines protégées ;*
- *L'adaptation aux changements environnementaux et climatiques ;*

L'échange, l'écoute, l'apprentissage, et le leadership pour des approches spécifiques à chacun des territoires et une vision commune de la région océanique des îles du Pacifique.

Dans ce qui suit, après une introduction au concept de GIZC, la démarche proposée est exposée par bloc selon une démarche relativement linéaire, mais conçue pour que le lecteur puisse y « naviguer » à sa guise, selon l'information qu'il cherche. Un plan d'action GIZC implique une volonté politique appliquée à un territoire, c'est-à-dire un espace terre-mer, des hommes et les relations qu'ils entretiennent entre eux et avec l'extérieur. L'application de cette volonté politique passe par des étapes, souvent itératives, au cours desquelles des actions ou des tâches sont développées, des produits et des résultats sont obtenus.



¹ James Comley (USP) et Julien Rochette (IDDRI), «Plans de gestion intégrée des zones côtières» : Revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniques (CPS, avril 2015), et Lignes directrices pour les États et Territoires insulaires océaniques - Version provisoire (CPS, avril 2015).

² De manière non exhaustive : « The RESCCUE Approach » ; « Integrated Coastal Management in the Pacific and participation in decision-making ». <http://www.spc.int/resccue/?lang=fr>

³ D'après le programme « Pacific Oceanscape » http://www.sprep.org/att/publication/000937_684.pdf

1.2 HISTOIRE ET LEÇONS DE LA GIZC À L'INTERNATIONAL

Depuis la Conférence de Rio de 1992, des centaines d'initiatives s'apparentant à la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) ont été lancées de par le monde. À travers succès et échecs, beaucoup a pu être appris sur cette approche pour le développement durable. Aujourd'hui, malgré les différences d'appréciation, tout le monde s'accorde sur son « fort potentiel d'utilisation stratégique » du fait du débat et de la circulation des idées qu'elle génère et de sa capacité à « faire exister le littoral » en tant que système aux yeux de nombreux décideurs (Billé, 2005¹). En effet, il apparaît que les efforts isolés de gestion ne permettent plus de répondre à la rapidité des changements qui s'opèrent à l'interface terre-mer.

Des initiatives GIZC entreprises de par le monde, est né tout un ensemble de stratégies dépendantes du système naturel, du contexte national et des principaux bénéficiaires auxquels elles s'adressent ainsi que des problèmes qu'elles tentent de traiter (Olsen, 2003²). Malgré leur évolution parallèle, les trajectoires de ces différentes initiatives peuvent être schématiquement ramenées à la recherche de nouvelles formes de gouvernance d'une part, et le développement des capacités à gérer l'information et les données scientifiques d'autre part.

Si les stratégies diffèrent et ne se sont guère échangées jusqu'à présent, il y a par contre un fort consensus sur la « philosophie » de l'approche. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur le fait que la gestion côtière va bien au-delà de la simple application de solutions techniques en

réponse à des problèmes techniques. Il s'agit avant tout d'un processus adaptatif, d'apprentissage, qui doit être en mesure de répondre aux changements permanents des pressions exercées par un système socio-économique sur un territoire donné, et aux réactions complexes qui s'en suivent sur les écosystèmes côtiers (Olsen, 2003). Le développement d'une telle capacité ne peut se faire sans l'existence de mécanismes éprouvés de mise en responsabilité (accountability), où chacun connaît ses droits et ses devoirs dans un contexte de ressources financières et humaines limitées. Il est aussi de plus en plus reconnu que la gestion intégrée des zones côtières doit pouvoir fonctionner comme un système qui se développe simultanément aux diverses échelles de gouvernance (nested governance), du local au régional, en passant bien sûr par le national.

Parmi les nombreux exemples dans le monde, le cas européen est particulièrement instructif dans ce domaine : alors que l'on a une multiplicité d'initiatives se développant depuis parfois fort longtemps au niveau local dans chacun des pays côtiers, l'Union européenne a emboîté le pas en encourageant ces expériences locales pour aboutir en 2002 à une Recommandation GIZC invitant tous les États membres à réaliser une évaluation nationale et à développer leur stratégie et plan d'action nationaux GIZC d'ici 2007. Un peu plus de quinze ans après la publication de la Recommandation, bon nombre des actions stratégiques recommandées à la fin de cette période (CE, 2006³), restent valables aujourd'hui.

RECOMMANDATIONS ET ACTIONS RELATIVES À L'ÉVALUATION EUROPÉENNE DE LA GIZC

- Renforcer la dimension européenne de la GIZC en s'appuyant sur une approche Mers Régionales.
- Dresser le profil de la GIZC et favoriser son intégration dans les politiques sectorielles.
- Élaborer une approche stratégique de GIZC orientée vers un développement écologique, social, économique et culturel harmonieux.
- Prendre en compte les risques majeurs à long terme : la vulnérabilité face aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles.
- Favoriser la prise de conscience, l'orientation, la formation et l'enseignement.
- Encourager la coordination et la participation des parties prenantes.
- Assurer l'intégration des politiques européennes.
- Assurer la cohérence entre les cadres de contrôle et d'évaluation.
- Améliorer les connaissances élémentaires dans le domaine de la GIZC.

¹ Billé R. 2005. La Gestion Intégrée du Littoral se décrète-t-elle? Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif. Thèse 3^e cycle ENGREF, Sciences de l'Environnement (Gestion). 477 p.

² Olsen, S.B. (éd.). 2003. Crafting Coastal Governance in a Changing World. Coastal Management Report 2241. Coastal Resources Management Program, US Agency for International Development, University of Rhode Island Coastal Resources Center, Rhode Island, USA. 376 pp.

³ European Commission. 2006. Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe. Final report. Rupprecht Consult/International Ocean Institute. 255 pp.

1.3 POUR UNE GIZC ADAPTÉE AUX SPÉCIFICITÉS DES ÉTATS ET TERRITOIRES INSULAIRES OCÉANIENS : LA GESTION INTÉGRÉE TERRE-MER

La « gestion intégrée terre-mer » s'apparente à la gestion intégrée des zones côtières, mais elle désigne ici des milieux propres aux petites îles où l'interface terre-mer est omniprésente et motrice de la vie des populations locales selon le concept « de la crête au lagon ».

Au même titre que la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), la gestion intégrée terre-mer est un processus de gestion adaptative, continu et itératif, destiné à promouvoir le développement durable des territoires insulaires c'est-à-dire leurs parties terrestre et lagonaire. L'intégration porte sur les objectifs, les nombreux instruments requis pour les réaliser, les domaines d'action en termes de secteurs d'activité et de niveaux de gouvernance, ainsi que l'interface des espaces terrestres et marins. L'approche est donc pluridisciplinaire par essence et couvre l'ensemble du cycle décisionnel comprenant la collecte d'information, la planification, la mise en œuvre et le suivi des plans d'action sur des territoires donnés. L'élabo-

ration et la mise en œuvre des stratégies et de leur plan d'action font appel à la participation de tous les acteurs, d'un bout à l'autre du processus.

En fait, historiquement et culturellement comme c'est le cas dans le Pacifique, la gouvernance et la gestion des zones côtières s'est pratiquée au niveau des communautés, de groupes d'individus dans une activité commune. On parlera ainsi de « cogestion » des ressources halieutiques dans le Pacifique avec de nombreux exemples dans la région : « zones de pêche réglementées » en Polynésie française, « Gestion communautaire des pêches » aux Samoa, « Aires de gestion spéciale » à Tonga, « Aires marines localement gérées » à Tuvalu et Fidji, « Réglementation partagée des pêches » en Nouvelle-Calédonie. Appliquée à un seul secteur, cette approche est porteuse des mêmes pratiques de gestion intégrée, à la différence que cette dernière peut être multisecteurs et multiéchelles en prenant en compte l'ensemble du socioécosystème.



1.4 VISION ET PRINCIPES

En 2004, le 1^{er} Forum régional de l'océan des îles du pacifique (First Pacific Island Regional Ocean Forum) adoptait une vision et des principes porteurs de cette vision :

- Des capacités de leadership ;
- Des capacités d'auto-organisation ;
- Des formes appropriées de gouvernance permettant la participation de tous et la transparence des actions ;
- Des informations (connaissances) utiles transmises en temps voulu ;

«Des écosystèmes côtiers en bonne santé pour le bien-être des communautés des îles du Pacifique», en appliquant les principes suivant :

- La prise en compte des pratiques et des savoirs traditionnels et coutumiers ;
- La pratique d'une gestion adaptative basée sur l'apprentissage en continu et l'approche écosystémique¹.

GOVERNANCE ET GESTION

«Gouvernance» et «gestion», deux termes qui reviennent souvent et dont il est utile de préciser le sens : La **gouvernance** est un processus dynamique de coordination entre les acteurs publics et privés autour d'enjeux territorialisés, visant la construction collective d'objectifs et des moyens correspondants pour y parvenir,

préparant ainsi le terrain de la décision et de la gestion. La gestion est un processus de mobilisation et d'application des moyens (humains et financiers) pour remplir un objectif donné à travers une ou plusieurs structures institutionnelles bien spécifiques.

Ces principes sont sous-jacents à tout le processus de gestion intégrée terre-mer dont les étapes de base sont les suivantes :

- Négocier et coconstruire un plan de gestion ;
- Mettre en œuvre ce plan ;
- Vérifier comment il se déroule ;
- Le réviser (si nécessaire) ;
- Et continuer sur un nouveau cycle...



¹ Soit les 12 principes de l'approche écosystémique de la Convention sur la Biodiversité

1.5 RÉCONCILIER CONSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les préceptes fondamentaux de la gestion intégrée sont au cœur d'une multitude de projets mis en œuvre depuis des années partout dans le monde et plus particulièrement dans le Pacifique. Il arrive que ces projets ou initiatives aient des noms différents (gestion écosystémique, approche écosystémique de la gestion des pêches, gestion intégrée de la mer et du littoral, gestion intégrée des îles, etc.), mais sur le fond, ils traduisent une même approche, même si le contexte et les échelles diffèrent.

Outre les valeurs inhérentes communes développées plus haut, ils partagent les mêmes principes d'action tels que définis dans l'Agenda 21, Chapitre 17 du Sommet de Rio (1992), et ceux de l'approche écosystémique définis dans la Convention sur la Biodiversité (CBD). À titre d'exemple, une revue comparée des principes relatifs à la stratégie GIZC de l'Union européenne (2002) et de ceux de l'approche écosystémique de la CBD montre à quel point ils sont convergents :

| STRATÉGIE GIZC POUR L'EUROPE | APPROCHE ÉCOSYSTÈME DE LA CBD |
|---|---|
| Adopter une vision d'ensemble (thématique et géographique) | <p>Les gestionnaires d'un écosystème doivent prendre en considération les effets (actuels et potentiels) de leurs activités sur les autres écosystèmes adjacents ou plus lointains (en termes opérationnels : développer la coopération intersectorielle)</p> <p>L'approche écosystème consiste à trouver le juste équilibre entre conservation et usage de la biodiversité</p> |
| Travailler avec les processus naturels | <p>Les écosystèmes doivent être gérés dans les limites de leur fonctionnement</p> <p>La conservation de la structure et du fonctionnement des écosystèmes, dans le but de maintenir les services qu'ils rendent, doit être considérée comme prioritaire</p> |
| Adopter une approche à long terme | <p>Du fait des différentes échelles temporelles et des temps de réponse qui caractérisent les processus au sein des écosystèmes, les objectifs de gestion des écosystèmes devraient être à long terme</p> |
| Mettre en œuvre une planification participative | <p>Les objectifs de gestion des territoires terrestres et aquatiques et des ressources vivantes sont une affaire de choix de société</p> <p>L'approche par écosystème doit considérer toutes les formes utiles d'information, y compris les connaissances, les innovations et les pratiques scientifiques, indigènes et locales</p> |
| Gagner le soutien et l'engagement de toutes les organisations concernées | <p>L'approche par écosystème doit inclure tous les secteurs et disciplines scientifiques concernés de la société (en termes opérationnels : assurer le partage des bénéfices)</p> |
| Utiliser une combinaison d'instruments | <p>L'approche par écosystème doit être mise en œuvre aux échelles spatiale et temporelle appropriées</p> |
| Prendre en compte les spécificités locales | <p>La gestion doit être décentralisée au niveau approprié le plus local</p> |
| Mettre en œuvre graduellement la gestion adaptative | <p>La gestion doit reconnaître que le changement est inévitable (en termes opérationnels : mettre en œuvre les pratiques de gestion adaptative)</p> |



© M. Charles



© M. Charles

En effet, comme c'est la pratique en Polynésie, les aires marines protégées sont avant tout des aires marines gérées. Plutôt que de séparer, il s'agit donc de mettre en synergie toutes les initiatives locales pour que, mises en réseau, chacune avec ses spécificités, elles contribuent plus efficacement au développement durable des activi-

tés des acteurs locaux. La diversité des instruments ne doit pas être antinomique à une approche commune sur le long terme, et c'est tout l'intérêt de pouvoir dégager des pratiques qui permettent de servir cette approche de gestion intégrée des socioécosystèmes que sont les territoires insulaires océaniques.

ACCOMPAGNER L'EXISTANT

En Nouvelle-Calédonie, INTEGRE comme RESCCUE sont venus en appui des politiques environnementales provinciales, notamment liées à l'inscription au Patrimoine mondial de l'humanité. En province Sud, la conception du projet INTEGRE a fait l'objet d'échanges nourris entre les comités de gestion, la province et l'équipe INTEGRE pour identifier les actions à mettre en œuvre. Lors du montage du projet, la province avait la volonté de concentrer l'effort sur le Grand Sud et la continuité de la démarche participative préexistante. Le projet a ainsi permis d'enclencher les processus sur des actions concrètes en contribuant notamment aux moyens humains

supplémentaires au sein de la collectivité. Pour la province des îles, à travers une association locale (ASBO), le projet a «collé» au processus coutumier d'Ouvéa pour lancer un projet (éradication des rats) qui a permis de former et de faire travailler les acteurs locaux. À Touho, dans la province Nord, alors que le plan de gestion du patrimoine mondial avait déjà été élaboré, INTEGRE est venu en renfort sur plusieurs thématiques dont celle de la gestion des bassins versants et des espèces envahissantes. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, INTEGRE a été un accélérateur de la démarche participative exercée sur les sites du patrimoine mondial.

