

ATELIER RÉGIONAL

PARTICIPATION DU PUBLIC
DANS LA GESTION ET LES
DÉCISIONS EN MATIÈRE
D'ENVIRONNEMENT

REGIONAL WORKSHOP

PUBLIC PARTICIPATION
IN ENVIRONMENTAL
MANAGEMENT AND
DECISION-MAKING



RÉSULTATS DE L'ATELIER WORKSHOP OUTCOMES

04 → 05

DÉCEMBRE DECEMBER

2017 NOUMÉA

ATELIER RÉGIONAL

PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LA GESTION ET LES DÉCISIONS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

REGIONAL WORKSHOP

PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND DECISION-MAKING WORKSHOP

Résultats de l'atelier

04 → 05 décembre 2017 Nouméa

Workshop outcomes

04 → 05 December 2017 Noumea



Pacific
Community
Communauté
du Pacifique

COMMUNAUTÉ DU PACIFIQUE (CPS) / PACIFIC COMMUNITY (SPC)
NOUMÉA, NOUVELLE-CALÉDONIE / NOUMEA, NEW CALEDONIA
2018



© 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, catalogage avant publication (CIP)

Atelier technique régional

« Participation du public dans la gestion et les décisions en matière d'environnement » : rapport (4-5 décembre 2017 - Nouméa)
Public Participation in Environmental Management and Decision-making Workshop : report (4-5 December 2017 - Noumea)

I. Titre II. Communauté du Pacifique

363.72850995 AACR2

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

Maquette et mise en page : Éditions du Ouen Toro
Photo de couverture par : © CEN

Publié par la Communauté du Pacifique
BP D5 Nouméa, Nouvelle-Calédonie

Nouméa, Nouvelle-Calédonie
2018



Atelier technique régional INTEGRE-RESCCUE

"Participation du public dans la gestion et les décisions en matière d'environnement"

4-5 décembre 2017

DÉCLARATION DE RIO SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

Juin 1992

PRINCIPE 10

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT

June 1992

PRINCIPLE 10

Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

SOMMAIRE

CONTENTS

CONTEXTE DE L'ATELIER	6	WORKSHOP BACKGROUND
OBJECTIFS DE L'ATELIER	8	AIMS OF THE WORKSHOP
SESSION INTRODUCTIVE	10	INTRODUCTORY SESSION
INTRODUCTION DE JEAN-BAPTISTE NARCY - LA PARTICIPATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT : • QUELLES PRATIQUES ET POUR QUELLES FINALITÉS ? • DÉBAT AVEC LA SALLE		INTRODUCTION BY JEAN-BAPTISTE NARCY - PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL ISSUES: • WHAT ARE THE PRACTICES? AND FOR WHAT PURPOSES? • AUDIENCE DISCUSSIONS
THÈME 1	20	THEME 1
L'INTÉGRATION DE LA PARTICIPATION DANS LES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PACIFIQUE		INCORPORATING PARTICIPATION INTO PACIFIC ENVIRONMENTAL POLICIES
THÈME 2	24	THEME 2
LES ACTEURS DE LA PARTICIPATION		PARTICIPATION STAKEHOLDERS
THÈME 3	30	THEME 3
LES CAPACITÉS AU SERVICE DE LA PARTICIPATION		THE CAPACITIES REQUIRED FOR PARTICIPATION
THÈME 4	36	THEME 4
L'ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION		EVALUATING PARTICIPATION
CONCLUSIONS	40	CONCLUSIONS
1 ^{RE} SESSION :	41	1 ST SESSION
INTÉGRATION DE LA PARTICIPATION DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES		INCORPORATING PARTICIPATION INTO PUBLIC POLICIES
2 ^E SESSION :	42	2 ^{DE} SESSION
LES ACTEURS DE LA PARTICIPATION		PARTICIPATION STAKEHOLDERS
3 ^E SESSION :	43	3 RD SESSION
LES COMPÉTENCES À MOBILISER		THE SKILLS TO BE MOBILISED
4 ^E SESSION :	44	4 TH SESSION
L'ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION		EVALUATING PARTICIPATION
RAPPEL DU PROGRAMME DE L'ATELIER	46	REVIEW OF WORKSHOP PROGRAM
LUNDI 4 DÉCEMBRE 2017		MONDAY, 4 DECEMBER 2017
MARDI 5 DÉCEMBRE 2017		TUESDAY, 5 DECEMBER 2017
CONTACTS	51	CONTACTS

CONTEXTE DE L'ATELIER

WORKSHOP BACKGROUND





INTEGRE et RESCCUE sont deux projets régionaux mis en œuvre par la Communauté du Pacifique (CPS) partageant une approche commune : la gestion intégrée des zones côtières (GIZC).

Le projet INTEGRE ou « Initiative des territoires pour la gestion régionale de l'environnement » est financé par l'Union européenne et commun aux quatre Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) européens du Pacifique : la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et Pitcairn. Il a pour objectif l'amélioration de la gestion et la valorisation durables de l'environnement au bénéfice des populations. D'un budget total de 12 millions d'euros, il a démarré fin 2013 et sa mise en œuvre opérationnelle prend fin en janvier 2018.

Le projet RESCCUE (Restauration des services écosystémiques et adaptation au changement climatique) vise à accroître la résilience des États et territoires insulaires océaniques face aux changements globaux. Il prévoit notamment de développer des mécanismes économiques et financiers innovants pour assurer la pérennité des activités entreprises. Ce projet régional opère à Fidji, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et au Vanuatu. Il est financé par l'Agence Française de Développement (AFD) et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), à hauteur de 8,5 millions d'euros pour une durée de cinq ans (2014-2018).

INTEGRE and RESCCUE are two regional projects implemented by the Secretariat of the Pacific Community (SPC) that share a common approach, namely integrated coastal management (ICM).

INTEGRE, the French acronym for Pacific Territories Initiative for Regional Management of the Environment, is funded by the European Union and shared by all four European Pacific Overseas Countries and Territories (OCTs). It aims at improving sustainable environmental management and development for the well-being of communities. It was launched in 2013 with a EUR 12 million budget and its operational implementation will come to an end in January 2018.

The purpose of the RESCCUE (Restoration of ecosystem services and adaptation to climate change) project is to increase the resilience of Pacific Island countries and territories to global change. It specifically seeks to develop innovative funding mechanisms to secure economic and financial sustainability for the work being undertaken. This regional project operates in Fiji, New Caledonia, French Polynesia and Vanuatu and is funded by the French Development Agency (AFD) and French Global Environment Fund (FFEM) to the tune of EUR 8.5 million over a five-year period (2014 - 2018).

OBJECTIFS DE L'ATELIER

AIMS OF THE WORKSHOP





Les démarches participatives sont au cœur de la mise en œuvre des projets INTEGRÉ 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 des zones côtières qui en découlent.

Pratique désormais incontournable dans les politiques publiques et les projets d'environnement et développement, 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. Notion large, regroupant des réalités concrètes très contrastées et poursuivant des objectifs variés, elle reste souvent perçue comme « floue », car ne relevant pas de pratiques standardisées.

Aussi, il est apparu nécessaire d'organiser une rencontre régionale autour de la **participation du public dans la gestion et les décisions en matière d'environnement**.

Ses objectifs étaient principalement de réaliser un retour d'expérience autour des projets INTEGRÉ et RESCCUE, d'identifier d'éventuelles « bonnes pratiques » et spécificités océaniques tant en termes d'opportunités à saisir que de défis à relever.

Quatre thèmes ont été approfondis pendant deux journées :

1. L'intégration de la participation dans les politiques publiques de l'environnement dans le Pacifique : Où en est-on ? Quelles pratiques et quels cadres ? Au sein de ces pratiques participatives, quelles articulations et quelles tensions entre gestion traditionnelle/coutumière et procédures administratives ?
2. Les acteurs de la participation : Qui sont ces acteurs entre agents chargés de la mettre en œuvre et public invité à « prendre part » ? Sont-ils légitimes ? Représentatifs ? Mobilisés ?
3. Les capacités au service de la participation : Quelles compétences sont nécessaires pour les différents acteurs impliqués dans les démarches participatives ? Quels métiers sont concernés ? Y a-t-il des déficits particuliers dans la région et quels moyens pour y remédier ?
4. L'évaluation de la participation : Comment évaluer l'efficacité des processus participatifs ? Qu'est-ce qui définit un succès ou un échec en la matière ?

Jean-Baptiste Narcy du cabinet ASCA est intervenu en tant que grand témoin tout au long de l'atelier. Ce sont ses interventions qui font l'objet d'une synthèse dans ce rapport.

Participatory approaches have been the core value for implementing INTEGRÉ and RESCCUE, from identifying the issues and needs to developing and implementing the resulting integrated coastal management plans. Systematically included in public environmental and development policies and projects and with decades of experience in the Pacific and around the world, participation remains a daily challenge for those tasked with implementing it or called upon to become involved. It is a broad-ranging notion encompassing very diverse situations on the ground for a variety of ends, but is often perceived as vague because it is not based on standardised practices.

So, the need was felt to hold a regional Public Participation in Environmental Management and Decision-making Workshop.

The main aims were to obtain feedback about INTEGRÉ and RESCCUE and identify best practices and specifically Pacific criteria in terms of both opportunities to be had and challenges to be met.

Four themes were studied in depth over a period of two days:

1. *Incorporating participation into Pacific public environmental policy : What is the current status? What are the practices and frameworks? Within participatory practices, what are the bridges and conflicts between traditional or customary management and administrative procedures?*
2. *Participation stakeholders : Who are they (ranging from staff tasked with implementation to community members called upon to participate)? Are they legitimate, representative and on board?*
3. *The capacities required for participation: What are the skills required of the various stakeholders involved in participatory approaches? What occupations are involved? Are there particular shortcomings in the region and what resources are needed to make up for them?*
4. *Evaluating participation: How can participatory process performance be evaluated? What defines success or failure?*

Jean-Baptiste Narcy from ASCA Consultants spoke several times throughout the workshop as its "official observer". His talks are summarised in this report.

SESSION INTRODUCTORY INTRODUCTIVE SESSION



LA PARTICIPATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT : QUELLES PRATIQUES POUR QUELLES FINALITÉS ?

Introduction de Jean-Baptiste Narcy

UNE NOTION LARGE ET AMBIVALENTE

La participation : on en parle beaucoup en matière d'environnement, comme dans d'autres domaines, et la facilité avec laquelle on emploie ce mot laisserait penser que chacun saisit sans équivoque ce que ce terme recouvre. Mais est-ce bien le cas ? Ce terme, d'usage désormais courant, a-t-il bien un sens aussi clair que cela ?

Il s'agit en effet d'une notion très large, renvoyant à une grande diversité de pratiques. Quelques exemples choisis pratiquement au hasard suffisent à s'en convaincre : un débat national sur la transition énergétique, une procédure d'enquête publique autour d'un projet d'aménagement dans une commune rurale française, un conseil de quartier à Paris, une conférence de citoyen organisée par une compagnie ferroviaire à propos des incivilités dans les gares et les trains, une commission locale de l'eau, composée d'élus, et de représentants de l'administration et de la société civile, chargés d'élaborer puis de suivre ensemble, pendant des années, la mise en œuvre d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)... On voit d'emblée une grande diversité de thématiques traitées, d'échelles de mise en œuvre, de dispositifs totalement différents les uns des autres. Il y a donc bien diverses façons de pratiquer la participation, et sans doute également une diversité de raisons qui poussent à s'y lancer.

Il y a cependant un point commun à ces quelques exemples : tous relèvent d'une initiative des pouvoirs publics, qui à chaque fois convient les citoyens à venir réfléchir avec eux, sur des questions spécifiques. Cela donne une image très positive, vertueuse et constructive, de la participation, une image renvoyant au « vivre ensemble » et à la construction de consensus. Cette image n'est pas fautive, mais elle est incomplète : la participation a aussi un lien fort avec le conflit ! Dans certains cas, on peut dire que la participation est moins « domestiquée » et prend un tour plus « sauvage » et spontané. Qu'ils soient initiateurs ou non, les pouvoirs publics peuvent alors se retrouver dépassés par la dynamique participative en cherchant à en reprendre le contrôle avec plus ou moins de succès...

La participation est donc une notion assez floue, parce que très large quant aux processus qu'elle désigne, et dotée d'une réelle ambivalence, entre construction de consensus et expression des conflits.

PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL ISSUES : WHAT ARE THE PRACTICES? AND FOR WHAT PURPOSES?

Introduction by Jean-Baptiste Narcy

A WIDE-RANGING AND AMBIVALENT CONCEPT

Participation: people talk a lot about it in relation to the environment, as in other areas, and the ease with which the term is used would suggest that everyone has a full understanding of what it covers. But is that really the case? Is the meaning of this now commonly used term really that clear?

It does, in fact, involve a very broad concept linked to many different practices. A few quite randomly chosen examples suffice to prove this point: national energy-transition discussions, public hearings on a land development project in a rural French municipality, a district council in Paris, a citizens' meeting held by a railway company about incivilities on trains and in the railroad stations, a local water commission made up of elected officials and representatives of both the government and civil society in charge of developing and then monitoring as a group, over a period of several years, implementation of a water supply and management plan (SAGE), etc. It is immediately apparent that a wide range of themes are dealt with, at a variety of implementation scales, using arrangements that differ completely one from the other. So, there are many ways to implement participation, and, no doubt, many different reasons to incite its use.

However, these few examples did share one common feature, i.e. they all came about through initiatives by public authorities, who, each time, invited citizens to come and discuss specific issues with them. That gives a very positive, virtuous and constructive image of participation, an image linked to "living in harmony" and building consensus. This image is not false but it is incomplete: participation also has a strong tie to conflict! In certain cases, you could say that whether or not public authorities have initiated participation it is less "tame" and becomes "wilder" and more spontaneous and then they may find themselves overwhelmed by the dynamics of the participatory process, while trying to regain control of it with varying degrees of success.

So, participation is a rather vague concept, because it is very broad in terms of the processes it covers, and carries real amount of ambivalence, between building consensus and giving voice to conflict.



QUELQUES REPÈRES SÉMANTIQUES POUR Y VOIR UN PEU PLUS CLAIR...

Pour se repérer dans cette diversité, on peut distinguer plusieurs types de participation, ainsi que le fait par exemple J-E. Beuret¹ :

- **L'information du public** : processus minimal de participation, il consiste simplement à ce que les citoyens soient informés – cela constitue cependant déjà une forme de partage du pouvoir, car être informé permet de réagir, de s'organiser le cas échéant pour cela.
- **La consultation** : elle constitue un premier stade d'écoute de la part des pouvoirs publics ou d'un porteur de projet. Cependant, comme pour l'information, il s'agit d'un processus vertical où il n'y a pas vraiment d'échange ni de débat, et il n'existe aucune garantie que les avis seront pris en compte.

Deux autres processus participatifs, la négociation et la concertation, se distinguent de ces deux premiers par leur dimension plus horizontale : ils sont basés sur le débat, l'échange d'arguments entre des parties prenantes placées, au moins provisoirement, sur un pied d'égalité dans la discussion. Ce qui les distingue fortement, c'est leur lien à la décision :

- **La négociation est étroitement liée à la décision** : il s'agit d'arriver à un accord, autrement dit une décision partagée, sur un point précis, malgré nos divergences de vues, nos différences voire oppositions en termes de systèmes de valeurs, d'intérêts, etc. L'enjeu n'est donc pas de nous rendre plus proches les uns des autres, mais plus pragmatiquement de se mettre d'accord sur une décision particulière à laquelle les uns et les autres, chacun pour leurs propres raisons, ont intérêt à ce qu'elle soit prise.
- **La concertation**, au contraire, n'a pas de lien aussi direct avec la décision. Il ne s'agit pas de décider, mais de fabriquer du commun : un projet, une vision, des valeurs partagées, un même référentiel politique, etc. C'est d'une certaine manière plus ambitieux, de plus longs termes, mais aussi moins pragmatique et moins opérationnel.

SOME SEMANTIC GUIDELINE TO CLARIFY MATTERS...

To find one's way in such diversity, a difference should be made between several types of participation, as shown in a few examples from J-E. Beuret¹ :

- **Public information**: The minimum level of participation, it simply consists of ensuring that citizens are informed – this does, however, already constitute a sharing of power, because if you are informed, you can react and get organised, if needs be.
- **Consultation** : This forms the initial listening phase by public authorities or project leaders. However, as with information, it involves a vertical process where there are no real exchanges or discussions, and there is no guarantee that people's opinions will be taken into consideration.

Two other participatory process, i.e. negotiation and dialogue, differentiate themselves from the first two by their more horizontal dimension: they are based on discussions, debates between stakeholders, who, at least momentarily, are on equal footing in such talks. What really sets them apart from each other is their link to decision-making:

- **Negotiation is closely linked to decision-making**: it involves reaching an agreement, in other words a shared decision, on a specific point, in spite of our divergent views, our differences or even opposition in terms of value systems, interests, etc. So the issue is not to bring us closer together but, more pragmatically, to reach an agreement on a specific decision, which the various parties, each for their own reasons, has a stake in.
- **Dialogue**, on the other hand, does not have such a direct link to decision-making. It does not involve deciding, but rather creating common grounds: a project, a vision, shared values, the same political frame of reference, etc. In a certain way, it is more ambitious, longer term, but also less pragmatic and operational.



¹ Beuret, J-E. (2006) : La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources, L'Harmattan.



UNE NOTION INSCRITE DANS LES TRANSFORMATIONS CONTEMPORAINES DE L'ACTION PUBLIQUE...

Ces quelques clarifications étant faites, on peut se demander pourquoi il s'agit aujourd'hui d'un thème aussi incontournable dans les politiques environnementales, à l'échelle locale comme internationale. À l'évidence, le « tournant » participatif des politiques environnementales date des années 1990, avec en particulier :

- La Déclaration de Rio de 1992, qui affirme en substance que la meilleure façon de résoudre les problèmes d'environnement est de faire participer tous les citoyens, et souligne le rôle vital des femmes et des peuples autochtones pour la préservation de la biodiversité.
- La convention d'Aarhus de 1998, qui statue sur le droit à l'information, à la participation et à l'accès à la justice en matière d'environnement.

Même si ces textes ont une portée juridique variable (la Déclaration de Rio n'est pas juridiquement contraignante et la convention d'Aarhus ne s'applique pas dans le Pacifique), l'important est qu'ils témoignent de ce virage pris dans les années 1990 : la participation fait résolument partie de la « grammaire » politique de nos démocraties contemporaines, notamment sous l'influence des institutions internationales qui relaient cette notion dans les politiques nationales et locales. Ce mouvement de fond dépasse d'ailleurs largement le seul thème de l'environnement : il renvoie à une mutation plus générale de l'action publique, décrite par les politistes, au cours de laquelle on serait passé du modèle du « gouvernement » (où l'État avait le monopole de l'intérêt général et de sa mise en œuvre) à celui de la « gouvernance » (où pour faire face à des problèmes inédits tels que l'exclusion, le chômage de masse, l'environnement, ainsi qu'à des revendications identitaires de plus en plus nombreuses, c'est un triptyque État/société civile/acteurs économiques de marché qui réaliserait l'intérêt général dans des processus participatifs).

A CONCEPT EMBODIED IN MODERN CHANGES TO PUBLIC ACTION...