Bien qu'il appartienne à chaque Pays et Territoire de décider de la terminologie à utiliser, dans ce qui suit, il est proposé d'adopter la terminologie de «gestion intégrée terre-mer», équivalent en anglais à l'appellation Integrated island management (Govan et al., 2011¹ ; Jupiter et al., 2013²), en donnant la priorité à «l'apprentissage de nouvelles formes de gouvernance par l'action et non pas une application de concepts exogènes»³.

Comme le dit un responsable d'administration territoriale, «quand on a un peu de bon sens et qu'on travaille pour le développement d'un territoire, c'est bien les démarches intégrées qu'il faut mettre en place, y compris pour les financements. Pour aller plus loin, dans beaucoup de villages, les habitants ont déjà cette approche, c'est alors à l'administration de travailler dans ce sens-là».

¹ Govan, H. A. Schwarz and D. Boso. 2011. Towards Integrated Island Management: Lessons from Lau, Malaita, for the implementation of a national approach to resource management in Solomon Islands. WorldFish Center Report to SPREP

² Jupiter SD, Jenkins AP, Lee Long WJ, Maxwell SL, Watson JEM, Hodge KB, Govan H, Carruthers TJB (2013) Pacific Integrated Island Management – Principles, Case Studies and Lessons Learned. Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme (SPREP), Apia, Samoa and United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya. 72pp.

³ Plan de capitalisation du projet INTEGRE, 2016.

1.6 DYNAMIQUES ET SÉQUENCES DE GESTION INTÉGRÉE TERRE-MER

Élaborer et mettre en œuvre des plans d'action en matière de gestion intégrée terre-mer des territoires insulaires, pose la question des processus et des types de résultats qui sont en jeu. En fait, avant de parvenir à la réalisation finale des objectifs d'un plan d'action, il est important de pouvoir rendre compte de ses nombreux résultats intermédiaires qui vont grandement dépendre des dynamiques de mise en œuvre.

Plutôt que d'actions localisées dans le temps, on préférera ainsi parler de processus et de séquences solidement articulées entre elles par leur contenu et débou-

chant toutes sur des résultats dits de type intermédiaire ou final (par rapport aux objectifs du plan d'action). Ces résultats relèvent des quatre grandes questions suivantes :

- Quelle vision du socioécosystème acteurs-territoires-savoirs-institutions ?
- Quelles conditions favorables pour une mise en œuvre effective ?
- Comment générer les changements de comportement (individuels et institutionnels) ?
- Comment réaliser les objectifs de manière réaliste ?

CONCEVOIR UNE DÉMARCHE ET L'ADAPTER

Dans le cas du site pilote étendu (projet RESCCUE) des îles Gambier (Polynésie française), une démarche d'ensemble a été conçue qui consiste à mener une réflexion collective sur le territoire (diagnostic partagé), suivi de l'identification des enjeux et des choix d'orientations stratégiques, et enfin de la sélection d'objectifs prioritaires pour la constitution d'un premier plan d'actions. Dans cette approche, il s'agissait de générer les conditions favorables à travers la mise en œuvre d'une dynamique participative sur l'ensemble du territoire (particulièrement l'île de Mangareva où vit la grande majorité de la population). Progressivement, l'analyse des connaissances accessibles ainsi que les actions de concertation et de co-construction avec les acteurs concernés

ont permis d'établir un diagnostic approfondi et partagé puis d'identifier les enjeux clés de ce territoire composite. Ces actions n'auraient pas été possibles si elles n'avaient pas bénéficié de la volonté politique de la commune des Gambier qui a fourni l'appui logistique et la mise à disposition d'un animateur local. Le travail de ce dernier a été jugé essentiel au bon déroulement des rencontres (langue, légitimité) et de manière générale à l'ensemble de l'animation territoriale. On retrouve la même importance de l'animation locale dans tous les sites pilotes, qui procure la confiance et l'appropriation par les acteurs locaux qui alors se mobilisent beaucoup plus que s'ils sont simplement face à des experts extérieurs.



PROCESSUS ET SÉQUENCES D'ACTION EN MATIÈRE DE GESTION INTÉGRÉE DES TERRITOIRES INSULAIRES DU PACIFIQUE

| ÉLABORATION | MOTEURS D'ÉLABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE | | MISE EN ŒUVRE ET ÉVALUATION |
|--|---|--|--|
| Penser Système | Créer les conditions favorables | Susciter les changements de comportement | Réalisation Adaptation |
| RÉSULTATS intermédiaires <ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic du territoire (socioécosystème) • États de référence | RÉSULTATS intermédiaires <ul style="list-style-type: none"> • Soutien politique • Arrangements • Institutionnels • Financements • Stratégie/plan d'action partagé • Système de suivi | RÉSULTATS intermédiaires <ul style="list-style-type: none"> • Mobilisation des acteurs • Changements de pratique (individus, groupes, institutions) | RÉSULTATS finaux <ul style="list-style-type: none"> • Réalisation des objectifs intermédiaires et finaux • Adaptation aux changements |
| Indicateurs d'état (environnemental, social, économique) | Indicateurs de processus (gestion participative et adaptative) | | Indicateurs performance (indicateurs d'état+ indicateurs de processus) |

Pour rendre compte de cet ensemble de résultats, le système de suivi-évaluation va consister à identifier des indicateurs d'état initial (des points de vue environnemental, économique et social), de processus (réunir les conditions favorables, générer les changements de

comportement), et enfin de performance de l'ensemble du projet en se basant sur les deux premiers types d'indicateurs. On reviendra sur cet aspect crucial du système de suivi-évaluation qui doit être pensé dès la phase de diagnostic partagé.



2. LE TEMPS DE L'ÉLABORATION

Le temps de l'élaboration est celui de l'approche d'un territoire spécifique qui touche au développement local durable via l'appropriation et la responsabilisation des acteurs locaux, dans leur contexte culturel. Ce territoire est considéré comme un système naturel et social, un

«socioécosystème». Il va essentiellement aboutir à un diagnostic de territoire et à des états de référence ou point zéro avec des indicateurs d'état. Il permet aussi d'identifier les conditions requises ou favorables pour passer à la définition d'un plan d'action opérationnel.

2.1 ORIGINE ET FAISABILITÉ

QUELLE QUE SOIT L'IDÉE OU LA CAUSE À L'ORIGINE D'UN PROJET, ON EST TOUJOURS CONFRONTÉ À UNE LOGIQUE SPATIALE ET SOCIALE DE TERRITOIRE QUI DOIT ELLE-MÊME ÊTRE MISE DANS UN CONTEXTE PLUS GÉNÉRAL, C'EST-À-DIRE CELUI DE L'ÉCHELLE SUPÉRIEURE.

2.1.1 AMORCER LE PROCESSUS

L'amorce du processus peut prendre différentes formes, mais elle est en général portée par un groupe restreint d'individus, quelles que soient leur appartenance et leur légitimité. La question posée peut donc résulter de l'évolution progressive d'une situation (ex. : impact des macro-déchets), ou se situer dans une situation d'urgence (ex. : effet désastreux de l'érosion côtière après une tempête). Dans les deux cas, il va falloir en analyser le contexte afin d'apprécier toutes les forces en présence.

À travers cette analyse, il s'agit d'identifier les représentations qui sont faites du ou des problèmes. Ces dernières ne sont pas nécessairement les mêmes concernant le patrimoine naturel et l'importance des menaces qui peuvent peser sur lui. Il est donc essentiel que le groupe pionnier s'assure d'un minimum de concordance entre les représentations sociales des uns et des autres en prenant le temps nécessaire d'échanger sur les notions, les mots, les idées dont on sait qu'ils n'ont pas le même sens pour tous.

CONSTRUIRE SUR L'EXISTANT

Plusieurs sites pilotes INTEGRE de Nouvelle-Calédonie ont bénéficié de l'existence préalable de comités de gestion (structures associatives représentatives des habitants et acteurs socio-économiques) institués dans le cadre du bien en série inscrit au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO. Un de ces sites pilotes est celui de l'île d'Ouen (sud-est de la Nouvelle-Calédonie, commune du Mont Dore) pour répondre à une des trois priorités d'action du comité de gestion qui est celle d'éradiquer une espèce de pins implantée dans les années 80, qui s'est avérée difficilement exploitable et par trop envahissante. À travers le soutien du projet, le comité de gestion s'est renforcé et est devenu progressivement gestionnaire des fonds pour la mise en œuvre de son propre plan d'action annuel.

L'autre site pilote est celui des deux atolls océaniques d'Ouvéa et de Beautemps-Beaupré (province des Îles Loyauté) qui est doté également d'un comité de gestion, mais dans ce cas c'est une association environnementale locale, Association pour la Sauvegarde de la Biodiversité d'Ouvéa (ASBO), qui est à l'origine de l'idée et de la demande visant à opérer l'éradication des rats sur l'îlot de Beautemps-Beaupré, activité qui a été intégrée dans le plan d'action d'Ouvéa Beautemps-Beaupré. Comme dans le cas précédent, cette action a bénéficié au renforcement de l'équipe opérante de l'ASBO en copilotage avec le comité de gestion.

2.1.2 FOCALISER SUR LES ACTEURS

En fonction des enjeux identifiés, l'information à recueillir n'est pas uniquement d'ordre environnemental au sens écologique du terme. Elle concerne aussi le patrimoine de la population au sens large, c'est-à-dire tout ce qui touche à la culture, aux savoir-faire, aux us et coutumes, à l'histoire locale, au bâti, aux activités socio-économiques et aux institutions en place. Il y a en général nettement moins d'information préexistante concernant les acteurs eux-mêmes. La plupart du temps, et c'est ce qui a été intensément pratiqué sur les sites pilotes d'INTEGRE et de RESCCUE, l'ap-

proche nécessite de mettre en œuvre des interviews et des enquêtes. Il s'agit de connaître les activités respectives des principaux groupes d'acteurs concernés, leur mode de gestion, les conflits ouverts ou latents, leur vision des problèmes, et faire une analyse des évolutions en cours, dans le temps et dans l'espace, ces évolutions expliquant pour beaucoup l'état des lieux et vice versa. Ce travail relève particulièrement des outils de l'observation sociale dans laquelle la scène sociale est considérée comme un jeu d'acteurs où s'affrontent des rationalités et des ordres de préférence.

EXEMPLE DE GUIDE D'ENQUÊTES CENTRÉES SUR LE TERRITOIRE, POUR UN BILAN SOCIO-ENVIRONNEMENTAL

- ☑ Quel est le positionnement du territoire ? Quelles représentations en ont les acteurs ?
- ☑ Quelle est l'image du territoire ? À l'extérieur, à l'intérieur ?
- ☑ Quelle est la structuration de l'économie locale (faible, atomisée, cloisonnée, dense, maillée) ?
- ☑ Quels sont les activités et emplois existants ?
- ☑ Quels sont la compétitivité et l'accès au marché des produits locaux ?
- ☑ Quelle coopération entre acteurs et entre territoires ?
- ☑ Quelle présence et quels impacts des nouvelles technologies ?
- ☑ Comment sont valorisés le potentiel humain et les compétences locales ?
- ☑ Toutes les opportunités de développement sont-elles mises à profit ?
- ☑ Quelles sont les dynamiques locales pour consolider activités et emplois ?
- ☑ A-t-on expérimenté localement des formes d'hybridation des ressources (publiques, privées, collectives, associatives, particulières) afin de mettre en place de nouvelles activités ?
- ☑ Les activités du territoire favorisent-elles un développement local durable ?
- ☑ Quelle est la mobilisation des acteurs sur les termes du projet ?

2.1.3 IDENTIFIER COLLECTIVEMENT LE FUTUR SOUHAITABLE

Le diagnostic partagé permet d'identifier des tendances d'évolution. À partir d'un commun désagrément à l'égard d'une prolongation des tendances (ex. : diminution de la ressource), il devient possible de discuter les éléments constitutifs d'un futur souhaitable à long terme. Considérer le long terme est important, car cela permet de dépasser les conflits et de passer à une vision commune beaucoup plus facilement. L'agrément sur des objectifs à long terme précède et autorise la définition des modalités de gestion à moyen et court terme.

La vision commune ne s'applique pas nécessairement de manière uniforme sur toute la zone considérée, mais peut se décliner différemment selon les caractéristiques,

les sensibilités, les vocations dominantes et les enjeux propres à chaque territoire.

La construction des scénarios à moyen terme permet d'envisager les différentes possibilités d'atteindre les objectifs à long terme. Le recours à l'évaluation scientifique des scénarios, via des études de faisabilité (notamment d'ordre économique, juridique et institutionnel) va permettre de les affiner jusqu'à ce qu'ils soient considérés par les acteurs (dont les décideurs) comme conformes à leur vision à long terme, le choix se faisant alors sur le meilleur compromis réalisation/coût. Grâce aux scénarios, le futur souhaitable (vision à long terme) se transforme en futurs possibles.