With those few clarifications, one might wonder why it is now a topic that is so enmeshed in environmental policy, both at the local and international levels. Clearly, the participatory "turning point" for environment policies dates from the 1990s, with, in particular:

- *the 1992 Rio Declaration, which basically states that the best way to resolve environmental problems is to ensure the involvement of all citizens. It also highlighted the vital role of women and indigenous peoples in protecting biodiversity.*
- *the 1998 Aarhus Convention on information, participation and access to justice in environmental matters.*

Even if these documents are of differing legal scope (the Rio Declaration de Rio is not legally binding and the Aarhus Convention does not apply in the Pacific), the important thing is that they demonstrate the changes that occurred in the 1990s. Participation is firmly part of the political "grammar" of modern democracies, particularly under the influence of international institutions which pass on the concept through to the national and local policies. The groundswell has largely exceeded the topic of the environment: it is linked to a broader changes in public action, described by political scientists, during which we went from the "government" model (where the State had a monopoly over the general interest and its implementation) to the governance model (where, in order to deal with new problems such as exclusion, mass unemployment, the environment as well as an increasing number of identity-related claims, it is the triumvirate formed by the State/civil society/economic market stakeholders that ensures the general interest in participatory processes).

... MAIS EST-CE POUR AUTANT UNE IDÉE SI NOUVELLE ?

Ce qui vient d'être raconté relève cependant un peu de « l'histoire officielle » de la participation, qui apparaît comme quelque chose de très contemporain, nouveau. Cette histoire n'est pas fausse, mais ça n'est peut-être aussi qu'une partie de la réalité.

En effet, si l'on quitte l'environnement pour regarder les politiques de développement, par exemple, on s'aperçoit que la participation est fort ancienne en matière de développement : on en parlait déjà à l'époque coloniale, depuis au moins 1920 ! C'est ce que montrent les travaux des anthropologues du développement, dont une synthèse à ce sujet a été faite par ma collègue Maya Leroy².

Dès les années 1920, en Afrique de l'Ouest par exemple, sont mises en place par l'administration coloniale de « sociétés indigènes de prévoyance », des « mutuelles de crédit », des « coopératives », puis de « paysannat » plus autonome encore dans les années 1950. Il s'agit de mobiliser les communautés locales pour les conduire à participer pleinement aux efforts de développement, notamment de modernisation agricole : on associe un fort encadrement administratif et technique à différentes formes d'organisation plus ou moins autogérées. Plus tard, la participation populaire sera promue par les régimes socialistes des indépendances : il s'agit cette fois de rompre avec le clientélisme des structures héritées de l'époque coloniale, grâce à l'intervention de l'État. Enfin, et c'est ici que l'on rejoint l'histoire « officielle » évoquée précédemment, à partir des années 1980 puis 1990, la participation devient un « ticket d'entrée » pour accéder aux financements des bailleurs internationaux.

Maya Leroy y insiste : ce recours ancien à la participation n'est pas juste du discours, ce sont de réelles organisations et moyens mis au service d'une idéologie sincère, qui traverse toutes les époques : une « idéologie participative » qui cherche à concilier les vertus de la bureaucratie (rationalité, organisation efficace) et les vertus de la communauté, de la solidarité, des savoirs et particularismes locaux.

Alors, finalement ? La participation est-elle une idée neuve, au cœur des évolutions en cours de nos régimes démocratiques, ou est-on en train de sans cesse réinventer une vieille idée, en la croyant nouvelle ? Tout dépend, là encore, du sens précis que l'on donne à la participation :

- Soit, à l'image des exemples les plus anciens évoqués ici, on considère qu'il s'agit au fond d'une forme de médiation entre administration et administrés, ou plus exactement de mobilisation des administrés autour d'objectifs initialement portés par l'administration. Mais alors, comme le souligne Maya Leroy, cette « idéologie participative » qui imprègne les politiques de développement sous-estime très largement la portée politique de la participation – la participation ça serait simplement mobiliser pour mettre en œuvre.
- Soit on prend au sérieux la dimension politique de la participation : ce n'est pas seulement sur le couple administration/administrés que porte la participation, mais davantage sur la manière de faire de la politique au sens noble du terme. Si l'on considère que la participation, dans ses formes contemporaines, modifie le fonctionnement habituel de nos régimes démocratiques, on peut alors effectivement y voir quelque chose de nouveau, porteur d'un réel potentiel d'innovation, tout particulièrement dans le domaine de l'environnement. C'est cette seconde perspective que nous allons approfondir maintenant.

... BUT IS THIS REALLY A NEW IDEA?

What has been mentioned above is, however, participation's "official history", which appears to be something very modern and new. This history is not false but it is, perhaps, only one part of the real picture.

In fact, if we set aside the environment to look at development policies, for example, we see that participation has long been part of development: it was talked about already during the colonial period, since at least 1920! This has been demonstrated by the work of development anthropologists, as summarised by my colleague Maya Leroy².

Beginning in the 1920s, in West Africa, for example, the colonial government set up "indigenous providence societies", "credit unions", "cooperatives", and then in the 1950s even more autonomous "small-hold farmers' groups". This involved mobilising local communities in order to get them fully involved in development efforts, particularly in modernising farming methods. It combined strong administrative and technical supervision with various fairly self-run forms of organisation. Later popular participation was promoted by independent countries' socialist regimes: that involved breaking with the clientelism of the structures carried over from the colonial era, through State intervention. Finally, and this is where we join up with the "official" history mentioned above, beginning in the 1980s, then the 1990s, participation became an "entry pass" to gaining access to funding from international donors.

Maya Leroy emphasises that this earlier use of participation was not just in words, there were real structures and resources applied under the influences of a sincere ideology that cut across eras: a "participatory ideology" that tried to reconcile the virtues of bureaucracy (rationality, efficient organisation) and the virtues of community, solidarity, local knowledge and specificities.

And so, in the end? Is participation a new idea, at the heart of the changes underway in our democratic systems, or are we constantly rehashing an old idea, by believing it is new? It all depends, once again, on the exact meaning we give participation:

- *either, in light of the older examples mentioned, we consider that it is basically a form of mediation between the government and citizens, or, more precisely, mobilising citizens around objectives originally put forth by the government. But in that case, as highlighted by Maya Leroy, this "participatory ideology" that permeates development policies seriously underestimates the political scope of participation – participation would simply mobilise people for implementation.*
- *or, we take participation's political dimension seriously. Participation does not simply involve the government/citizen duo, but more so the way that politics, in the noble sense of the word, are conducted. If we think that participation, in its modern forms, changes the normal way our democratic systems operate, we can, in fact, then see it as something new, with a real potential for innovation, especially in the area of the environment. It is this second approach that we are going to look at in detail now.*

² Leroy (M.), 2005, la participation et l'implication des populations dans les projets de développement et de coopération décentralisée. Une revue critique de la littérature. Rapport final EDF R & D – département innovation commerciale, analyse des marchés et de leur environnement, groupe GRETS environnement et développement durable.



LA PARTICIPATION COMME INTERPELLATION CONTINUE DES « REPRÉSENTANTS »

La participation a en effet avant tout une portée politique : elle interpelle nos régimes démocratiques.

Parmi ceux qui se sont le plus intéressés à la participation ces dernières décennies se trouvent les politistes et les sociologues de l'innovation, les sociologues des sciences³. Or, selon eux, la participation relève d'une évolution profonde de nos régimes démocratiques. Elle bouscule en effet deux éléments fondamentaux : le rapport entre les représentants et ceux qu'ils représentent d'une part, le rapport entre les scientifiques et les autres, d'autre part. Selon eux en effet, nos régimes démocratiques auraient depuis leur origine reposé sur deux fondamentaux :

- Le clivage entre le peuple et ses représentants (les élus, mais aussi, dans le Pacifique, les représentants coutumiers ou traditionnels). Ce clivage est en effet indispensable au fonctionnement démocratique : en parlant « au nom du peuple », le représentant du même coup le fait taire – et ce silence est important, car c'est bien en écoutant les représentants débattre entre eux que le citoyen se forge une opinion et est alors en mesure de choisir, de façon éclairée ceux qui le représentent...
- Le rôle essentiel des scientifiques, dont le rôle n'est pas de représenter le peuple, mais la nature et ses lois. Ils la représentent au double sens du terme : ils la décrivent, mais aussi dans leur participation à la vie démocratique, parlent en son nom...

Bref, une démocratie telle que pensée par les philosophes des lumières, en gros ça marche comme ça : aux représentants du peuple le soin de dire en son nom ce qui est bien, aux scientifiques qui représentent la nature et ses lois celui de dire ce qui est vrai : avec un tel attelage, on dispose d'une démocratie vertueuse et éclairée pour assurer le progrès de l'humanité.

Sauf que... tout ne semble pas se dérouler comme prévu. Durant la seconde moitié du 20^e siècle, « le peuple », censé être formé de « citoyens ordinaires » anonymes et silencieux (ne parlant que par le truchement de leurs représentants), laisse de plus en plus place à des minorités construites autour de causes à défendre, d'identités spécifiques à faire reconnaître. Ces minorités en prenant une parole publique, procèdent à une double interpellation : celle des représentants – « En quoi nous représentez-vous ? Où sont nos problèmes et enjeux spécifiques dans vos débats ? » – et celle des « sachants » – le monopole du vrai est disputé : savoirs locaux, professionnels, traditionnels, mais aussi associations de malades, activité scientifique hors institutions (nucléaire)... tous revendiquent aussi une capacité à dire le vrai et contestent celle des « experts ».

PARTICIPATION AS A CONTINUAL CHALLENGE TO OUR "REPRESENTATIVES"

First and foremost, participation does, in fact, have a wide political scope: it challenges our democratic systems.

Among those who have been the most interested in participation over the past few decades, there are political scientists and sociologists in innovation and the sciences³. According to them, participation is linked to profound changes in our democratic systems. It does, in fact, call into question two core elements, i.e. first, the relationship between representatives and those they represent, and, second, the relationship between scientists and other people. In fact, according to them, since the very beginning our democratic systems have been based on two fundamental principles:

- *The divide between the people and their representatives (elected officials, but also, in the Pacific, customary or traditional representatives). This divide is, in fact, vital for democratic functioning: by speaking "on behalf of the people", representatives do, at the same time, silence them – and that silence is important, because it is really by hearing his/her representatives debate issues among themselves that citizens form opinions and are then capable of choosing, in an informed manner, those who will represent them;*
- *The vital role of scientists, whose role is not to represent the people, but rather nature and its laws. They both present and represent it, i.e. they describe it but they also represent it through their participation in democratic life, by speaking on its behalf, etc.*

In short, a democracy as conceived by the philosophers of the Enlightenment basically works like this: it is up to the people's representatives to say, on their behalf, what is good, and for scientists, who represent nature and its laws, to say what is true: with these working in tandem, you have a virtuous and informed democracy to ensure humanity's progress.