VISIONS ET OBJECTIFS

Tous les plans de gestion intégrée terre-mer des projets RESCCUE et INTEGRE sont portés par une vision d'ensemble et des ambitions ou objectifs à long terme pour servir cette vision. Quelques exemples sont donnés ci-après :

- Dans la province de Ra (Fidji) : « Devenir leader en matière de gestion durable des ressources pour améliorer le bien-être spirituel, économique, émotionnel, et physique, et plus particulièrement vivre dans la paix et l'harmonie »
- Dans le territoire des îles du Gambier (Polynésie

française), ce sont 7 ambitions qui ont été identifiées dont une pourrait être considérée comme chapeautant toutes les autres : « Maintenir les conditions favorables au développement durable des Gambier »

- Dans la province de Kudavu (Fidji) : « Pour un Kudavu prospère, riche, et paisible ».

Toutes ces visions sont ensuite déclinées en objectifs qui vont venir structurer les stratégies et les actions de mise en œuvre du plan de gestion intégrée du territoire en question.



2.2 DÉFINITION DU TERRITOIRE D'INTERVENTION

Une fois que l'on a une idée du contexte général et de la faisabilité de l'initiative, il s'agit de prendre en compte les composantes du territoire (politique, institutionnelle, sociologique, culturelle) concerné, qui peuvent être très différentes selon les pays et territoires insulaires de l'Océanie. Même s'il s'agit d'un territoire local, en tant que système complexe, il convient de le considérer en articulation avec les échelles supérieures, échelle de l'île, du pays, et de la région selon les thèmes abordés.

Dans beaucoup d'États et Territoires insulaires océaniques, la définition de la zone côtière en tant qu'unité écologique va de la « crête au récif ». Cependant, il arrive souvent que les limites administratives de ladite zone côtière se réduisent à une bande étroite (ex : 30 m de la limite des hautes eaux aux Fidji et dans les îles Marshall). Quel que soit le territoire terre-mer choisi, il est donc très important de toujours partir de l'espace écologiquement fonctionnel (de la crête au récif) pour le diviser en un ensemble d'unités cohérentes de gouvernance locale.

DES TERRITOIRES ADAPTÉS AU CONTEXTE

En Polynésie française, c'est l'échelle de la commune qui est privilégiée, car c'est la commune qui est en mesure de mener un certain nombre d'actions pérennes sur le terrain. Travailler avec les communes légitimise l'action à l'échelle supérieure, c'est-à-dire au niveau des services du gouvernement du Pays. À Wallis-et-Futuna, l'entité spatiale la plus pertinente est le village qui représente une « unité sociale de gestion », elle-même soutenue par les chefferies. En

Nouvelle-Calédonie, les périmètres d'intervention s'inscrivent pour la plupart dans le cadre des trois sites inscrits au Patrimoine mondial de l'Humanité, munis ou en cours d'élaboration d'un comité de gestion et d'un plan de gestion intégrée. Il s'agit donc de travailler dans le sens des politiques en place, pour la pérennité du fonctionnement des comités de gestion et, in fine, du maintien de l'inscription des sites au Patrimoine mondial de l'Humanité.

Un territoire n'est pas a priori construit : il n'a de sens qu'au travers de la nature des enjeux traités. À l'origine, différents types de situations peuvent se présenter, par exemple :

- sur un territoire défini : il peut s'agir de problèmes ou de ressources partagées ou de conflits d'usages sur une zone bien circonscrite (géographique, administrative, ou relative à un écosystème) qui appellent une régulation, des mécanismes de relation entre acteurs ;
- d'un problème à un territoire : un problème environnemental, social, ou économique (en fait, les trois sont liés) spécifique est bien identifié, mais sans relation avec une zone géographique particulière. C'est la configuration du réseau d'acteurs concernés qui va permettre de définir l'espace d'intervention ;
- d'un secteur d'activité à un territoire : le développement ou la gestion d'un secteur d'activité a des effets négatifs sur des espaces ou des ressources bien définis. L'intégration spatiale se fait à partir d'une ressource économique.



ENTRÉE PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ : DU PROJET PILOTE AUX RÉSEAUX RÉGIONAUX

Les territoires des opérations pilotes du projet INTEGRE ont bénéficié des actions de soutien aux différents secteurs d'activité que sont l'agriculture biologique, le tourisme, les pêches côtières, et la gestion des déchets.

Pour l'**agriculture biologique**, le projet a contribué à l'amélioration des pratiques et à l'innovation à travers un programme de recherche-action en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, et Wallis-et-Futuna. Il s'agissait ainsi de renforcer la capacité des territoires et diffuser les résultats acquis à l'échelle du Pacifique en s'appuyant sur un réseau régional existant, le POETCom, « Communauté océanienne pour l'agriculture biologique et le commerce éthique ».

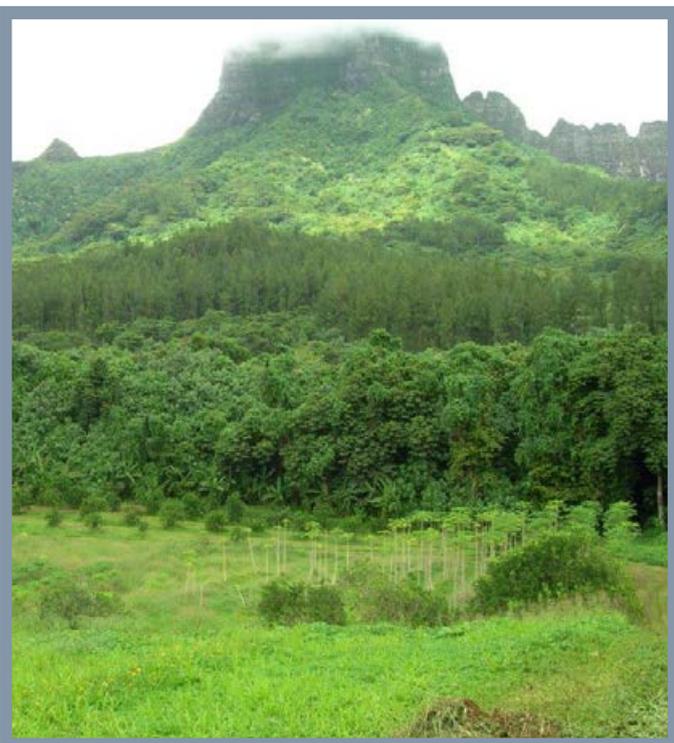
Dans le domaine du **tourisme durable**, les projets pilotes de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie, et de Pitcairn ont contribué à enrichir l'offre touristique comme vecteur de développement durable, réduire l'impact environnemental sur les milieux naturels, et sensibiliser les acteurs aux différentes composantes du tourisme durable. À l'échelle régionale, INTEGRE s'est associé au Programme Régional Océanien pour l'Environnement (PROE) pour mener une étude sur la faisabilité d'une coopération régionale en réseaux et sur l'écotourisme marin.

Pour les **pêches côtières**, activité cruciale pour les communautés locales, le projet a soutenu également en Nouvelle-Calédonie, à Pitcairn, et en Polynésie française, des projets pilotes de renforcement de la gestion, d'amélioration des connaissances du milieu, et de structuration des réseaux d'échanges interprofessionnels et gestionnaires. Sur ce dernier point, deux actions majeures ont porté sur la cogestion des ressources lagunaires et la mise en réseau dans la région polynésienne, ainsi que l'articulation avec le réseau fidjien des aires marines localement gérées (LMMA) du Pacifique.

Enfin, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, et en Nouvelle-Calédonie, le projet a répondu à la demande des territoires (autorités locales, services techniques, usagers) pour l'amélioration de la **gestion des déchets**, le développement d'alternatives innovantes, et l'amélioration de la coopération régionale dans le domaine. Les territoires et leurs projets pilotes ont aussi bénéficié des études et des recommandations issues de la collaboration avec le PROE sur les stocks historiques d'huiles usagées et de batteries (Wallis-et-Futuna), les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, et la question très spécifique de la gestion de l'amiante dans le Pacifique.

Chaque projet local a ses spécificités, mais le choix du terrain et la mise en œuvre des partenariats relèvent d'un certain nombre de considérations essentielles dont,

1. La légitimité et le portage local conditionnant le choix des problématiques et la motivation (appropriation) des acteurs locaux ;
2. la représentativité des acteurs et leur lien avec les réseaux sociaux existant ;
3. la mise en contexte de la zone de projet à l'échelle supérieure pour bien cerner les contraintes, mais aussi les opportunités qui peuvent influencer sur la zone de projet ;
4. l'action sur un mode très adaptatif où la relation animateurs/acteurs est vécue comme un partenariat (contrat social) dans lequel on se met en position de négociation (réalité du terrain/réalité du projet).



ENRACINER LE PROJET LOCALEMENT

Sur le site pilote INTEGRE d'Opunohu (Moorea, Polynésie française), comme dans beaucoup d'autres, le démarrage du projet a été conditionné par le processus d'enracinement local face à une équipe de projet qui était à l'origine étrangère au site. En s'associant au porteur institutionnel du projet (commune de Moorea) et en s'appuyant sur une animatrice locale, la méfiance initiale a été dépassée pour donner place à une plus grande mobilisation des acteurs locaux (dont les jeunes) dans un esprit de cooptation des nou-

veaux membres indispensables pour leur compétence, notamment sur le plan économique. En amont et à l'échelle supérieure, une relation de travail s'est mise en place entre la commune de Moorea, la Direction de l'Agriculture, le service du Tourisme, et la Direction de l'Environnement. Petit à petit, la question de la pérennisation de la structure d'accueil locale mise en place par le projet s'est imposée, soutenue par la création d'une association locale de gestion.

2.3 PENSER SYSTÈME ET AVOIR UNE DÉMARCHE STRATÉGIQUE

Qu'ils soient terrestres (île), côtiers (lagon), ou océaniques, les écosystèmes fonctionnent et évoluent à toutes les échelles, comme c'est le cas pour les systèmes sociaux, mais à des échelles d'espace et de temps qui ne sont pas nécessairement les mêmes. Dans tous les cas

et dans tous les lieux habités, on a affaire à deux systèmes évolutifs (système naturel/système social), étroitement interconnectés, ou « socioécosystème » dont il s'agit de faire tout d'abord l'état des lieux à travers un premier diagnostic.

2.3.1 PRISE EN COMPTE DU SOCIOÉCOSYSTÈME DÈS LE DIAGNOSTIC

Tout d'abord, il s'agit de bien prendre en compte l'existant, pas seulement en termes écologiques, mais également en ce qui concerne les acteurs, leurs territoires (dont les réseaux sociaux), les savoirs, les institutions et

le cadre légal en place, comme les autres projets en cours dans la zone d'intérêt. Par cette approche, il s'agit de reconnaître les territoires comme étant pluriculturels et plurisectoriels.

DIAGNOSTIC INITIAL ET ÉTAT DE RÉFÉRENCE

Les projets INTEGRE et RESCCUE ont systématiquement procédé à des diagnostics initiaux qui, selon le contexte, peuvent changer dans leur forme et dans leur

1. en termes d'orientation stratégique du projet et de ses activités en identifiant notamment celles qui sont les plus susceptibles de donner rapidement des résultats concrets et bénéfiques pour les acteurs locaux;
2. en termes de suivi et d'évaluation en définissant les états de référence (dans tous les domaines) du système, et ainsi les indicateurs qui vont permettre d'apprécier les progrès réalisés tout du long du projet et de faire son évaluation en fin de parcours;

accentuation (selon les sites, les thèmes et les acteurs), mais qui s'inscrivent dans une même démarche générale comprenant les quatre objectifs suivants :

3. en termes de communication, à tout moment du projet et grâce à son système de suivi;
4. et enfin, en termes de capitalisation et de dissémination de ses résultats vers d'autres sites et progressivement faire réseau à une échelle supérieure.

Le diagnostic initial repose en général sur l'utilisation et l'intégration des données existantes sur les plans socio-économique, environnemental, politique, et institutionnel.

ACTION SIMULTANÉE À DIFFÉRENTES ÉCHELLES

En parallèle au lancement d'actions locales menées sous forme de pilote, il peut être très complémentaire de mener une réflexion à l'échelle de l'ensemble d'un territoire insulaire comme cela a été le cas à Wallis-et-Futuna où le projet INTEGRE a travaillé à la sensibilisation de l'ensemble des acteurs à la forte interdépendance entre les différents systèmes humains (dont le bâti), écologique, et socio-économique, affectés par le climat pour agir en transversalité à différentes échelles. Il s'agissait en l'occurrence d'élaborer un document-cadre sur la stratégie d'adaptation au changement climatique, en articulation avec les différentes stratégies territoriales 2015-2030. Après la formation d'un groupe projet et l'élaboration d'une méthode validée par le Conseil territorial de l'Environnement et du Développement Durable, un diagnostic a été réalisé à partir des données existantes et en consultation

avec l'ensemble des parties prenantes. Une étape importante a été la définition collective des valeurs et des principes guidant l'élaboration de cette stratégie : l'intérêt collectif, la responsabilité collective, la coopération et la concertation, la recherche systématique de la cohérence et de la convergence des mesures, et l'intégration du changement climatique dans les politiques sectorielles. Si le plan d'action opérationnel reste encore à faire, un des résultats majeurs de ce processus de diagnostic a été la prise de conscience générant des changements de comportement : au départ, la question du changement climatique semblait une idée lointaine, une thématique plutôt impulsée par les bailleurs de fonds, alors qu'aujourd'hui elle est considérée comme une opportunité pour le Territoire pour accélérer des projets qui avaient été mis de côté par manque d'intérêt.

Dans les diagnostics, la notion de services écosystémiques (les services rendus aux hommes par les écosystèmes) est de plus en plus mobilisée pour rendre compte de ce que pendant longtemps on a cru inépuisable donc gratuite. L'évaluation économique de ces services est une des approches qui a été développée par le projet RESCCUE pour répondre à différents besoins :

- Acculturation à la notion de services écosystémiques et à leur évaluation ;
- Plaidoyer pour une plus grande protection de la biodiversité face aux principales menaces qui pèsent sur elle ;
- Arbitrages entre différents scénarios de développement et de gestion des impacts des activités économiques, dont la création de réseau d'aires protégées.

L'ÉVALUATION ÉCONOMIQUE DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES DANS LE GRAND SUD CALÉDONNIEN

Aux côtés de la province Sud, de l'ensemble des acteurs concernés, et du projet INTEGRE, le projet RESCCUE contribue en pratique au renforcement du réseau d'aires protégées à l'horizon 2025, au développement d'une stratégie de restauration écologique des zones dégradées, d'un plan de gestion intégrée de la zone Ramsar des lacs du grand Sud, et d'un Schéma Directeur d'Aménagement du territoire. Afin de disposer d'une métrique de base, susceptible d'irriguer ces actions, la direction de l'environnement de la province Sud a sollicité l'équipe RESCCUE pour quantifier et évaluer économiquement les services écosystémiques du Grand Sud. Sans prétendre rendre compte de l'ensemble des valeurs des services rendus par les écosystèmes, les évaluations conduites ont notamment permis de mettre clairement en évidence la contribution

considérable de la zone Ramsar à la fourniture de services écosystémiques, justifiant son classement et donnant des indications quant au niveau d'effort à y consacrer dans le cadre de la future mise en œuvre du plan de gestion en cours de développement. Cependant, et malgré l'intérêt de l'approche, il a été aussi conclu que la complexité des processus écologiques, le manque cruel de données, la faible densité de population associée à une économie de subsistance, ou encore la présence d'une activité industrielle majeure (industrie minière), mais peu dépendante des services écosystémiques, peuvent représenter des défis de taille pour un recours accru à ce type d'évaluation comme levier d'une meilleure intégration des préoccupations environnementales aux trajectoires de développement.

2.3.2 CODE ÉTHIQUE ET PARTENARIAT

Dès le départ, les praticiens/animateurs sur le terrain doivent pouvoir aligner leur démarche sur un code de conduite ou code éthique d'intervention. Les qualités de franchise, de transparence, de respect et d'écoute sont requises. Comme le rappelle un des grands objectifs du programme régional «Oceanscape», il s'agit de «créer du lien, écouter, apprendre et entraîner». Dans ce cadre, les promoteurs du projet comme les acteurs locaux concernés (y compris les autorités locales) travaillent en partenaires.

Dans ce partenariat, chacun est porteur de ses propres objectifs, de ses propres intérêts, mais accepte de les négocier avec ceux des autres. En général, un partenariat ne s'institue pas spontanément; il nécessite du temps et l'aide d'un «facilitateur», aussi bien entre individus, groupes et institutions.

LE CODE ÉTHIQUE DU CRIOBE

À titre d'exemple, le Centre de Recherches Insulaires et Observatoire de l'Environnement (CRIOBE, Moorea, Polynésie française) a institué un code éthique à l'endroit des chercheurs pour que les populations autochtones et locales puissent être pleinement associées à la définition, la conduite, ainsi que la valorisation des projets de recherche les concernant directement ou indirectement. En établissant un tel code, l'objectif principal est de créer une relation de partenariat et ainsi construire la confiance entre les populations autochtones et locales et les chercheurs. Outre la par-

ticipation aux projets de gestion environnementale, il vise à promouvoir le respect des valeurs et normes coutumières dont découlent les codes et les pratiques des populations quant à l'accès et l'utilisation de leur patrimoine culturel, ainsi que la prise en considération des restrictions aux droits d'usage et d'accès. À ces objectifs sont accolées un certain nombre de définitions utiles concernant le «patrimoine culturel immatériel», les «savoirs ou connaissances traditionnels», les «populations autochtones et locales», et enfin les «usages et pratiques abusifs»¹.



¹ Code éthique du CRIOBE: http://www.academia.edu/16300402/Le_code_%C3%A9thique_du_Centre_de_Recherches_Insulaires_et_Observatoire_de_l_Environnement_Criobe_



© T. McKenna

2.3.3 COMMUNICATION ET RESTITUTION

Dans cette relation, la communication, dont le langage (au sens propre et figuré), est bien sûr essentielle. Le praticien/animateur/facilitateur doit pouvoir construire des messages adaptés et appropriés, à partir des principes fondamentaux qui sous-tendent l'approche de gestion intégrée comme celle des écosystèmes (voir tableau plus haut).

La restitution des diagnostics partiels (par milieu, sectoriel, institutionnel, etc.) auprès des acteurs doit être une activité récurrente des praticiens du projet ou de l'initiative. Pour effectuer ces restitutions et permettre la communication en général, la question des lieux de

rencontre se pose. Les lieux ne sont effectivement pas neutres, ils doivent pouvoir être changés selon le caractère et la participation que l'on attend de chaque rencontre ou réunion, en donnant la préférence aux lieux de rencontre traditionnels, là où les gens se sentent chez eux. Cette phase d'état des lieux doit aussi permettre d'identifier les personnalités politiques (locales, provinciales et nationales) et les leaders locaux au sein des communes, des villages, et des différents groupes communautaires. Les leaders deviennent alors les porteurs de message, les médiateurs au sein de son groupe ou de sa communauté.

CRÉATION D'UNE STRUCTURE D'ACCUEIL AU SEIN DU DOMAINE D'OPUNOHU

Le site pilote (INTEGRE) d'Opunohu est un des hauts-lieux du tourisme en Polynésie française. Ce site aux paysages grandioses connaît cependant une crise sociale où la pauvreté et la précarité de certains sont une entrave à un développement harmonieux du site qui comporte de grandes disparités aussi bien géographiques qu'économiques. Une des spécificités du site de Opunohu réside dans le fait que la moitié de la commune associée de Papetoai soit occupée par le domaine public territorial (et en quelque sorte « vidée de ses habitants »), et que l'autre moitié concentre la population sur l'étroite bande littorale de la baie ou des différentes vallées adjacentes. Ainsi, deux modes de gouvernance coexistent sur un même site : celui du domaine public, administré directement par le Pays par l'intermédiaire de la Direction de l'Agriculture (DAG), et de l'autre côté, celui de la commune associée. Cette situation génère un sentiment de dépossession de la vallée domaniale d'Opunohu par les habitants et

ce d'autant plus que sa richesse historique en fait un lieu particulièrement important à leurs yeux. Le projet s'est donc efforcé de répondre à un certain nombre de questions : comment mieux intégrer la population du site dans la dynamique touristique ? Quelles activités développer au sein d'une structure d'accueil pour tous ? Quel mode de gestion partagée de cette structure, et comment en garantir la pérennité ? À travers la réalisation de nombreux ateliers participatifs et de restitutions-débat avec les décideurs et les usagers, le principe d'un lieu de rencontre permanent a été retenu avec un investissement initial du pays pour la construction d'une structure d'accueil, la création d'une association pour la gestion, et de manière générale une volonté forte de l'ensemble des partenaires pour accompagner techniquement et financièrement le projet pour en faire un succès et un modèle pour d'autres îles.

2.3.4 CONDITIONS FAVORABLES ET ACTIONS CONCRÈTES

Le diagnostic doit pouvoir in fine donner une idée des conditions favorables qu'il va falloir réunir pour arriver à un plan d'action qui soit vécu comme un « contrat social » entre les parties en termes de soutien politique, cadre légal et institutionnel, capacités des institutions en charge, moyens humains et financiers (nous y revenons plus loin). Très vite, y compris pendant le diagnostic, la crédibilité du projet va dépendre de la capacité à mettre en place

des actions concrètes et visibles (souvent en relation avec les activités économiques et/ou le bien-être social), tout en créant ou s'appuyant sur des événements fédérateurs. Le plus possible, ces actions concrètes doivent pouvoir être mises en synergie entre elles en les structurant en réseaux à l'échelle d'un village, d'une commune, entre communes, ou encore à l'échelle d'une province ou d'une région.

PLAN D'ACTION VILLAGEOIS

Un des sites pilotes INTEGRE à Wallis-et-Futuna a consisté à expérimenter des plans d'action très ciblés, peu coûteux, avec des résultats visibles et à court terme, sur chacun des deux villages de Mala'e et de Leava sur l'île de Futuna. Les plans d'action sont constitués avec les populations locales (villageois et chefs de village) en associant les services techniques territoriaux pour l'aide à la mise en œuvre. De manière générale, l'environnement de ces îles est préservé de toutes sources de pression importantes (ex. : rejets industriels, aménagement touristique), mais il est localement impacté par les déchets non collectés, les effluents d'élevage et les apports terrigènes qui,

en retour, impactent la qualité de vie des communautés locales. Une des actions quasiment immédiates a consisté à organiser des campagnes de ramassage des déchets, disposer des poubelles dans les villages, renforcer le tri, tout en sensibilisant et en informant les habitants du village. La participation des services, notamment le Service de l'environnement et la Direction des Services de l'Agriculture, assure la pérennité de l'action. Un succès vite acquis, avec des conséquences visibles sur la qualité de vie des habitants, dans un village peut faire exemple et inciter d'autres villages à faire de même pour, progressivement, traiter le problème au niveau d'un ensemble de villages voisins.

La faisabilité implique que l'on soit réaliste par rapport au champ et aux objectifs poursuivis dans le projet. Même avec des moyens supplémentaires extérieurs, il est préférable de dimensionner le projet selon les moyens non seulement disponibles, mais également mobilisables à court terme. Les moyens recouvrent les ressources humaines et financières; leur inventaire va permettre de voir où il est nécessaire de porter l'effort pour mobiliser ces ressources

qui peuvent être manquantes, mais qui sont aussi souvent peu ou mal utilisées.

Dans la préparation du plan d'action, à chaque objectif correspondent des actions et des mesures opérationnelles à prendre. Sans perdre la cohérence d'ensemble, il peut être utile de développer des fiches individuelles d'action comme l'encadré ci-dessous en donne un exemple.

EXEMPLE DE STRUCTURATION DES FICHES D'ACTION

- ☑ Titre de l'action. Responsabilité de mise en œuvre
- ☑ Description résumée du contexte et de la problématique traitée
- ☑ Buts à 10 ans auxquels concourt l'action, exprimés brièvement
- ☑ Objectifs de l'action, à un, deux, ou trois ans, globaux ou spécifiques, qualitatifs et quantitatifs, exprimés en états de situation à atteindre
- ☑ Description de l'action : méthode d'approche, localisation, contenu, acteurs impliqués
- ☑ Moyens prévisionnels (techniques, humains, matériels, formation des acteurs)
- ☑ Budget prévisionnel
- ☑ Plan de financement prévisionnel
- ☑ Calendrier des travaux
- ☑ Dispositif d'évaluation : indicateurs de résultats (quantitatifs et qualitatifs), moyens d'évaluation
- ☑ Coordination interinstitutionnelle nécessaire

2.3.5 PRISE EN COMPTE DU FAIT COUTUMIER

En Océanie, sur les petites îles, la prise en compte du fait coutumier est essentielle. Il s'agit de prendre en compte l'existant, le cadre légal, les outils réglementaires dont le droit coutumier, pour coconstruire un dispositif qui permette de reconnaître et respecter l'ensemble des acteurs

avec leurs pratiques, leurs coutumes (droits coutumiers), et leurs croyances. Dans cette démarche, le formel et l'informel sont deux catégories de paramètres indissociablement liés, qui doivent donc être simultanément pris en considération.

COEXISTENCE DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE

Comme presque partout dans l'Océanie, deux systèmes de gouvernance coexistent : un système de type gouvernemental sur l'ensemble du pays, et un système localisé en réseau, de type coutumier. Un exemple est donné sur le site pilote RESCCUE de la province Ra à Fidji : en parallèle avec le système gouvernemental existe un système de gouvernance lié aux populations autochtones iTaukei. L'unité du système est familiale dans chaque village qui est lui-même en réseau avec les autres villages pour former l'équivalent d'un district coutumier (iTaukei Tikina). Chaque Tikina est doté d'un Conseil qui est composé des chefs et responsables (headman) de village. Au sommet du système coutumier iTaukei, à l'échelle de la province, se tient le Conseil provincial de Ra qui

est composé des leaders autochtones réunis autour du chef élu de la province en tant que président, et du représentant de la province de Ra (Roko Tui Ra du système gouvernemental) en tant que secrétaire, faisant ainsi le lien entre les deux systèmes de gouvernance. Le Conseil provincial coutumier va ainsi collaborer avec le Bureau provincial pour la mise en œuvre des programmes et des projets intéressant la province de Ra. On voit ainsi que la non-prise en considération du système de gouvernance et des droits coutumiers conduira à une non-appropriation sinon un rejet des actions de gestion et de développement des ressources au niveau local. Tout arrangement institutionnel lié au projet doit donc refléter cette coexistence des systèmes de gouvernance.

Il est important de garder à l'esprit que les structures coutumières sont elles-mêmes des structures de représentation qui les mettent dans une posture de négociation avec les structures administratives. En termes de participation, comme toute autre structure, elles peuvent ouvrir la voie de la participation en milieu traditionnel, comme

elles peuvent aussi fermer le jeu en refusant de laisser le processus participatif les déborder. Il s'agit donc bien de faire valoir leur intérêt à accepter d'organiser leur propre dépassement dans un processus participatif et les accompagner méthodologiquement pour ce faire.



2.4 DÉMARCHE PARTICIPATIVE

2.4.1 POURQUOI UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE ?

Les démarches participatives sont au cœur de la mise en œuvre des projets INTEGRE et RESCCUE, de l'identification des enjeux et besoins à l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action et de gestion intégrée terre-mer qui en découlent. Objet de plusieurs décennies d'expérience dans le Pacifique et dans le monde, la participation n'en demeure pas moins un défi quotidien pour les acteurs chargés de la mettre en œuvre ou invités à s'y impliquer. Bien que des outils relevant de l'« ingénierie sociale » existent, elle reste souvent perçue comme « floue », car ne relevant pas de pratiques standardisées.