Except that... it does not all seem to have worked as planned. During the second half of the 20th century, the "people", considered to be made up of anonymous and silent "ordinary citizens" (who could only speak through their representatives), increasingly gave way to minorities built around causes to be defended, specific identities to have recognised. By speaking in public, such minorities issued a challenge to both their representatives: "How do you represent us? Where are our specific problems and challenges in your debates?" – and to the "knowledgeable" – the monopoly on truth has been contested: local, professional, traditional knowledge as well as patient associations, scientific activities outside the institutions (nuclear), etc. – all claim the capacity to say what is true and to contest the truth of "experts".

C'est bien sous la pression de ces interpellations que les « représentants » (du peuple, de la nature) ont créé ce foisonnement déjà évoqué de dispositifs participatifs. Mais il faut souligner ici un point essentiel : même en créant tous ces dispositifs, l'ouvrage participatif est toujours à remettre sur le métier. Le paysage de la participation ne peut, par définition, être stabilisé, car chaque nouvelle interpellation est portée ou concerne des groupes d'acteurs spécifiques, qui à chaque fois appellent des systèmes nouveaux de représentations pour être pris en compte. Certes, certains de ces systèmes finissent par se stabiliser : ce sont les « corps intermédiaires » qui peuplent la société civile. Mais alors, ce sont à leur tour des représentants, susceptibles d'être interpellés par de nouveaux groupes...

Finalement, si tout n'est pas neuf dans la participation, il n'est pas sûr non plus que rien ne le soit : la participation « bouscule » bien nos institutions, on peut le constater dans bien des exemples. Mais revenons alors à notre objet pour cet atelier : en quoi le fait de « bousculer » par la participation est-il intéressant pour l'environnement ?

EN QUOI LA PARTICIPATION PEUT-ELLE ÊTRE UTILE À L'ENVIRONNEMENT ?

Deux caractéristiques des enjeux environnementaux renvoient directement à la participation telle qu'elle vient d'être décrite :

- Les causes environnementales sont souvent portées par des acteurs « minoritaires », au sens où ils ne disposent pas des leviers de pouvoirs les plus importants, et sont peu relayées par les « représentants ». Dès lors, on conçoit que « l'interpellation » soit nécessaire pour les inscrire à l'agenda des politiques publiques.
- Les dossiers environnementaux sont fréquemment marqués par l'incertitude, la controverse scientifique : l'expertise y est fréquemment disputée, le « monopole du vrai » mis en doute.

Ces deux caractéristiques expliquent que l'environnement soit, avec quelques autres, un champ d'application particulièrement fécond pour la participation. C'est bien d'ailleurs le sens de la déclaration de Rio, qui postule en quelque sorte que « plus de participation » entraîne nécessairement « plus d'environnement »... Il faut bien reconnaître que cette équation de principe, proclamée dans les années 1990, donne lieu vingt ans plus tard à quelques désillusions.

Nécessaire, la participation n'est pas suffisante pour progresser dans le sens d'un meilleur traitement des questions environnementales. Elle reste cependant un sujet vivant, toujours en évolution et source d'innovations potentielles, l'attention des spécialistes de la question se portant en particulier ces temps-ci vers des formes de participation interstitielle, « hors cadre », c'est-à-dire en dehors du champ des politiques publiques et donc des radars des pouvoirs publics...

It was, in fact, under the pressure of such challenges that the "representatives" (of the people, of nature) created the previously mentioned panoply of participatory mechanisms. But one vital point has to be emphasised here: even in creating all those mechanisms, the participation fabric must constantly be reworked. The participatory landscape cannot, by definition, be stabilised since every new challenge is raised by or concerns a specific group of stakeholders, who each time call for new systems of representation so as to be taken into account. Yes, some of those systems do eventually take on stable forms: these are the "intermediary bodies" that populate civil society. But there again, they are in their turn representatives, liable to be challenged by new groups.

Finally, while not everything is new in participation, neither is it sure that nothing is: participation does "shake up" our institutions, as shown by any number of examples. But let us come back to our objective for this workshop: how is "shaking things up" through participation valuable for the environment?

HOW CAN PARTICIPATION BE USEFUL FOR THE ENVIRONMENT?

Two facets of environmental issues are directly linked to participation as described above:

- Environmental causes are often championed by "minority" stakeholders - in the sense that they do not possess the strongest leverage to power and are generally overlooked by their "representatives". Such "challenges" are, then, considered necessary in order to get those issues included on the public policy agenda.
- Environmental issues are often marked by uncertainty, scientific controversy: expertise in such matters is often disputed, the "monopoly on truth" questioned.

These two facets explain why the environment is, along with a few other topics, particularly fertile grounds for implementing participation. That is the very meaning of the Rio Declaration, which in a certain sense assumes that "greater participation" necessarily brings about "greater environment". It must be admitted that this equation of principle, proclaimed in the 1990s, has given rise, some 20 years later, to a certain amount of disillusionment.

While necessary, participation is not enough to make progress towards a better way to deal with environmental issues. It does, however, remain a living, ever-changing topic and a source of possible innovation, as currently the attention of specialists in the matter is focused on forms of interstitial, "at-large" participation, i.e. outside the scope of public policies and so, off the radar of public authorities.



³ Voir notamment Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique. Seuil, Paris, 2001.

³ See, in particular, Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique. Seuil, Paris, 2001.



DÉBAT AVEC LA SALLE

Différents aspects et questionnements liés à la participation ont été abordés lors du débat avec la salle faisant suite à l'exposé de J-B. Narcy, permettant à celui-ci de préciser certains points :

Le lien entre participation et intérêt général

L'idée que la participation puisse ne pas garantir l'intérêt général, en permettant à certains intérêts particuliers de prendre le pas sur le reste, est soulevée – le retrait des États-Unis de l'accord de Paris, à la satisfaction de certains lobbies, est ainsi évoqué. Cependant, la participation relève davantage d'une manière plus ouverte de construire l'intérêt général que d'un simple processus de prise en compte d'intérêts particuliers. À cet égard, le modèle traditionnel d'action publique, où l'État a le monopole de l'intérêt général, n'offre sans doute en réalité pas plus de garanties que la participation : les représentants sont soumis à la pression d'intérêts particuliers puissants, et ce dans un cadre moins public que dans un processus participatif (d'ailleurs, le retrait des États-Unis de l'accord de Paris doit plutôt être considéré comme une manifestation d'un mode de fonctionnement traditionnel de la démocratie représentative, soumise à l'influence de lobbies, que comme la conséquence d'un processus participatif laissant la part belle aux intérêts pétroliers...).

le rôle des nouvelles technologies dans la participation

Le rôle des nouvelles technologies de l'information et des réseaux sociaux dans la participation, soulevée par un participant, fait apparaître leur ambivalence : d'un côté, elle constitue un outil exceptionnel d'expression des citoyens, et en particulier de consultation ; de l'autre, elle renvoie à un rêve de démocratie directe qui laisserait croire qu'on aurait désormais les moyens de se passer de représentants, le réseau social permettant de manière inédite d'organiser en pratique une délibération continue de tous avec tous... C'est oublier que la fonction première des représentants est de faire exister un débat approfondi, seul capable de permettre à chaque citoyen de se forger une opinion – là où le réseau social et ses « like » supposent que cette opinion est déjà forgée sur tout sujet, à tout instant.

AUDIENCE DISCUSSIONS

Various participation-related aspects and questions were covered during the audience discussions that followed J-B. Narcy's talk, which allowed him to explain certain points:

The link between participation and general interest

The idea was raised that participation might not ensure the general interest, by allowing certain specific interests to take precedence over the others – the United States' withdrawal from the Paris Agreement, to the satisfaction of certain lobbies, was mentioned in this regard. However, participation is linked in a more open way to promoting the general interest than to a simple process of taking into account special interests. In that regard, the traditional public action model, where the State has the monopoly over the general interest, does not, in reality, offer any greater assurance than participation does. Representatives are subject to the pressures of powerful special interests, and in a much less public framework than during a participatory process (what's more, the United States' withdrawal from the Paris Agreement should be considered as a reflection of the traditional way that representative democracy operates, subject to the influence of lobbies, rather than as the result of a participatory process that gave favoured oil interests).

New technologies' role in participation

The role that new information technologies and social networks play in participation, mentioned by one participant, demonstrates their ambivalent nature: on the one hand, they are extraordinary tools for citizen expression, particularly for consultation; on the other, they take us back to a dream of direct democracy that lets you think that we now have the means to do without representatives, as supposedly social networks allow, in an unprecedented manner, to concretely organise on-going discussions of everyone with everyone. That overlooks the fact that the primary function of representatives is to bring into being in-depth discussions, which alone are capable of allowing each citizen to form an opinion – whereas social networks and their “likes” assume that such opinions have already been formed on each and every topic and at all times.

L'efficacité de la participation

L'efficacité de la participation, c'est-à-dire la question de son coût de mise en œuvre (en temps passé pour les services notamment) rapportée à ses résultats, également soulevée par l'un des participants, est une question importante. La participation coûte en effet, et il est logique que l'administration qui porte l'effort participatif cherche à réduire ce coût. Cependant, il faut aussi considérer cette question de l'efficacité de la participation avec prudence : d'une certaine manière, par nature, la participation a pour fonction de susciter de l'innovation en « bousculant » le système en place, en créant une certaine déstabilisation des cadres habituels. C'est en tout cas bien ce qu'on doit en attendre, alors même que, bien sûr, du point de vue de l'administration, une telle perturbation est forcément d'abord perçue comme de la désorganisation, de la perte de temps – mais parfois, quand quelque chose d'intéressant en ressort, « le temps perdu, c'est du temps de gagné »...

Le caractère entremêlé des processus dans la participation

Le caractère quelque peu théorique de la distinction entre information, consultation, négociation et concertation est souligné par l'un des participants, qui donne pour exemple le processus de construction du 11^e FED, où il était très difficile de savoir dans quelle catégorie on se trouvait. Il est certain en effet que les processus participatifs tels que réellement mis en œuvre font le plus souvent appel à ces différents processus participatifs en même temps, ou successivement. L'important est cependant, lors d'une réunion donnée, d'être clair sur ce dont relève le processus à ce moment-là : si par exemple une réunion de consultation est perçue par certains participants comme une invite à la négociation, de grandes frustrations peuvent en découler et menacer gravement l'ensemble de la démarche.

Participation's cost effectiveness

Participation's cost effectiveness, i.e. the issue of its implementation cost (particularly in terms of the time spent by departments) in comparison to its outcomes, which was also raised by one of the participants, is an important question. Participation does, in fact, have a cost, and it is logical that the government agencies that shoulder the weight of participatory efforts look for ways to reduce such costs. However, we need to be careful in considering the issue of participation's cost-effectiveness as, in a certain way, participation is designed by its very nature to encourage innovation by "shaking up" the systems in place, by destabilising conventional frameworks – at least that is what we should expect to happen, even though, of course, from the government's point of view, such disturbances are initially seen as a disruptions, a waste of time – but occasionally, when something worthwhile comes out of it: "Nothing is a waste of time if you use the experience wisely." (Auguste Rodin)

The intertwined nature of processes in participation

The somewhat theoretical nature of the distinction between information, consultation, negotiation and collaboration was highlighted by one participant, who gave the example of the EDF-11 development process, where it was very difficult to know which category you were in. It is obvious that, in fact, participatory processes as actually implemented most often call on various different participatory processes concurrently or successively. The important thing is, however, that during a given meeting, you need to be clear about what that process is linked to at that moment: if, for example, a consultation meeting is seen by certain participants as an invitation to negotiations, a great deal of frustration can result putting the whole approach into jeopardy.



Plantation - Ile des Pins © Province Sud

THÈME 1THEME 1



1

L'INTÉGRATION DE LA PARTICIPATION DANS LES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PACIFIQUE

Cette session avait pour objectif de cadrer et d'interroger le pourquoi de la participation dans les politiques de l'environnement, c'est-à-dire de contester le besoin de dépasser la représentation par les élus autant que l'expertise dont sont dépositaires les institutions et leurs experts.

Pour ce faire, la session a abordé les dispositifs et les moyens (organisationnels, juridiques, etc.) ainsi que les ressources administratives (procédures, ressources humaines, financement) mises en œuvre et mobilisées par les institutions pour assurer leur propre dépassement.

Un enjeu majeur a également été questionné : dans quelle mesure la gestion coutumière, ou traditionnelle, est-elle un point d'appui pour la participation ? Ou un obstacle ? Les coutumiers doivent-ils, au même titre que les élus ou responsables administratifs, faire de la place à la participation ? Est-ce facile ?

La session a été organisée en 4 présentations et un débat avec le public.

PRÉSENTATIONS

- **Revue des dispositifs juridiques et administratifs de la participation dans la gestion des ressources halieutiques dans le Pacifique** - Caroline Vieux, INTEGRE, CPS
- **Mettre en place une réglementation en cohérence avec les pratiques coutumières : élaboration participative du code de l'environnement de la province des îles Loyauté** - Luen Iopué, Service Environnement, province des îles Loyauté, Nouvelle-Calédonie
- **Le cadre juridique de la participation dans le domaine de l'environnement à Fidji** - Isoa Korovulavula, USP et Kiji Vukikomoala, Fiji Environmental Law Association (FELA)
- **Les enquêtes publiques comme outil de participation citoyenne : le cas de la Polynésie française** : Augustine Shan Sei Fan, Direction de l'environnement, gouvernement de la Polynésie française

INCORPORATING PARTICIPATION INTO PACIFIC ENVIRONMENTAL POLICIES

The goal of this session was to capture and examine the reasons behind participation in environmental policies, e.g. to question the need to go beyond representation by elected officials and the expertise held by the institutions and their experts.

To do that, the session discussed the mechanisms and means (organisational, legal, etc.) as well as the administrative resources (procedures, human resources, funding) the institutions mobilise and implement to ensure that a process that sidelines them.

Another major issue was raised: How much of a support for participation is customary or traditional management? Or an obstacle? Must traditional leaders, like elected or administration officials, make room for participation? Is that easy?

The session consisted of four presentations and audience discussions.

PRESENTATIONS

- **Overview of legal and administrative arrangements regarding participation in Pacific fishery resource management** - Caroline Vieux, INTEGRE, SPC
- **Introducing regulations in keeping with traditional practices: developing the Loyalty Islands environmental code in a participatory manner** - Luen Iopué, Environment Office, Loyalty Islands Province, New Caledonia
- **Participatory legal framework in environmental matters in Fiji** - Isoa Korovulavula, USP and Kiji Vukikomoala, Fiji Environmental Law Association (FELA)
- **Public surveys as civic participation tools: the case of French Polynesia** - Augustine Shan Sei Fan, Environment Department, Government of French Polynesia

CONCLUSION DE JEAN-BAPTISTE NARCY

Pour remettre en perspective les interventions de cette session, on peut rappeler que la participation est une notion pleine d'ambivalence, à la fois consensuelle – il s'agit de mieux écouter, de mieux prendre en compte le point de vue des administrés – mais aussi toute en tensions puisque, pour les représentants, il s'agit d'organiser leur propre dépassement. En quoi les interventions qui se sont succédées illustrent cette ambivalence ? Quel équilibre donnent-elles à voir entre volonté des institutions d'organiser leur propre dépassement d'un côté et volonté de maîtriser ce processus pour éviter qu'il ne les déstabilise, de l'autre ?

À cet égard, en dépit de leur grande diversité (on a vu combien la participation renvoyait à une large diversité de dispositifs), les exposés font ressortir trois traits communs, pour partie sans doute spécifiques de la participation dans le Pacifique.

Premier trait commun : la volonté d'ouvrir la participation au public se retrouve dans le droit

Il y a là une vraie reconnaissance du fait que les administrés doivent être acteurs des politiques de l'environnement. L'exposé d'Isoa Korovulavula a en particulier montré que ce droit n'était pas qu'une affaire de texte, mais qu'il était vivant, à travers le contentieux. Ceci amène d'ailleurs à apporter un correctif à l'introduction de cet atelier : l'information et la consultation apparaissent non pas comme simplement « la forme minimale de participation », mais véritablement comme le socle de la participation, sans lequel rien ne se passe : ni l'application du droit à travers le contentieux, ni les processus de concertation et de négociation. Le caractère conflictuel de la participation, qui ressort notamment à travers cette question du contentieux, illustre aussi tout l'intérêt de « perdre du temps ». En effet, la participation en réalité ne crée pas le conflit : elle le révèle. Ce faisant, elle peut rendre le conflit productif faire avancer les choses en faveur de l'environnement.

Cependant, aux côtés de cette volonté d'ouverture dans les textes, on note aussi la volonté de garder le contrôle de ce que produit la participation, par des processus de validation des instances représentatives ou l'existence de certaines prérogatives comme le contrôle/pouvoir de police qui ne sont pas déléguées, qui restent hors du champ de la participation. Cela s'illustre particulièrement nettement avec la « ligne rouge » à ne pas franchir dans les dispositifs de gestion participative des pêches lagonaires : on ne prévoit pas dans les dispositifs étudiés de mesures d'exclusion aux personnes qui ne seraient pas du territoire. Or, c'est ce qui fait la différence fondamentale entre « cogestion » et « gestion communautaire » qui, elle, s'appuie nécessairement sur un principe d'exclusion avec la notion d'ayants droit du bien commun.

CONCLUSION BY JEAN-BAPTISTE NARCY

To give some perspective to this session's talks, we could recall that participation is a concept that is full of ambivalence – at the same time, consensual – it involves listening better, taking better account of the inhabitants' points of view – and quite stressful since, for representatives, this involves organising a means to sideline them. How did the successive presentations illustrate that ambivalence? What balance did they reveal between the institutions' willingness to organise ways to go beyond them, on the one hand, and their desire to control the process to keep it from destabilising them, on the other?

In that regard, in spite of their wide diversity (we saw how participation can be used in a very broad range of different schemes), the talks did reveal three common features, no doubt in part specific to participation in the Pacific.

First common feature: the will to open participation up to the public is enshrined in the law

Here there is a real acknowledgement of the fact that inhabitants must be stakeholders of environmental policies. Isoa Korovulavula's presentation, in particular, showed that this right does not just exist on paper, but is alive, through litigation. In addition that provided a correction to the workshop's introduction: information and consultation appear not as simply "the minimum form of participation", but, in reality, as the foundation of participation, without which nothing can happen: not the enforcement of the law through litigation or the processes of collaboration and negotiation. Participation's conflictual nature, which is specifically demonstrated through the issue of litigation, also illustrates the real value of "wasting time". In fact, participation does not create conflicts, it reveals them. Having done that, it makes such conflicts productive for making progress that benefits the environment.

However, alongside this openness in the legislation, you can also see the desire to keep control of participation's outcomes through a process of approval by representative bodies or the existence of certain prerogatives such as police control/authority that are not delegated, which remain outside of participation's scope. This is very clearly shown with the "red line" that cannot be crossed in participatory lagoon-fisheries-management arrangements: the mechanisms studied do not include any measures to exclude people who are not from the territory. Yet that is the basic difference between "joint management" and "community management", as the latter is necessarily linked to an exclusion principle with the concept of rightful claimants to a collective good.

Second trait commun : la place centrale de l'administration dans l'orchestration concrète de la participation

Qui tient le manche ? qui organise la participation ? Qui anime les groupes de travail, rédige les ordres du jour, les compte-rendus ? Dans tous les dispositifs présentés : c'est l'administration. Et même si les mesures sont proposées par les acteurs locaux, elles sont accouchées par l'administration, qui donc continue à mener le jeu. Il s'agit là d'un point crucial, qui peut être considéré comme un détail – mais le diable est dans le détail. On comprend que cette situation s'explique pour des raisons pratiques – l'administration a les moyens logistiques et les compétences nécessaires pour assurer cette fonction organisatrice – mais on peut aussi y voir un moyen, là encore, de garder un contrôle étroit du processus participatif et de ce qu'il produit.