Avec l'environnement, la participation trouve un champ particulièrement fécond pour deux raisons :

1. les causes environnementales sont souvent portées par des acteurs « minoritaires », au sens où ils ne disposent pas des leviers de pouvoir nécessaires et trouvent peu de relais vers les centres de décision, et
2. les dossiers environnementaux sont fréquemment marqués par l'incertitude, la controverse scientifique : l'expertise y est fréquemment mise en doute.

L'enjeu de la participation est donc d'amener les acteurs à devenir responsables de leurs propres actions pour qu'elles ne se fassent pas au détriment de celles des autres, et ainsi qu'ils changent de comportement en prenant en main leur propre développement. Le moteur d'une telle participation est représenté par un projet commun, quel qu'il soit et plutôt avec une vision long terme, mais des actions court terme, dont l'identification collective demande beaucoup d'écoute de la part de tous et du ou des « animateurs-facilitateurs » en particulier.

Il n'y a pas de bon ou de mauvais niveau de participation, mais l'expérience montre que plus le niveau de participation est élevé, plus le programme ou le projet sont opérants. Le niveau approprié de participation variera selon le contexte et le programme/projet – ce qui est important est d'établir le bon niveau de participation dès le démarrage du processus de planification et de le soutenir ensuite pour qu'il ne relâche pas.



2.4.2 LE RÔLE DE L'ANIMATEUR-FACILITATEUR

Des expériences des deux projets INTEGRÉ et RESCCUE, comme pour de nombreux autres projets, on peut tirer un certain nombre de constantes sur les compétences requises de l'animateur-facilitateur¹ :

- Ménager un équilibre entre son savoir-faire dans la gestion du projet et son «savoir-faire-faire», essentiel pour pousser les acteurs à faire eux-mêmes, prennent de l'autonomie dans l'action. Pour réussir à être ainsi à la fois moteur et en retrait, l'animateur-facilitateur doit pouvoir disposer de ressources d'appui, qui soulagent ses fonctions de gestion de projets afin de lui dégager du temps pour ses fonctions de mobilisation;
- la négociation est au cœur du métier de l'animateur-facilitateur. Il lui faut donc à la fois savoir gérer des conflits, ce qui peut parfois nécessiter d'adopter une posture neutre de médiation, et faire preuve d'engagement pour l'environnement, afin d'une part que les choses avancent et d'autre part que cet engagement dans le territoire le rende digne de confiance. Dès lors, même si elle est inconfortable, cette tension entre neutralité et engagement, entre médiateur et porteur de cause, est au cœur du métier d'animateur.

→ Comment alors gérer ces tensions ? En faisant preuve dans tous les cas d'humilité et d'écoute, en prenant le temps du terrain (« la meilleure façon d'aller vite c'est de prendre le temps »), ce qui pose bien sûr la question de l'équation avec la temporalité de la planification administrative. Soulignons également qu'une telle écoute nécessite un minimum de formation en matière « d'ingénierie sociale » pour savoir écouter, mais aussi interpréter (grilles de lecture), contextualiser, et prendre du recul, surtout en situation conflictuelle.

À ce titre, l'identification des jeux d'acteurs sur leur territoire est essentielle dans le cadre du diagnostic initial. Cela inclut la compréhension des facteurs de cohésion sociale, la volonté politique au niveau local, et le degré d'adaptabilité des institutions et des acteurs locaux (associations, etc.). Élaborer une stratégie commune revient à la notion de contrat social entre les acteurs, où la « ritualisation » des accords (comme des relations) engage fortement les individus par rapport à la gestion d'un bien commun (ce qui caractérise fortement les « droits coutumiers »).

LE RÔLE CRUCIAL DES ASSOCIATIONS LOCALES

Le site pilote conjoint INTEGRÉ et RESCCUE de la commune de Touho (Zone côtière nord-est, Nouvelle-Calédonie) est un site où la population doit faire face à des problèmes récurrents de qualité de captage d'adduction d'eau potable du fait de l'érosion des sols forestiers notamment à l'endroit où se trouve le point de captage. Ces phénomènes d'érosion sont dus en premier lieu aux espèces envahissantes (cerfs et cochons féroces) qui se concentrent en limite de forêt dense humide. À la demande des conseils des chefs de clan de Poye et Tiwaé, il s'agissait donc de sécuriser la ressource en eau du captage d'eau potable de Hâciinên en accélérant le processus de retour de la couverture forestière et en renforçant les capacités d'action d'un acteur opérationnel clé, une association existante des chasseurs « Tipwoto ». TIPWOTO est une association de

chasseurs active depuis avril 2013 sur le périmètre proche des champs vivriers des tribus membres. Pour qu'elle étende son activité sur le cerf et sur la forêt, une convention de collaboration pour la mise en œuvre des actions de régulation des espèces envahissantes a été passée. Une équipe constituée d'un animateur, de 4 chasseurs professionnels et de 2 autres en réserve, a ainsi été basée à temps partiel dans la zone de captage avec l'établissement d'un campement permanent de chasse. Pour la partie restauration du couvert végétal et prévention des incendies, un groupe informel a d'abord été créé par le conseil des chefs de clan avant qu'une association ne soit instituée. Au total, les opérations ont été principalement menées par deux associations locales, l'une préexistante, et l'autre nouvelle, offrant toutes deux les conditions de la durabilité des actions.

¹ Atelier technique régional « Participation du public dans la gestion et les décisions en matière d'environnement ». Atelier technique régional INTEGRÉ-RESCCUE, 4-8 décembre 2017 – Nouméa, Nouvelle-Calédonie

2.4.3 CONFIANCE ET CAPACITÉ

On retrouve les notions de respect (partenariat) et de construction de la confiance en assurant notamment et régulièrement les retours ou restitutions dont il est question plus haut. Ces restitutions peuvent se faire de manière individuelle ou collective, mais dans les deux cas dans les lieux de vie des acteurs. À ce titre, il importe de créer ou de favoriser un espace de rencontre entre les acteurs d'un même territoire (cf. site INTEGRE d'Opunohu). Au bout du compte, la démarche participative concourt à la «capabilité» des personnes, c'est-à-dire, au-delà des capacités de connaissance et/ou techniques, à être en capacité de faire des choix par rapport à son propre futur, sur son propre territoire.

À ce titre, les qualités d'animation doivent non seulement être celles d'un «ensemblier» généraliste qui sait faire travailler les gens ensemble, mais également de «savoir-faire-faire» pour faciliter la prise d'autonomie du collectif et favoriser la capacité des acteurs. Pour être crédible, gagner la confiance de tous, la neutralité de l'animateur doit pouvoir se conjuguer avec son engagement sur le terrain. C'est son engagement sur le territoire qui va lui permettre de mener son animation, car c'est notamment cet engagement concret qui le rend digne de confiance pour ses interlocuteurs.



3. LES MOTEURS DE L'ACTION

Le temps de l'élaboration va bien sûr conditionner la forme et les conditions de mise en œuvre du futur plan d'action à travers les cadres d'action et le degré d'engagement des acteurs. Il s'agira de réunir les conditions

favorables à la mise en œuvre et de s'assurer de la participation de tous les acteurs concernés d'un bout à l'autre du processus ou cycle de projet.

3.1 RÉUNIR LES CONDITIONS FAVORABLES

Très souvent, la mise en œuvre d'un plan pose problème, car dès le départ les conditions favorables à cette mise en œuvre n'étaient pas réunies. En fait, dans la réalité, elles ne sont jamais établies une fois pour toutes, elles se construisent au fur et à mesure du déroulement du processus de gouvernance, du début jusqu'à la fin du projet (une ou plusieurs actions sur un territoire donné).

La gouvernance est un cheminement qui touche aux questions de pouvoir, de relations entre les individus et les institutions, et de leur capacité à rendre compte de leurs initiatives et de leurs actions. Les différentes formes de gouvernance rencontrées vont donc dépendre des valeurs (culture), des politiques, des lois et règlements, et des institutions existantes, selon des jeux d'acteur entre secteurs privés (le marché), le gouvernement et les collectivités, et l'ensemble des organisations et réseaux propres à la société civile.

Des formes de gouvernance établies dépend donc le type de gestion mise en œuvre. Mais cette dernière, pour être opérationnelle, requiert un certain nombre de conditions, toutes sous-tendues par l'idée fondamentale d'apprentissage collectif (apprendre en faisant... et en s'écoutant). Dans l'identification d'un problème, on part souvent des « lanceurs d'alerte » (individus, ONG, groupe professionnel, etc.) vers un groupe porteur initial, puis une autorité de coordination plus formalisée avec un mandat spécifique. Cette autorité de coordination doit pouvoir s'appuyer sur un comité de pilotage à caractère plutôt politique (prise de décision sur les orientations) et un comité ou une cellule techniques de mise

en œuvre, faisant notamment appel aux scientifiques là où c'est utile et nécessaire, en évitant la constitution de comités constitués uniquement ou majoritairement de personnes extérieures aux réalités sociales du terrain et qui risquent donc d'être peu suivis dans leurs recommandations.

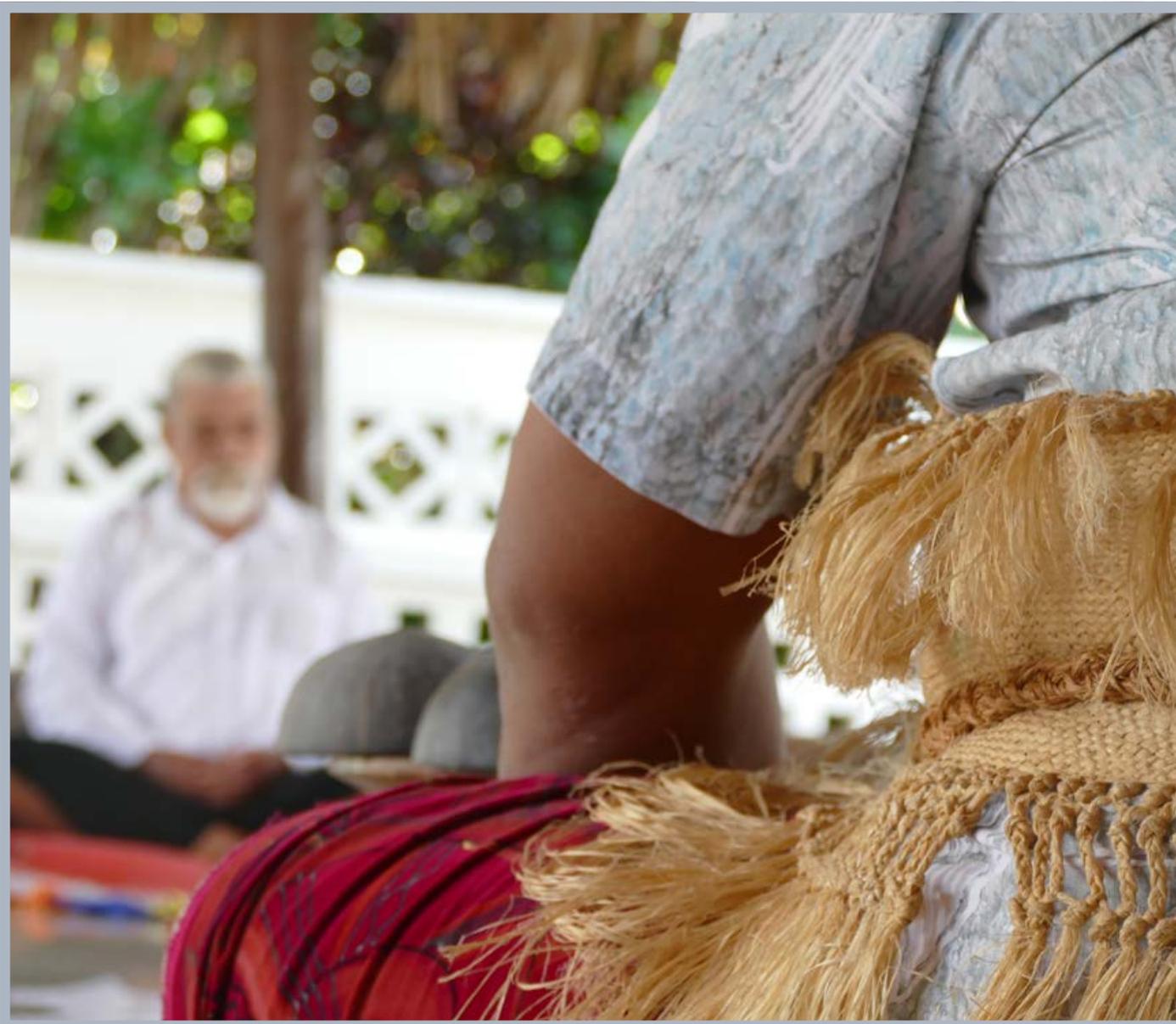
Plus précisément, les conditions requises concernent :

- tout d'abord, le **soutien politique** aux niveaux local (communes ; chefferies) et si possible à l'échelle supérieure (provinces, pays) ;
- le **soutien des différents groupes sociaux** directement et indirectement concernés (professionnels, éducationnels, religieux, sportifs, etc.) ;
- les **financements**, qui devraient être au moins identifiés à ce stade, sans mettre de côté la possibilité de financements additionnels plus tard ;
- les **arrangements institutionnels** selon une évolution qui peut partir des « lanceurs d'alerte », vers un groupe porteur initial, puis une autorité de coordination plus formalisée avec un mandat spécifique. Cette autorité de coordination doit pouvoir s'appuyer sur un comité de pilotage à caractère plutôt politique (prise de décision sur les orientations) et un comité ou une cellule techniques pouvant s'appuyer à la demande sur les connaissances scientifiques et techniques nécessaires.
- Une **stratégie et un plan d'action** collectivement adoptés (contrat social).