Troisième trait commun : le rôle spécifique que jouent les structures coutumières

Elles sont dans une situation intermédiaire vis-à-vis de la participation.

En effet, d'un côté, elles sont à la fois un relais indispensable entre l'administration et les administrés et jouent un rôle incontournable pour organiser les prises de parole, trouver le « chemin coutumier » nécessaire pour organiser la participation de la population en milieu traditionnel.

De l'autre, elles sont elles-mêmes des structures de représentations : à cet égard, quand structures coutumières et administration dialoguent, il s'agit plus d'une négociation entre deux niveaux de souveraineté que d'un processus de participation.

Le mot « verrou », ou l'idée que l'« on entérine le *prima des anciens* », énoncés dans les échanges, illustrent particulièrement le fait que, comme toutes institutions de représentation, les structures coutumières peuvent aussi être un frein à la participation.

Au total, les structures coutumières ont donc un double aspect : elles ouvrent la voie de la participation en milieu traditionnel, mais peuvent aussi fermer le jeu en refusant de laisser le processus participatif les déborder. Comme l'administration, elles doivent donc elles aussi accepter d'organiser leur propre dépassement dans un processus participatif, en voyant bien l'intérêt de le faire (renouvellement de la parole) et en étant accompagner méthodologiquement pour ce faire.

Second common feature: the government's central role in actually orchestrating participation

Who holds the upper hand? Who organises participation? Who runs the working groups, draws up the agendas, writes the reports? In all the schemes presented, it was the government. And even if the measures are proposed by local stakeholders, they are brought into existence by the government, which does, then, continue to drive the agenda. This is a crucial point, that could be considered a detail – but the devil is in the details. This situation can, of course, be due to practical reasons since the government has the logistical resources and skills needed to play an organising role – but here again, this can be seen as a means to keep a tight rein over the participatory process and its outcomes.

Third common feature: the specific role played by traditional leaders

They are in a middleman situation with regards to participation.

On the one hand, they are both a vital bridge between the government and citizens and play an indispensable role in organising verbal presentations, finding the “customary pathway” required to organise community participation in traditional settings.

On the other, they are themselves representative structures: in that regard, when traditional leaders and the government hold discussions, it is more like negotiations between two levels of sovereignty than a participatory process.

The term “lock-out”, or the idea that “the primacy of the elders is enshrined”, mentioned during the discussions, particularly illustrate the fact that, like all representative institutions, traditional leaders can also be a barrier to participation.

To sum up, traditional leaders do then have a two-fold aspect: they open the way to participation in traditional settings, but can also block its progress but refusing to allow participatory processes to go above and beyond them. Like governments, they must also accept to arrange for people to go over their heads in a participatory process, by understanding the value in doing in that (hearing new people speak) and by being assisted methodologically in such efforts.

THÈME 2





LES ACTEURS DE LA PARTICIPATION

Cette session avait pour objectif d'étudier concrètement comment les choses se passent sur le terrain avec les acteurs. Il s'agissait de comprendre le rôle de ceux qui font la participation : les gens, les acteurs en chair et en os. Comment concilier l'idéal de la participation de tous, une participation directe, constructive, contributive, avec des porteurs de projets ouverts, compétents, à l'écoute, sans enjeux personnels, sans contraintes politiques ? Cela est-il possible ?

Sur la forme, la participation est sélective, car tous les acteurs ne peuvent être conviés (qui est légitime ? représentatif ?) et tous ne peuvent participer : une forme de sélection s'opère donc de facto avec ceux qui participent et les autres.

La session a été organisée en 3 présentations et une table ronde de témoignages d'acteurs organisant ou mettant en œuvre la participation sur le terrain.

PRÉSENTATIONS

- Organiser la représentation dans un contexte difficile : l'exemple de la mise en place du comité de gestion de la vallée d'Opunohu – Hereiti Arapari, animatrice INTEGRE et Frédéric Torrente, CRIOBE
- Élaboration participative du plan de gestion de la zone Ramsar de la plaine des lacs en Nouvelle-Calédonie : mobilisation des acteurs légitimes et consultation du public – Paul Sauboua, Direction de l'Environnement, province Sud de Nouvelle-Calédonie

TÉMOIGNAGE D'ACTEURS

- Mahé Charles, chef de projet RESCCUE Polynésie française, Agence française pour la biodiversité
- Didier Labrousse, Responsable Antenne du Service territorial de l'Environnement à Futuna, Wallis-et-Futuna
- Kenneth Lango, Président du réseau environnemental Tasivanua, Nord Efate, Vanuatu
- Vincent Tanguy, coordinateur de l'association Endemia, Nouvelle-Calédonie

PARTICIPATION STAKEHOLDERS

The purpose of this session was to study concrete examples of how things work in the field with stakeholders. It involved understanding the role of those who carry out participation: the flesh-and-blood people and stakeholders. How can the ideal of universal participation that is direct, constructive, and contributing be reconciled with open-minded, competent project leaders, who listen, without personal agendas, without political constraints? Is that possible? In form, participation is selective since not all the stakeholders can be invited to take part (who is legitimate? representative?) and not all can participate: so a de facto form of selection occurs with those who participate and those who do not.

The session had three presentations and one roundtable discussion with the stories of stakeholders who organise or implement participation in the field.

PRESENTATIONS

- Arranging representation in a challenging environment: the example of the formation of the Opunohu Valley management committee – Hereiti Arapari, INTEGRE facilitator and Frédéric Torrente, CRIOBE
- Developing the Plaine des Lacs RAMSAR-area participatory management plan in New Caledonia: involving legitimate stakeholders and consulting the general public – Paul Sauboua, Environment Department, Southern Province, New Caledonia

STAKEHOLDER TESTIMONIALS:

- Charles Mahé, Project Leader, RESCCUE French Polynesia, French Biodiversity Agency
- Didier Labrousse, Futuna Local Environment Department Office, Wallis & Futuna
- Kenneth Lango, Chair, Tasivanua Environmental Network, North Efate, Vanuatu
- Vincent Tanguy, Coordinator, Endemia Association, New Caledonia



CONCLUSION DE JEAN-BAPTISTE NARCY

Comme on l'a vu en introduction, la participation est un processus d'interpellation des systèmes de représentation – des élus ou des coutumiers – et un éternel recommencement, puisqu'il s'agit de réinventer un système de représentation spécifique à chaque fois qu'une nouvelle question à traiter surgit et nécessite, pour être traitée, la participation des acteurs concernés. La question des acteurs de la participation est donc sans cesse renouvelée, comme l'illustrent les interventions et les débats de cette session.

Problématisation des questions à traiter et identités des participants : un lien étroit

Comment s'y prend-on ? En général, on commence par définir la question à traiter, puis dans un second temps seulement, une fois cette problématique bien définie, on se pose la question de savoir qui sont les acteurs qu'il s'agit de faire participer au traitement de cette question. Mais cette démarche ne semble ne pas toujours fonctionner. Pourquoi ? Les sociologues de l'innovation nous expliquent le lien étroit entre la manière dont on pose le problème – dont on « problématise » – et la manière dont on distribue, ce faisant, les identités des acteurs concernés. Autrement dit : poser le problème, c'est du même coup, sans qu'on en ait forcément conscience, définir d'une manière particulière les acteurs qu'il concerne.

Par exemple : pour résoudre une question liée à la pêche, on a tendance à poser le problème de telle sorte que des catégories différentes de pêcheurs, assez classiques, ressortent : la pêche professionnelle, la pêche vivrière, la pêche de loisir. Or à Moorea par exemple, ces catégories ne correspondent pas à la réalité de terrain où les pêcheurs peuvent être les trois à la fois – autrement dit, où ces catégories ne font pas sens.

CONCLUSION BY JEAN-BAPTISTE NARCY

As seen in the introduction, participation is a process of challenging representative systems, i.e. elected officials and traditional leaders, and an endless cycle of beginning over again, since it means re-inventing a specific representation system each time a new issue arises and requires, in order to be dealt with, the participation of the stakeholders involved. So, the issue of participation stakeholders is constantly being reviewed, as shown by this session's talks and discussions.

Formulating the issues to be dealt with and participants' identities: a close link

How do we go about this? In general, we begin by defining an issue to be dealt with, and only after that, once this problem has been clearly defined, we ask ourselves which stakeholders should be involved in dealing with the issue. But this approach does not always seem to work. Why? Innovation sociologists have explained the close link between how the problem is raised – how it is formulated – and the way, in so doing, the identities of the stakeholders involved are distributed. In other words: raising an issue, is at the same time – without us necessarily being aware of this – defining in a specific way the stakeholders it involves.

For example, in order to resolve an issue related to fishing, we tend to raise it in such a way that the various fairly conventional categories of fishers are mentioned: commercial fishing, subsistence fishing, recreational fishing. However, on Moorea for example, these categories do not correspond to reality in the field where fishers can be involved in all three at once – in other words, where such categories do not make sense.

L'expression employée par l'un des participants à la table ronde – « les gens ne s'y retrouvent pas » – résume parfaitement le problème : ce qu'on projette ne correspond pas à la réalité, et si les gens « ne s'y retrouvent pas », ce n'est pas simplement que l'on ne s'est pas adressé aux bonnes personnes, ou pas de la bonne manière. C'est sans doute plus fondamentalement que, dès le début, on n'a pas posé le problème à traiter, et les identités auxquelles il renvoie, de telle sorte que les gens puissent s'y reconnaître. C'est donc un point de vigilance important : quand on problématise une situation, on distribue de facto des identités et, ce faisant, on peut se tromper. Il faut donc concevoir d'un seul tenant, au même moment, la question à traiter et les personnes à associer à son traitement.

La difficile articulation entre enjeux transversaux, identités des participants et organisation administrative

De ce point de vue, les exposés relatifs à la baie d'Opunohu et au plan de gestion RAMSAR dans le Grand Sud présentent une forte différence :

- dans l'exemple de la baie d'Opunohu, on a bien commencé par comprendre l'identité des lieux, et cela se reflète jusque dans le nom que l'on va donner à l'instance de concertation, en amont même de la définition des problèmes et enjeux à traiter ;
- pour le plan de gestion RAMSAR, où on est parti d'un découpage thématique très classique pour poser les enjeux – c'est le découpage habituel d'un plan de gestion, que l'on retrouve partout. Pourquoi pas ? Mais ce cadre conditionne beaucoup de choses.

Or, ce qui est surprenant, c'est qu'en dépit de ce soin apporté à la reconnaissance des identités présentes, on débouche finalement sur la baie d'Opunohu à un découpage thématique des enjeux très similaire à celui adopté dans le cas de la zone RAMSAR, en fait très calqué sur les organisations sociales et administratives. C'est un peu comme si les « identités administratives » prenaient le pas sur celles des participants...

Qu'est-ce que cela nous dit ? Que lorsqu'on fait de la participation, on cherche certes à faire participer la population, mais comme les questions qui intéressent les participants ont un caractère transversal, on est également conduit à devoir travailler en équipe au sein de l'administration, entre différents services – et il est visiblement difficile de faire les deux en même temps.

Or, l'enjeu de coordination des filières administratives (et donc des financements, des outils juridiques, etc.) est tellement fort que c'est l'organisation administrative qui va prendre le dessus in fine. Et on va alors constituer des instances participatives selon les découpages administratifs en place, pour mieux mobiliser les administrations concernées, mais en prenant le risque de perdre la transversalité et de voir les participants ne pas y retrouver à la fois leurs propres problèmes et leurs propres identités...

The expression used by one of the round-table participants – “people don't identify with it” – perfectly sums up the problem: what we describe does not correspond to reality, and if people “don't identify with it”, that is not simply because we have not spoken to the right people or in the right way: it is undoubtedly basically because we did not formulate the problem to be dealt with and the identities linked to it in a way that people could identify with. So, this is an area where we must be vigilant: when we describe the issues in a situation, we automatically distribute the identities and, in doing so, we may get it wrong. So, we must describe, in a single way, at the same time, the issue to be dealt with and people involved in taking care of it.

The problematic linkage between cross-sectoral issues, participant identities and administrative organisation

In that regard, the presentation on Opunohu Bay and the one on the RAMSAR management plan in New Caledonia's southern tip revealed a significant difference:

- *In the example of Opunohu Bay, they did, in fact, begin by understanding the identity of the locations, which is even reflected in the name given to the discussion forum, well before defining the problems and issues to be dealt with;*
- *For the RAMSAR management plan, where they began with a very conventional thematic breakdown in order to present the issues – there is the normal management plan breakdown, which can be found everywhere. Why not? But this framework has an influence on many different aspects.*

But what is surprising is that in spite of the care taken to acknowledge existing identities, they finally ended up at Opunohu Bay with a thematic breakdown of the issues that is very similar to the one used in the case of the RAMSAR zone, one that is, in fact, based in large part on the social and administrative organisation. It's a bit like the “administrative identities” overrode the participants' identities.

What does that tell us? That when you engage in participation, you are, of course, trying to get the community's participation, but as the issues involving those participants are cross-sectoral in nature, you also have to work as a team with the government, between different departments – and it is obviously difficult to do both at the same time.

The issue of coordinating administrative sectors (and, so, funding, legal mechanisms, etc.) is so strong that administrative organisation gains the upper hand in the end. And you are going to form participatory bodies based on the existing administrative units so as to better mobilise the government bodies involved, but by taking the risk of losing the cross-sectoral approach and seeing participants begin to feel that this does not reflect their own problems and identities.



Beauteemps-Beaupré Atoll © CPS-INTEGRE



NOUVELLE-CALÉDONIE



LE GRAND LIDJ
CALÉDONIEN
Le grand LIDJ est la zone de protection
des récifs de corail. Elle est gérée par
le Service de l'Environnement et du
Développement durable de la Nouvelle-
Calédonie.

FRANÇAISE



LA PRESQUE-ILE DE
TAHITI
La presqu'île de Tahiti est la zone de
protection des récifs de corail. Elle est
gérée par le Service de l'Environnement
et du Développement durable de la
Nouvelle-Calédonie.

OBJECTIFS MAJEURS

1. Promouvoir la gestion intégrée des zones côtières
auprès des institutions, des populations et des
partenaires régionaux

2. Renforcer la coopération régionale
dans le domaine du développement
durable et mieux intégrer
les territoires européens dans
les dynamiques régionales

LES ATTEINDRE ?

Par l'organisation
d'échanges régionaux

4 ACTIONS RÉGIONALES

- Capitaliser, diffuser, valoriser : vers un cadre régional
pour la Gestion Intégrée des Zones Côtières
- Le soutien aux initiatives locales de coopération régionale
- Appuyer les réseaux existants dans les domaines de l'agriculture
biologique, de la gestion des déchets et de l'adaptation aux
changements climatiques
- Cinq ateliers régionaux INTEGRE

PILOTES

POUR DÉVELOPPER ET
EXPÉRIMENTER LA GESTION
INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES
DANS LE PACIFIQUE

WALLIS & FUTUNA



WALLIS ET SON LAGON
Wallis est une île d'atoll. Elle est gérée par
le Service de l'Environnement et du
Développement durable de la Nouvelle-
Calédonie.

FUTUNA

FUTUNA
Futuna est une île d'atoll. Elle est gérée par
le Service de l'Environnement et du
Développement durable de la Nouvelle-
Calédonie.

PITCAIRN



LE SITE DE PITCAIRN
LES ÎLES BANGUEN
Le site de Pitcairn est une zone de
protection des récifs de corail. Elle est
gérée par le Service de l'Environnement
et du Développement durable de la
Nouvelle-Calédonie.

GIZC

LA GESTION INTÉGRÉE
DES ZONES CÔTIÈRES
Un regard global sur l'espace, de la
montagne au rivage, pour un équilibre
entre aménagement, intégrité et pré-
servation des milieux naturels



INTEGRE

UN MODÈLE PARTICIPATIF
de nouvelles formes de gouver-
nance, des programmes d'activités
différents, mais en œuvre et suivis
par un grand nombre
de partenaires

La gouvernance participative peut-elle être pérenne ?

Se pose aussi la question de la pérennisation du système de représentation que l'on met en place : on se donne du mal pour mettre en place des instances de participation, on aimerait bien que cette nouvelle gouvernance soit pérenne, c'est bien naturel... Mais il faut ici rappeler que la participation, par nature, n'a pas vocation à déboucher sur un système stable. La participation, il faut sans arrêt la réinventer.

Ainsi la recommandation ici serait de pérenniser le dispositif d'animation de la gouvernance plutôt que le système de gouvernance lui-même, pour lui permettre d'évoluer en permanence en fonction des questions, des problématiques à traiter.

Quelques autres enseignements de la session...

La table ronde a montré les difficultés concrètes rencontrées pour mobiliser les gens :

- La mobilisation, même en cas de conflits sous-jacents parmi ceux que l'on cherche à mobiliser, reste possible si l'existence d'une cause commune est suffisamment évidente pour tous.
- La question de la saturation, de la fatigue : plus on fait de participation moins il y a d'adhésion ; il faut alors prioriser et cela pose la question des critères pour se lancer ou non dans un processus participatif. Plusieurs critères conditionnent le fait qu'on va avoir envie de venir participer, comme l'a souligné l'un des participants à la table ronde : le degré d'ouverture, la traçabilité des discussions, la lisibilité des règles du jeu, la continuité des débats, le temps que l'on se donne... Ces critères procéduraux de la participation sont d'ailleurs très documentés dans la littérature sur le sujet.
- Sur la question des absents : les femmes, les jeunes... L'un des participants nous dit qu'il n'a pas de difficulté à consulter, mais plutôt à réunir tous les publics en même temps dans un même lieu. Ce point semble très spécifique au Pacifique.
- Enfin, un autre participant questionne cet idéal de la participation, consistant à ce que tout le monde s'exprime : est-ce vraiment un idéal ? En soulignant les vertus du silence pour l'observation et la réflexion, il rappelle l'importance en effet du clivage entre porte-paroles et représentés : c'est quand on se tait et qu'on écoute qu'on se forge une opinion, dans les systèmes coutumiers comme dans les systèmes démocratiques classiques.

Can participatory governance be sustainable?

There is also the issue of making the representative system you have set up sustainable: you work hard to set up participatory bodies, so it's quite natural that you'd like this new governance to be sustainable. But we need to remember that by its very nature participation is not designed to lead to a stable system. Participation must constantly be reinvented.

So the recommendation here would be to make the governance coordination system sustainable rather than the governance system itself, so as to allow it to constantly evolve in line with the issues and problems to be dealt with.

A few other lessons from the session...

The roundtable discussions demonstrated the actual difficulties encountered in mobilising people:

- *Mobilisation, even in the event of underlying conflicts among those who you are trying to mobilise, is still possible if the existence of a common cause is obvious enough for them.*
- *The issue of saturation, fatigue: The more participation, the less people will take part; so you have to set priorities and that raises the question of the criteria for beginning a participatory process. Several criteria determine whether or not people are going to want to come and participate, as highlighted by one of the roundtable participants: the degree of openness, the traceability of the discussions, how easy the rules of the game are to understand, the continuity of the debate, the time it takes, etc. These procedural criteria for participation are, moreover, very well documented in literature on this subject.*
- *On the issue of absences: women, young people, etc. One of the participants told us that the problem is not consulting but rather bringing together all the sectors of society at the same time, in the same place. This point seems very specific to the Pacific.*
- *Finally, another participant questioned the ideal of participation that consists of everyone taking the floor: is it really an ideal? Highlighting the virtues of silence for observing and thinking, he recalled the importance, in fact, of the divide between spokespeople and the people being represented: it is when you stop speaking and listen that you can form an opinion, in both traditional systems and conventional democratic ones.*

THÈME 3 THEME 3



3



LES CAPACITÉS AU SERVICE DE LA PARTICIPATION

Cette session avait pour objectif d'explorer les compétences nécessaires à la participation, qui n'est pas seulement affaire de bonne volonté, technique ou politique, mais aussi de savoirs et de savoir-faire. La session a interrogé sur les métiers de la participation, les compétences à acquérir de manière formelle ou informelle, les savoirs (locaux, techniques, être, faire...) côté animateur de la participation, mais aussi côté participant...