Dans les îles du Pacifique, où les sociétés traditionnelles sont encore vivantes ou tout du moins sous-jacentes aux formes importées de gouvernance et de gestion, il est bon de garder à l'esprit les formes de gouvernance communautaire basées sur le droit coutumier qui s'apparente au droit des communs, revenant à la gestion des biens communs ou biens partagés (comme les ressources de la pêche) au sein d'une communauté qui vit en interactivité. On a ainsi huit règles de fonctionnement de la gestion des biens communs (Ostrom, 1990)¹ que l'on retrouve en grande partie promues dans tous les projets pilotes d'INTEGRE ou de RESCCUE, à travers les collectifs opérationnels (tribu, association, groupe spécifique, etc.) qui mènent les actions :

- **Limites territoriales clairement définies**
- **Système de redistribution équitable des coûts et des bénéfices**
- **Choix collectifs**
- **Système de suivi**
- **Système de sanctions progressives**
- **Mécanismes de gestion des conflits**
- **Reconnaissance (légale) des droits à l'auto-organisation (sur un espace donné)**
- **Approche multiéchelle (« polycentrique ») en réseau**



¹ Voir aussi, « Les biens communs, modèle de gestion des ressources naturelles ». Passerelle dph n° 02. 05/2010. www.mercredis.coredem.info/communs

3.2 SUSCITER LES CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT

Les conditions qui précèdent pourront être réunies selon le degré de participation des acteurs et des décideurs. Les critères de « bonne gouvernance » (cf. Tableau ci-dessous) qualifient de manière plus précise la nature et les condi-

tions de cette participation (appropriation) et de son corollaire, la démarche participative, systématiquement appliquée dans le cadre des cas pilotes du projet INTEGRE comme du projet RESCCUE.

Les 5 principes de bonne gouvernance (modifié de Abrams et al. 2003¹)

| Cinq principes de bonne gouvernance | Critères de définition des Nations Unies | Critères communs à la GIZC |
|--|---|--|
| 1. Représentativité et légitimité | Participation Consensus | <ul style="list-style-type: none"> - Non-discriminations (genre, ethnicité, classe sociale, etc.) - Recherche du dialogue et du consensus - Relations de confiance entre acteurs - Respect des règles par appropriation des décisions (plutôt que par la peur du gendarme) |
| 2. Capacité à rendre compte | Capacité à rendre compte (selon les organisations et selon que la décision est interne ou externe) Transparence (circulation libre de l'information utile et nécessaire) | <ul style="list-style-type: none"> - Degré de connaissance des acteurs sur les enjeux de la prise de décision, qui est responsable pour quoi, et où sont les responsabilités qui demandent à être suivies - Accessibilité de l'information pour tous - Normalisation du « rendre compte » (pas seulement limité à une communication orale) |
| 3. Performance | Capacité à répondre (aux besoins et attentes des acteurs) Efficacité et efficience : (Processus et institutions produisent des résultats qui répondent aux besoins selon le meilleur usage des moyens disponibles) | <ul style="list-style-type: none"> - Capacité administrative des institutions - Capacité humaine et institutionnelle à remplir le rôle et les responsabilités qui lui sont attribués - Robustesse et résilience (capacité de solutionnement et/ou d'adaptation face aux changements) |
| 4. Équité | Équité (opportunités égales pour tous) : Justice | <ul style="list-style-type: none"> - Respect de chacun dans les initiatives prises - Redistribution équitable des coûts et bénéfices issus du développement - Cohérence dans l'application des lois et règlements - Système de résolution des conflits et de sanctions progressives |
| 5. Vision | Vision stratégique partagée | <ul style="list-style-type: none"> - Diagnostic du socioécosystème - Leadership à tous les niveaux de prise de décision et d'action - participation et apprentissage collectif |

¹ Abrams P, Borrini-Fereyabend G, Gardner J, Heylings P. 2003. Evaluating governance – A handbook to accompany a participatory process for a protected area.

Bien sûr, les changements de comportement ne se génèrent pas en un jour ni en un seul projet, mais dans le temps selon un processus d'apprentissage (de tous, y compris des animateurs) et d'adaptations successives.

De plus, un projet n'agit jamais en isolation, mais sur un territoire qui a sa propre histoire, sur lequel diverses politiques s'exercent et d'éventuels autres projets existent, le tout, additionné aux facteurs externes, contribuant aux changements intervenant sur le territoire en question.

Du coup, les critères de «bonne gouvernance» tels que décrits plus haut ne sont pas uniquement propres au pro-

jet, mais plutôt au territoire sur lequel il agit, en relation avec les trajectoires de gouvernance passée, présente, et avenir, en réponse à toutes les sortes de changement qui peuvent survenir dans le temps et l'espace.

Ainsi, si tous les critères importent, leur hiérarchie n'est pas nécessairement la même selon les contextes et les cycles de projet. Priorité peut être donnée à certains critères pour ensuite faire le choix des indicateurs qu'il conviendra de définir et de suivre. On reviendra sur ce point dans la mise en œuvre du plan.



4. LE TEMPS DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE L'ÉVALUATION

4.1 QUELQUES ÉLÉMENTS OPÉRATIONNELS DE MISE EN ŒUVRE

4.1.1 CONDITIONS REQUISES ET APPROPRIATION

Clairement, si les conditions requises (comme développées précédemment) ne sont pas remplies ou sont déficientes, et que le degré de participation (d'appropriation)

des acteurs comme des décideurs est faible, il sera impossible d'atteindre les objectifs fixés dans le plan.

MOBILISER À TRAVERS LA GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX

L'appui à la gestion durable des déchets a été une des entrées sectorielles fortes du projet INTEGRE. Le principal pilote s'est déroulé à Wallis-et-Futuna, mais la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont été également concernées par un certain nombre d'actions. L'objectif général était de proposer des solutions adaptées aux États et Territoires insulaires océaniques et aux autres États océaniques, qui rencontrent de grandes difficultés pour transférer leurs déchets dangereux. Pour mener à bien le projet à Wallis-et-Futuna (200 000 litres d'huiles usagées, 300 tonnes de batteries exportées), il a fallu mobiliser de nombreux partenaires publics et privés, mais également la population locale pour l'inventaire et le regroupement des déchets. À travers les actions, dont de nombreux ateliers de formation, une importante sensibilisation des entreprises et des professionnels concernés a pu être réalisée, alors que des conventions étaient passées avec les acteurs clés pour assurer la gestion durable de ces déchets. Ces actions, largement relayées par les médias locaux, ont donné lieu à une forte mobilisa-

tion de la population et des associations pour notamment participer à des campagnes de collecte sur les deux îles en vue de regrouper l'ensemble des déchets vers les Centres d'Enfouissements Techniques. Le projet a donc permis de conditionner, d'évacuer, d'analyser et de traiter le stock historique de déchets, mais également de mettre en place une filière durable de collecte et d'exportation pour Wallis-et-Futuna. La filière sera pérennisée sur fonds propres du Territoire. Au-delà, les études menées par le projet permettront de tester avec d'autres territoires ou États insulaires les possibilités de créer des filières communes d'optimisation de la gestion des déchets dangereux dans le Pacifique. Des décideurs aux services techniques, entreprises privées et simples habitants, un des résultats majeurs du projet a été de susciter une prise de conscience et donc des changements de comportement irréversibles sur cette question vitale d'accumulation, d'exportation et de traitement des déchets dangereux dans les îles.



4.1.2 APPROCHE TERRE-MER

Comme on l'a vu plus haut, en Polynésie, la pratique dynamique du rahui s'adresse à un territoire terrestre et maritime, concept sacré de la cosmogonie polynésienne qui se traduit par une toponymie extrêmement précise et hautement significative de chacun des lieux du sommet de la montagne jusqu'à la barrière des récifs, dans un territoire donné sous la coupe d'un chef. Cette approche

rejoint celle des écosystèmes, qui prend en compte les interconnexions notamment entre systèmes terrestres et marins, particulièrement en termes d'impact puisque l'on sait que la majeure partie des pollutions dans le lagon proviennent du bassin versant, particulièrement lorsqu'il s'agit d'îles hautes.

LE «RAHUI», PORTE D'ENTRÉE VERS LA GESTION INTÉGRÉE TERRE-MER

Le «rahui» est traditionnellement une restriction communautaire de l'accès ou de l'usage d'un espace ou d'une ressource terrestre ou marine. Aujourd'hui, le concept a évolué, mais le terme reste très parlant pour les acteurs locaux et constitue une porte d'entrée vers la gestion intégrée terre-mer dont la notion n'est a priori pas appropriée localement. Ainsi, le projet INTEGRÉ a travaillé au développement d'un réseau de «rahui» autour de la presqu'île de Tahiti selon une méthode de gestion participative similaire :

1. une phase de diagnostic sous forme d'enquêtes auprès des pêcheurs, des experts des noms vernaculaires, la cartographie d'acteurs des activités à terre, des études socioculturelles, et le suivi des ressources lagonaires;

2. une phase de restitution-discussion avec présentation des résultats du diagnostic aux différentes communautés qui, sur cette base, décidaient d'aller plus loin ou non.

S'il y avait consensus sur un territoire (ex. : une commune) pour mettre en place un «rahui», un comité de gestion était constitué (selon les principes de fonctionnement définis plus haut) et une demande de classement de la zone était transmise aux services du Pays compétents. Au total, en 2018, trois nouveaux «rahui» ont pu être créés avec un modèle répliquable dans de nombreux pays polynésiens partageant la même culture.

4.1.3 UTILISATION DE TOUS LES SAVOIRS

La gestion d'un territoire est basée sur la connaissance que l'on en a, à partir des savoirs de ses habitants et usagers, combinés aux connaissances scientifiques. En général, les planificateurs, les décideurs et le grand public ne s'intéressent pas aux données brutes. La transformation des données brutes en informations utiles est complexe et exige non seulement la maîtrise des procédés de traitement, mais, avant tout, des expertises thématiques et interdisciplinaires. Informations et connaissances ne sont utiles que si elles sont mises à disposition quand et où elles sont nécessaires. Cela implique que scientifiques,

usagers et gestionnaires travaillent en équipe et réévaluent périodiquement l'utilité des informations produites par rapport aux objectifs et aux priorités de l'action.

L'articulation des savoirs suppose non seulement des lieux de rencontre, mais également la capacité d'aller chercher les informations qui vont éclairer les décisions, les informations «utiles». Dans ce sens, articuler les savoirs, ça n'est pas seulement constituer des références, établir des bases de données, des diagnostics les plus complets possible : c'est aussi gérer des rapports de force et des rapports de pouvoir entre différents détenteurs de savoirs.

4.1.4 CONTEXTE CULTUREL

La question du contexte culturel et des différentes perceptions qui s'en suivent, est souvent mésestimée et conduit à des solutions qui peuvent être tout aussi bien adaptées dans certains cas et échouer dans d'autres. Communiquer efficacement avec les usagers et les gestionnaires néces-

site une bonne connaissance des systèmes de valeur existant là où ces derniers opèrent, d'où l'importance de l'état des lieux préalable. Pour être encouragé, il est par ailleurs nécessaire que cet effort d'adaptation de la communication soit reconnu et récompensé par les institutions.

PARTIR DES BESOINS LOCAUX

Dans l'exemple donné plus haut sur la gestion des déchets à Wallis-et-Futuna, il a été très vite clair que la sensibilisation des communautés était une condition préalable à la mise et la réussite du projet. Plutôt que d'imposer des schémas a priori, la démarche adoptée a été de soutenir des actions de sensibilisation imaginées et élaborées par les partenaires locaux, selon leurs besoins et les enjeux du territoire, notamment portés par les élèves des écoles. De nombreux partenaires ont pu ainsi être impliqués sur de nombreuses thématiques. Ainsi, à travers les 150 actions menées,

près de 6500 personnes ont été sensibilisées (dont 3500 élèves). Ces actions, qui ont été largement relayées médiatiquement, ont permis le renforcement de la capacité des acteurs, le transfert de compétences, l'acquisition de connaissances ont permis l'appropriation et le relai par les acteurs et les élèves de plus, la mise en réseau des acteurs, le renforcement des associations locales dans leurs actions et la création de supports pédagogiques, ont permis une véritable évolution des comportements et des prises de conscience.



4.1.5 MONTAGE INSTITUTIONNEL

Il s'agit de mettre en place les relais institutionnels nécessaires aux plans sectoriel et territorial, afin que le plan soit opérationnel et cohérent avec les politiques communales, provinciales et nationales correspondantes ainsi qu'avec leurs instruments (législatifs, réglementaires, économiques, etc.) de mise en œuvre. Le comité de pilotage devient en général la structure d'animation abritée au sein d'une institution ou d'une autre. La force de cette structure d'animation réside non seulement dans la reconnaissance officielle de sa légitimité, mais surtout dans sa capacité à incarner le projet collectif (contrat social) représenté par le plan de gestion et à s'autoriser à rappeler les engagements de chacun : plus les débats se-

ront exprimés publiquement, plus le poids du regard collectif des partenaires jouera. Tel est l'enjeu de la gouvernance locale face à des rapports d'autorité et de recours aux contentieux.

Le montage institutionnel est donc essentiel à la formalisation et au fonctionnement des partenariats (et donc de la participation), ainsi qu'à la pérennisation de l'initiative au-delà de sa période de financement externe comme dans le cas du projet INTEGRE et de ces pilotes. À cet effet et au niveau local, les montages institutionnels peuvent être utiles aux échelles des villages, communes ou provinces (comme dans le cas de la Nouvelle-Calédonie).

DES ENTITÉS LOCALES DE COGESTION

En Nouvelle-Calédonie, à Ouvéa Beautemps-Beaupré, le processus de gestion participative s'appuie notamment sur le développement de l'écotourisme. À ce titre, il a été mis en place un GDPL, un instrument d'entrepreneuriat qui permet d'intégrer beaucoup d'éléments constitutifs du territoire, dont le coutumier. Le GDPL a été placé au sein d'un comité de gestion. La mobilisation des membres du GDPL, d'abord faible, a significativement remonté grâce à l'appui de l'animateur (facilitateur) de terrain. Cet arrangement institutionnel efficace, mis en place dans le cadre d'INTEGRE, devra par la suite trouver d'autres sources de financement et une implication «managériale» plus forte de la province.

En Polynésie française, à Raiatea-Tahaa, comme dans de nombreux atolls isolés, toutes les institutions compétentes ne sont pas nécessairement re-

présentées sur place. Dans le cas de Raiatea-Tahaa, leurs missions sont assurées par la circonscription des îles Sous-le-Vent, représentation déconcentrée du Président du Pays et des services administratifs. La mise en place de la gestion intégrée du lagon de Raiatea-Tahaa a nécessité de travailler sur des modalités de gestion commune d'un espace pluricompetences, éloigné de l'administration centrale, et plus particulièrement sur les modalités d'animation de la gestion. Le modèle de gouvernance proposé a été de constituer un comité de développement local du lagon, qui aurait pour rôle de mettre en œuvre et de suivre et réviser le plan de développement arrêté collectivement. Il a été proposé que ce comité soit animé par la circonscription des îles Sous-le-Vent. Ce modèle, qui permettrait entre autres un relai des administrations centrales vers le local et inversement, est en cours de discussion avec le Pays.

4.1.6 RÔLE DU COMITÉ DE PILOTAGE

Le comité de pilotage peut s'appuyer sur une cellule technique et des groupes de travail qui s'organiseront par objectifs et actions prévus. Le comité de pilotage n'exécute pas, mais a un rôle politique d'orientation et de supervision, ce qui implique que les politiques soient présents ou délèguent de manière officielle. La cellule technique a un rôle d'exécution et de coordination du processus, d'engagement et de suivi des actions, de communication et de concertation, de conduite d'études complémentaires, de conduite d'opérations et de travaux, etc. En phase de réalisation, le comité de pilotage aura à travailler plus particulièrement sur la modification ou la création d'actions de formation et de communication auprès des partenaires, des dispositifs relationnels ou institutionnels, des dispositifs réglementaires ou des règles de bonne conduite, des dispositifs financiers ou encore des dispositifs juridiques,

qui représentent autant de cadres indispensables à l'organisation concrète des actions prévues dans le plan de gestion.

En termes de cohérence territoriale, quelle que soit l'échelle considérée, le comité de pilotage doit pouvoir trouver des relais dans des instances de coordination interinstitutionnelle qui permettront de s'informer mutuellement sur l'évolution des politiques sectorielles et territoriales existantes et de leurs instruments de mise en œuvre (plans d'occupation des sols, programmation des logements, projets d'investissement, plan d'action forestier, réseau d'aires marines protégées, etc.). Dans ce sens, le comité de pilotage ne doit pas rester isolé, mais doit être articulé avec les mécanismes de coordination correspondants, même lorsqu'on agit à un niveau local.



4.2 SYSTÈME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

4.2.1 LA NATURE DES INDICATEURS : ÉTAT, PROCESSUS, PERFORMANCE

En fait, le cheminement vers les objectifs finaux d'un plan d'action ou de gestion à plus long terme passe par des objectifs intermédiaires comme décrits plus haut, qu'il est important de pouvoir identifier et ajuster selon le contexte. Ces objectifs intermédiaires pourront être fixés s'il existe un système de suivi avec les indicateurs appropriés et sur la base des états de référence faits lors du diagnostic. Dans le contexte dans lequel on travaille et selon les données du socioécosystème (territoire) concer-

né, quels sont les indicateurs jugés prioritaires, qu'est-ce que l'on essaye de faire bouger à partir de l'état ou plutôt des états de référence des systèmes naturel et social sur le territoire d'intervention? En fait, à l'échelle locale, la question du développement des indicateurs ne se pose pas nécessairement en termes scientifiques, mais en termes de potentialité à faire passer les messages comme nous l'a montré l'expérience des Aires Marines Localement Gérées (LMMA) dans le Pacifique.



Pour une couverture la plus complète possible des différents types de résultats que le projet est supposé produire, il faut revenir aux différentes étapes du projet en termes d'obtention de résultats intermédiaires et de résultats finaux :

| ELABORATION | MOTEURS D'ELABORATION ET DE MISE EN OEUVRE | | MISE EN ŒUVRE ET EVALUATION |
|--|---|---|---|
| Penser Système | Créer les conditions favorables | Susciter les changements de comportement | Réalisation Adaptation |
| RESULTATS intermédiaires <ul style="list-style-type: none"> Diagnostic du territoire (socio-écosystème) Etats de référence | RESULTATS intermédiaires <ul style="list-style-type: none"> Soutien politique Arrangements Institutionnels Financements Stratégie/plan d'action partagés Système de suivi | RESULTATS intermédiaires <ul style="list-style-type: none"> Mobilisation des acteurs Changements de pratique (individus, groupes, institutions) | RESULTATS finaux <ul style="list-style-type: none"> Réalisation des objectifs intermédiaires et finaux Adaptation aux changements |
| Indicateurs d'état (environnemental, social, économique) | Indicateurs de processus (gestion participative et adaptative) | | Indicateurs performance (Indicateurs d'état+ indicateurs de processus) |

- La phase de l'élaboration (diagnostic de territoire) doit permettre de définir un ensemble d'indicateurs d'état qui n'existent pas toujours (états de référence dans les domaines environnemental, social et économique);
- La mise en œuvre des « moteurs » du projet (conditions favorables; changements de comportement) va permettre de définir des indicateurs de processus concernant,
 - la réunion des conditions favorables : le niveau de soutien politique, les arrangements institutionnels

mis en place, les financements, l'existence ou non d'un plan d'action et d'un système de suivi; et

- les changements de comportement : mobilisation des acteurs, changements des pratiques (institutions, groupes, individus);

- Enfin, la mise en œuvre de l'ensemble du projet sous la forme d'indicateurs de performance regroupant le niveau de réalisation des objectifs du projet (écart avec les indicateurs d'état initial) et les indicateurs des processus mis en œuvre comme décrits plus haut.

PROGRAMME DE SUIVI, D'ÉVALUATION, ET D'APPRENTISSAGE

Au Vanuatu, RESCCUE a contribué au développement d'un plan de gestion intégrée de la zone Nord de l'île d'Efate. Le plan comprend notamment un programme de suivi, d'évaluation et d'apprentissage (MEL : Monitoring Evaluation and Learning) qui est considéré comme central, avec trois objectifs :

- Démontrer que les activités de gestion intégrée contribuent à l'adaptation au changement climatique dans la zone Nord d'Efate;
- Informer le plan de gestion à 5 ans pour mise à jour et renouvellement/adaptation et/ou réplique du plan sur d'autres îles, provinces ou communautés de Vanuatu;

- Maintenir la prise de conscience et l'engagement entre le plan et sa mise en œuvre, et les acteurs de la zone Nord d'Efate.

Le processus consiste ici à sélectionner des unités quantifiables les mieux à même de refléter le degré d'avancement des actions du plan, et de définir leur mode d'échantillonnage pour être mesurées. Pour ce qui est des paramètres environnementaux, la mesure de la performance du projet prendra en compte le cycle naturel des ressources pour que les cibles du projet soient atteignables dans la durée de vie du projet.

Mais tous les indicateurs ne sont pas quantifiables surtout lorsqu'il s'agit de mesurer l'évolution des comportements, résultant notamment du niveau de participation

des acteurs, un processus qui a été systématiquement développé dans le cadre du projet INTEGRE :

4.2.2 ÉVALUER LE PROCESSUS PARTICIPATIF

Comment peut-on qualifier un « bon » processus participatif, à savoir comment peut-on qualifier si un processus est réussi ? Dans le modèle de bonne gouvernance tel qu'évoqué plus haut, le processus participatif est central en matière de responsabilités partagées où chacun est censé connaître et respecter ce qu'il a à faire et en rendre compte aux yeux des autres. Les critères d'évaluation vont donc porter sur la qualité de cette distribution des responsabilités : transparence de la répartition des tâches, des moyens, suivis des résultats de chacun, etc., en relation avec l'efficacité opérationnelle de l'ensemble.

Dans d'autres contextes ou dynamiques de participation, le raisonnement peut être différent : par exemple, le modèle de la communauté locale où on considère que le bon état de l'environnement est le ciment de la communauté locale. La manière d'exercer une responsabilité partagée sur l'environnement ne repose pas alors sur la distribution des responsabilités, mais sur la mutualisation d'une responsabilité exercée ensemble (la gestion d'un bien commun). Dans ce cas, la participation sera évaluée sur

le degré d'achèvement des huit règles de fonctionnement de la gestion des biens communs comme décrites plus haut (Ostrom, 1990).

Enfin, un autre modèle qui s'est présenté sur les sites pilotes d'INTEGRE est celui de la « coalition environnementale ». Par exemple, faire coalition autour d'un Programme de Gestion de l'Environnement Marin (PGEM) et mettre autour de la table tous ceux qui ont intérêt à préserver le lagon, y compris ceux qui ont pu se sentir exclus comme les pêcheurs. Ici, l'idée n'est pas de mobiliser tout le monde, mais de rééquilibrer des rapports de force. Ce qui va devoir être mesuré au bout du compte, c'est le rayonnement et la cohésion de la coalition, tous guidés par des changements de comportement sur la question de la préservation du lagon.

Dans chaque situation, il est très important de construire un référentiel adapté et de définir le raisonnement et donc les questions qui font que la participation permet d'améliorer le socio-écosystème d'un territoire donné.

4.2.3 ÉTABLIR UN TABLEAU DE BORD

Le système d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs tels que décrits précédemment doit en principe venir alimenter un tableau de bord de suivi des actions engagées. Ce tableau de bord joue les rôles de dispositif de veille pour déceler les changements et les opportunités, et de dispositif d'évaluation pour apprécier l'efficacité des actions et prendre les décisions d'ajustement ou de modification qui s'imposent. Outre le suivi global de la zone concernée, le tableau peut être utile pour suivre plus particulièrement d'éventuelles sous-unités géographiques en tant que territoires ayant ses caractéristiques propres de sen-

sibilité et de vulnérabilité. L'opérationnalité du système de suivi-évaluation est fondamentale, car il est l'outil privilégié qui permet de garder une vision globale des activités sans se noyer dans l'opérationnel au quotidien.

Le tableau de bord peut également comprendre de façon utile le suivi des budgets, en ce sens que l'affectation des moyens financiers d'investissement et de fonctionnement traduit les choix effectifs qui ont été faits. Une présentation analytique des dépenses et recettes par objectif permet de comparer budgets prévisionnels et budgets réalisés et d'analyser les écarts.

4.2.4 PÉRENNITÉ DES FINANCEMENTS ET DURABILITÉ

Outre les financements de bailleurs de fonds qui n'ont qu'un temps, il est essentiel d'identifier avant et pendant la mise en œuvre du projet, les mécanismes économiques et financiers susceptibles de générer des ressources propres et donc la pérennité des activités. De nombreux outils incitatifs ou réglementaires existent dans ce domaine (subventions, taxes, permis, compensation sous forme de création de «fonds», etc.) selon les milieux de production et les usages. En gestion communautaire ou de cogestion, les accords volontaires instituant des partenariats sur une même ressource entre plusieurs utilisateurs d'une même communauté peuvent conduire à la mise en place de mécanismes de microcrédits via la mobilisation de «Fonds d'investissement communautaire»¹. Ce type de fonds est destiné à être réinvesti dans

des activités de production qui, à leur tour, vont générer de la richesse au niveau communautaire et des revenus pour ceux qui sont directement engagés dans les opérations. Ce type de gestion peut être utilement combiné avec des partenariats passés localement avec le secteur privé (foncier, pêche, tourisme, etc.).

C'est sur la robustesse de ces mécanismes mis en place que l'évaluation de la durabilité des effets d'un projet va pouvoir se faire, plus particulièrement en s'attachant aux conditions de répartition des coûts et bénéfices (monétaire et non monétaires) entre les différentes catégories d'acteurs, du local au national, et aux conditions de fonctionnement des institutions et règles mises en place avec le plan de gestion intégrée terre-mer.



¹ Borrini-Feyerabend G., Farvar M.T., Nguingiri J.C., Ndanga,g V.A. 2000. Co-management of natural resources: organizing, negotiating and learning-by-doing. GTZ and IUCN, Kasperek Verlag, Heidelberg (Germany).

4.2.5 REBOUCLAGE, DURABILITÉ ET RÉPLICABILITÉ

Le temps passant, les contextes environnementaux et socio-économiques changent (à toutes les échelles). Avec la « globalisation », on sait combien les « externalités » peuvent peser sur un territoire et son devenir, aussi petit et isolé soit-il. Il est donc nécessaire, sur la base des acquis et des échecs du plan de gestion mis en œuvre, de reboucler vers les premières étapes d'identification et de diagnostic pour adapter le plan de gestion.

On entame alors un deuxième cycle de planification qui va permettre non seulement de prendre en compte les changements, mais peut-être également d'élargir le champ de la démarche de gestion intégrée en s'appuyant sur l'expérience acquise. Les changements de perception et de comportement, les pratiques de gestion d'un territoire, sont des processus complexes qui ne peuvent évoluer que sur le long terme (10, 20 ans et plus) et qui

justifient donc plusieurs générations de plans de gestion intégrée terre-mer.

La valeur ultime des projets de gestion intégrée terre-mer va pouvoir être jugée à travers leur durabilité et leur répliquabilité, ce qui veut dire d'un rapport coût-efficacité qui soit acceptable pour les sociétés locales et pour les pays, et qui soit intégrable dans les dispositifs existants, financés et mis en œuvre par les gouvernements, les institutions, ou le secteur privé.

En guise de clôture de ce guide, la liste qui suit est basée sur une sélection de bons nombres des bonnes pratiques décrites précédemment, pour augmenter les chances de parvenir à une démarche de gestion intégrée terre-mer dans les pays et territoires insulaires océaniques, qui soit durable et répliquable :

Planification :

- Définir clairement dès le départ les ressources et les instruments (politiques, législatifs) nécessaires pour soutenir, généraliser et répliquer les résultats des activités au-delà de la mise en œuvre du projet.
- Arrêter des coûts qui soient compatibles avec les contextes local et national.
- Inclure des stratégies de maintien des capacités humaines et financières nécessaires à la continuité des activités, après la fin du projet.
- Concevoir dès le départ des projets qui puissent s'intégrer dans les politiques locales et nationales, dans les systèmes de planification sectorielle et intersectorielle, dans le but de garantir une action à long terme et à plus grande échelle.
- Utiliser pleinement les réseaux sociaux et d'apprentissage pour élargir les modèles de gestion à l'échelle de l'île, de la province, du pays, et de la région.

Mise en œuvre :

- Parce que les cultures des îles du Pacifique mettent l'accent sur la coopération, la collaboration et la participation, il est essentiel de développer les projets et de renforcer les communautés locales sur ces bases.

Gestion adaptée :

- Considérer soigneusement les ressources disponibles pour le suivi et la capacité d'analyse des acteurs du projet pour produire une information qui soit compréhensible et accessible pour la prise de décision.
- Le suivi des plans d'action ou des projets pilote devrait inclure les coûts, les diverses ressources utilisées, et le rapport coût-efficacité des différentes actions mises en œuvre.
- Effectuer une documentation rigoureuse des processus, coûts, réussites et échecs, pour être capable de venir ensuite en appui au développement du même type de démarche sur d'autres sites.

5. ANNEXE

RECOMMANDATIONS POUR LA GESTION INTÉGRÉE DES ÉTATS ET TERRITOIRES INSULAIRES OCÉANIENS

Les recommandations qui suivent sont données dans le but de servir éventuellement d'éléments de construction d'une charte sociale d'engagement entre les partenaires d'un projet ou d'un réseau de projets à plus grande échelle. En gardant les grandes lignes, chaque recommandation peut être reformulée pour être mieux adaptée au contexte et aux besoins locaux.

CHAMP D'INTERVENTION ET OBJECTIFS DE LA GESTION INTÉGRÉE DES TERRITOIRES INSULAIRES OCÉANIENS

1. Au même titre que la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), la gestion intégrée terre-mer des Pays et Territoires insulaires océaniques, est définie comme un processus de gestion adaptative, continu et itératif, destiné à promouvoir le développement durable des territoires insulaires. L'intégration porte sur les objectifs, les nombreux instruments requis pour les réaliser, les domaines d'action en termes de secteurs d'activité et de niveaux de gouvernance, ainsi que l'interface des espaces terrestres et marins. Il s'agit donc d'une démarche pluridisciplinaire par essence qui couvre l'ensemble du cycle décisionnel comprenant la collecte d'information, la planification, la mise en œuvre et le suivi des plans d'action sur des territoires donnés. L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et de leur plan d'action font appel à la participation de tous les acteurs, d'un bout à l'autre du processus.

2. Un plan d'action de gestion intégrée terre-mer implique une **volonté politique** appliquée à un territoire, c'est-à-dire un espace, des hommes et les relations qu'ils entretiennent entre eux et avec l'extérieur. L'application de cette volonté politique passe par des étapes, souvent itératives, au cours desquelles des actions ou des tâches sont développées grâce à la mise en œuvre cohérente d'outils et de méthodes touchant aussi bien les questions sur l'état de l'environnement, le développement local, et les aspects sociaux et culturels.

3. La gestion intégrée terre-mer est étroitement liée aux activités de **planification**, mais selon une approche intégrative et des techniques innovantes de gestion des ressources. Cette approche tente de faire face à l'incertitude et à la complexité. Dans ce sens, le système doit être capable d'apprendre en faisant, en intégrant les nouvelles informations au fur et à mesure de leur disponibilité. La gestion adaptative consiste à apprendre en faisant, lorsque la mise en œuvre d'un programme/projet offre la possibilité de tester et d'améliorer les bases scientifiques de l'action. Du fait de son niveau élevé d'incerti-

tude, un programme ou un projet devraient être évalués sur son degré de réussite à court terme et sa capacité à intégrer les nouvelles informations. En résumé : un programme qui apprend peu sera rapidement invalidé par l'incertitude ; alors que celui qui apprend perdurera en dépit même des faibles connaissances de départ.

4. Tout programme de gestion intégrée terre-mer doit par définition s'inscrire sur un territoire donné qui n'aura du sens qu'au travers de la nature des enjeux traités. À l'interface terre-mer, sa réussite repose sur sa capacité à susciter des partenariats entre les différentes institutions sectorielles et les groupes d'usagers à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de ce territoire. Ces partenariats s'appuient sur une approche à « double sens », qui relie le développement de la gestion locale aux politiques provinciales/régionales ainsi qu'aux structures et procédures du gouvernement central. Outre les administrations sectorielles et territoriales, ils concernent tous les acteurs, dont le secteur privé.

5. La gestion d'un territoire est basée sur la **connaissance** que l'on en a, à partir des savoirs de ses habitants et usagers, combinés aux connaissances scientifiques. En général, les planificateurs, les décideurs et le grand public ne s'intéressent pas aux données brutes. La transformation des données brutes en informations utiles est complexe et exige non seulement la maîtrise des procédés de traitement, mais, avant tout, des expertises thématiques et interdisciplinaires. Informations et connaissances ne sont utiles que si elles sont mises à disposition quand et où elles sont nécessaires. Cela implique que scientifiques, usagers et gestionnaires travaillent en équipe et réévaluent périodiquement l'utilité des informations produites par rapport aux objectifs et aux priorités de l'action. La gestion intégrée terre-mer doit donc renforcer la production des connaissances et les systèmes de gouvernance afin d'être en mesure de répondre aux changements des **socioécosystèmes** intervenant à diverses échelles de temps et d'espace.

6. Les méthodes de **participation** engagent ceux qui ont intérêt à ce que les efforts de gestion aboutissent et leur donnent une voix dans la prise de décision. Le fait de devoir réunir tous ces acteurs peut prendre beaucoup de temps et causer des retards dans la phase d'exécution. Toutefois, ce processus qui vise à impliquer tous les acteurs et à maintenir leur implication au travers des différentes phases du projet, fait partie intégrante

du processus de gestion et est donc fondamental pour la réussite de l'initiative. La participation met en œuvre les outils de l'observation sociale et de la création des conditions favorables à la concertation entre les acteurs par une meilleure compréhension des mécanismes d'adaptation, de résistance ou d'innovation qui régissent leur comportement face aux changements.

CONNAISSANCES ET GOUVERNANCE

7. Les deux piliers fondamentaux et indissociables de l'approche GITI sont représentés par les processus de **gouvernance** et la production des **connaissances** utiles à la prise de décision. Cependant, les résultats de la recherche sont en général insuffisamment exploités pour le profit de la gestion. Cette situation tient à un certain nombre de questions de fond évoquées dans les points qui suivent et considérées parmi les plus importantes.

8. La définition des acteurs cibles n'est jamais neutre. De cette définition va dépendre la **nature de l'information** qui va être rassemblée, traitée et communiquée pour permettre aux groupes cibles de travailler à leurs propres solutions. L'instrument souvent légal qu'est l'Étude d'Impact Environnemental est un bon exemple de transfert (ou non) de l'information vers les groupes concernés.

9. Les scientifiques ne sont pas seulement des vecteurs d'information, mais également et souvent ont leurs propres intérêts à défendre. L'absence de consensus entre eux peut retarder ou empêcher le processus de décision de se faire. Il est donc particulièrement important de créer les **conditions du consensus** aussi bien que de faciliter la communication des connaissances.

10. Les études sur la valeur économique des écosystèmes doivent être encouragées, mais ne suffisent pas en elles-mêmes pour la prise de décision. La mesure de l'efficacité économique ne dit pas qui profite des bénéfiques et qui subit les coûts, et est sujette à beaucoup d'incertitudes. Enfin, la décision dépend beaucoup du but de l'individu ou du groupe qui va la prendre. Les **sciences sociales** doivent venir enrichir les sciences économiques afin de protéger les populations de prises de décision mal conçues ou contraires à leurs intérêts.

11. L'inertie des programmes, l'apparition de nouveaux enjeux, et la rareté des ressources posent souvent un défi à la capacité d'adaptation des gestionnaires et des connaissances sur lesquelles ils s'appuient. Les phases

d'évaluation et de réorientation représentent à la fois un défi et une chance de prise de recul pour mieux apprécier les progrès réalisés durant le cycle précédent. Pour combattre certaines idées tenaces quant à l'inutilité de plus de recherche, il est essentiel de veiller à ce que le processus de gouvernance soit en mesure d'assimiler les nouvelles connaissances, que ce soit en continu ou à intervalles de temps, ce que l'on appelle communément la **gestion adaptative**.

12. Il importe de reconnaître les **controverses scientifiques** lorsqu'elles existent et de faire en sorte de rendre compte des différentes opinions. Le mythe de l'objectivité de la science fait que l'on en attend des informations écrites en « noir ou en blanc », alors qu'elle est souvent dans le « gris » par manque de connaissance. Il importe de développer des approches qui facilitent la confrontation entre antagonistes, mais aussi usagers eux-mêmes porteurs de savoirs, pour le développement des consensus sur la base des plus récentes connaissances acquises.

13. Lorsque la réponse unique n'est pas de mise, des **scénarios** devraient être développés et pas seulement dans le cas des études d'impact. Les scientifiques devraient prendre l'habitude de manier l'incertitude pour aider les décideurs à considérer différentes situations dans des contextes changeants. Il est ainsi nécessaire de développer des méthodes qui permettent de lier l'observation et la surveillance à la modélisation, comme c'est le cas en météorologie.

14. Le bon déroulement de la gestion intégrée terre-mer est dépendant du degré de confiance établi entre les scientifiques, les usagers et les décideurs. Afin de faciliter les échanges et construire un **climat de confiance**, les animateurs/facilitateurs doivent être formés aux techniques de communication notamment en ce qui concerne l'utilisation des divers médias. Gestionnaires,

usagers et scientifiques devraient entretenir des relations plus interactives notamment en s'invitant mutuellement dans leurs réunions professionnelles respectives.

La question du **contexte culturel** et des différentes perceptions qui s'en suivent, est souvent mésestimée et conduit à des solutions qui peuvent être tout aussi bien adaptées dans certains cas et échouer misérablement dans d'autres. Communiquer efficacement avec les usagers et les gestionnaires nécessite une bonne connaissance des systèmes de valeur existant là où ces derniers opèrent. Pour être encouragé, il est par ailleurs nécessaire que cet effort d'adaptation de la communication soit reconnu et récompensé par les institutions.

15 Les **indicateurs** sont indispensables à toutes les étapes du processus de gestion intégrée. Les indicateurs utilisés pour le milieu marin à l'échelle globale sont en général assez simples et plutôt de nature qualitative. Ils sont utilisés principalement pour établir des comparaisons et pour la communication. Cependant, dans d'autres domaines, ils peuvent être quantifiés et servir de mesure régulatrice tels que les standards sur l'eau potable de l'Organisation Mondiale de la Santé ou l'Indice de Développement Humain (IDH) des Nations Unies. À l'échelle régionale, les indicateurs sont généralement définis dans le cadre des conventions internationales pour leur caractère descriptif, mais également régulateur. À l'échelle nationale, les tableaux de bord statistiques sont bien développés dans de nombreux domaines, mais souvent font défaut dès qu'il s'agit des milieux côtiers et marins. À l'échelle locale, la question du développement des indicateurs ne se pose pas nécessairement en termes scientifiques, mais en termes de potentialité à faire passer les messages. Au niveau individuel enfin, des indicateurs tel que l'indice composite

d'Empreinte écologique (Ecological Footprint) peuvent aider à faire utilement prendre conscience des liens de cause à effet qui existent entre les comportements individuels et leur impact cumulé sur l'environnement global.

16. Un seul groupe d'indicateurs ne suffit donc pas à décrire et mesurer l'évolution des problèmes du local vers le global. La question se complique encore davantage si on considère les différences de **perception des échelles** entre sciences sociales et sciences de la nature. Pour ces dernières, la fonctionnalité des échelles est en général limitée par les frontières imposées par la géographie physique. En sciences sociales, les contraintes sont plutôt d'ordre administratif, politique et économique. Ces différences de perception spatiale et leurs conséquences structurelles constituent un problème majeur de la gestion des zones côtières et des territoires insulaires. Le meilleur moyen pour atténuer ces différences de perception est de se situer dans des espaces définis selon leurs limites naturelles, par exemple le continuum naturel qui unit bassin versant et zone lagunaire.

17. De même, il n'y a pas toujours de relation évidente entre **échelles de temps et d'espace** : des événements à durée de vie très brève peuvent affecter une région entière (accident pétrolier), alors que des impacts locaux peuvent être causés par des changements séculaires liés à l'utilisation des sols (déforestation) ou d'émission de certains aérosols (changement climatique). Quelle que soit la situation, la question posée sera toujours celle de l'adéquation de la réponse du décideur/gestionnaire avec l'ampleur de l'impact et de ses effets sur l'éco-système. Une initiative de gestion intégrée terre-mer risque de ne pas aboutir si l'activité de gouvernance ne couvre pas au moins partiellement les échelles de temps et d'espace des problèmes abordés.