La session a été organisée en 3 présentations et une table ronde de témoignages d'acteurs organisant ou mettant en œuvre la participation sur le terrain.

PRÉSENTATIONS

- Élaboration du plan de gestion du lagon de Raiatea-Tahaa : organisation, métiers, compétences et appui méthodologique mobilisés – Juliette Languille et Patricia Hart, animatrices INTEGRE, Polynésie française
- Animation des sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO en province Nord : mobiliser des communautés locales comme relais d'information, de sensibilisation et d'actions de gestion – Céline Jarry, Service des Milieux et Ressources aquatiques, province Nord, Nouvelle-Calédonie
- Les défis de la participation dans un archipel isolé : le cas des Gambier – Pierre Paeamara, Teihotaata, Animateur RESC-CUE, mairie des Gambier, Polynésie française

TABLE RONDE

Quels besoins de formation initiale et continue pour mener des processus participatifs ?

- Valérie Aubert, Trajectoires
- Emmanuel Coutures, Direction de l'Environnement, province Sud, Nouvelle-Calédonie
- Jean-Brice Herrenschmidt, GIE océanide, Nouvelle-Calédonie
- Hereiti Arapari, animatrice INTEGRE, Polynésie française
- Katia Patry, formatrice, collectif Formateur, Polynésie française

THE CAPACITIES REQUIRED FOR PARTICIPATION

This session was designed to explore the skills needed for participation, which is not only the result of goodwill, whether technical or political, but also of knowledge and expertise. The session questioned the occupations involved in participation, the skills to be acquired either formally or informally, the knowledge (local, technical, being, doing, etc.) for both those who facilitate participation and participants.

The session consisted of three presentations and a roundtable discussion with the stories of stakeholders who organise or implement participation in the field.

PRESENTATIONS ON 5 DECEMBER 2017

- *Developing the Raiatea-Tahaa Lagoon management plan: the organisation, professions, skills and technical support used – Juliette Languille and Patricia Hart, INTEGRE facilitators, French Polynesia*
- *Facilitating UNESCO World-Heritage-listed sites in the Northern Province: getting local communities involved in passing on information, raising awareness and in management activities – Céline Jarry, Northern Province Aquatic Environments and Resources Department, New Caledonia*
- *The challenges of participation in an isolated island group: the case of the Gambier Islands- Pierre Paeamara, Teihotaata, RESCCUE facilitator, Gambier Island municipality, French Polynesia*

ROUND TABLE DISCUSSIONS

What are the initial-training and continuing-education needs for conducting participatory processes?

- Valérie Aubert, Trajectoires
- Emmanuel Coutures, Office of the Environment, Southern Province
- Jean-Brice Herrenschmidt, GIE océanide, New Caledonia
- Hereiti Arapari, INTEGRE facilitator, French Polynesia
- Katia Patry, trainer, « Collectif Formateur », French Polynesia



CONCLUSION DE JEAN-BAPTISTE NARCY

Pour mettre en perspective des interventions et débats de cette session, on peut prendre comme point de départ le travail mené en Nouvelle-Calédonie sur la participation dans les sites patrimoine mondial. L'analyse conduite a montré que la participation est susceptible de déboucher sur trois types de plus-value : l'efficacité opérationnelle, la régulation politique et l'articulation des savoirs.

Or, il est évident que l'optimisation de chacun de ces trois types de plus-values renvoie à des compétences très différentes.

Prégnance de la régulation politique comme activité centrale de l'animation de la participation

Un premier point très net qui ressort, c'est que dans les présentations et les discussions de cette session, c'est le deuxième enjeu de « régulation politique » qui a été le plus investi. Ainsi, pour les personnes impliquées dans des processus de participation, ce sont visiblement les compétences liées à cette régulation politique qui semblent essentielles.

Les compétences nécessaires à l'optimisation de l'efficacité opérationnelle de la participation : savoir-être et savoir-faire pour être un « ensemblier généraliste »

Mais n'anticipons pas : prenons les choses dans l'ordre et commençons par considérer les capacités et compétences nécessaires dans la participation pour agir sur l'efficacité opérationnelle.

Les qualités requises sont nombreuses. Il faut savoir être polyvalent pour rechercher des financements, gérer une association, sensibiliser, faire du réseau, faire de la communication.... En un mot « être superman » (ou « wonderwoman »). Ce qui implique que pour y arriver, il est essentiel de savoir travailler en équipe pour rassembler les compétences nécessaires et constituer un réseau d'acteurs qui soulageront l'animateur dans ces fonctions de gestion de projet.

Ainsi, plutôt qu'un spécialiste technique, comme cela a été souligné, l'animateur doit être un « ensemblier » généraliste. Il doit savoir faire travailler les gens ensemble, ce qui demande des qualités relationnelles et « émotionnelles », comme l'un des intervenants de la table ronde l'a mis en avant, pour aller au contact de chaque personne. Il doit aussi savoir prendre le temps et respecter les différentes temporalités.

Il faut donc « du savoir-être ». Par ailleurs, l'animateur n'est pas tant dans le savoir-faire – nécessaire cependant pour faire démarrer des projets – que dans le « savoir-faire-faire » pour faciliter la prise d'autonomie du collectif et favoriser l'émancipation des acteurs.

CONCLUSION BY JEAN-BAPTISTE NARCY

To give some perspective to this session's talks and discussions, we can begin with the work on participation at the World-Heritage sites in New Caledonia. An analysis showed that participation can lead to three types of added-value: operational efficiency, managing the politics of a situation and linkages between different types of knowledge.

It is, however, obvious that optimising each of these three types of added-value calls on very different sets of skills.

Managing the politics of a situation as the key activity of participation facilitators

A first, very clear point that came out in this session's presentations and discussions was that the most time was spent on the second issue, i.e. managing the politics of a situation. So, for the people involved in participatory processes, it is obvious that skills linked to this type of situation management seem vital.

The skills needed to optimise participation's operational efficiency: knowing how to behave and knowing how to get other to do things in order to be the "person who brings everyone together".

But let's not get ahead of ourselves: let's deal with the items in the right order and begin by considering the capacities and skills needed during participation to have an influence on its operational efficiency.

Many qualities are required: you have to be multi-skilled to look for funding, manage an association, raise awareness, engage in networking, carry out communication, etc. In short, be a "superman" (or a "Wonder Woman"). That means that to get there, you must master teamwork to bring together the required expertise and form a network of stakeholder who will help out the facilitator with his/her project management duties.

So, rather than a technical specialist, as it was highlighted, the facilitator must be someone who brings everyone together. He/she must know how to get people to work together, which requires human-relation and "emotional" skills as one of the roundtable speakers pointed out, to directly engage with each person. He/she also needs to know how to take time and respect different time-frames.

So, you have to have "life skills". Moreover, a facilitator does not need as much knowledge – which is, however, required to get projects off the ground – as the ability to get others to do things in order to promote greater group autonomy and empower those involved.

Les compétences nécessaires à la régulation politique : articuler régulation locale et régulation institutionnelle, gérer le difficile équilibre entre neutralité et engagement

Concernant la régulation politique, deux niveaux peuvent être distingués, déjà abordés dans la session précédente :

- Pour la régulation locale, l'animateur devra savoir gérer les conflits, être en mesure de bien comprendre le contexte, les identités locales, etc. C'est toujours d'abord à ce type de régulation politique que l'on pense lorsque l'on recrute un animateur et que l'on juge ses qualités.
- Mais il ressort très clairement des interventions qu'il y a également un enjeu de régulation institutionnelle, tout aussi crucial et difficile – et bien sûr tout aussi politique. Ainsi les schémas organisationnels projetés dans le cas de Raiatea sont très éloquentes : l'organisation administrative est complexe et on a besoin de ressources pour démêler tous ces fils, ce qui met effectivement en évidence l'intérêt d'avoir quelques notions en sociologie des organisations, ainsi que l'a souligné l'un des participants à la table ronde.

Pour la régulation politique, la posture de l'animateur est également très importante et a été largement discutée. L'animateur a en particulier une fonction de médiation, qui demande une posture de neutralité de sa part. Mais il y a eu débat sur ce point : l'animateur doit-il forcément être neutre et peut-il l'être ? Est-ce même réellement souhaitable ? L'une des participantes, relatant son travail d'animation, dit par exemple « moi je ne veux rien, c'est vous, que voulez-vous faire ? », revendiquant ainsi sa posture de neutralité. Au contraire, une autre professionnelle de l'animation dit « la neutralité, ce n'est pas un mot que j'emploie. Je ne suis pas neutre ».

Ce débat sur la neutralité renvoie à l'établissement de la confiance, notion largement évoquée dans cette session comme élément indispensable pour animer un processus de participation. Or, la confiance a un lien avec une autre notion que celle de la neutralité : celle de l'engagement. L'animateur des Gambier nous a confié avoir, sur le terrain, « 50 casquettes » : c'est son engagement pour le territoire qui lui permet de mener son animation, car c'est cet engagement concret qui le rend digne de confiance pour ses interlocuteurs. Or on ne peut pas dire qu'on est à la fois neutre et engagé.

The skills required to manage the politics of a situation: linking management of local and institutional situations, maintaining the difficult balance between neutrality and commitment

In terms of managing the politics of a situation, two levels can be identified, which were already discussed during the previous session:

- For a local situation, a facilitator needs to know how to manage conflicts, be capable of really understanding the context, local identities, etc. The ability to manage the politics of a situation is always the first thing you think of when hiring a facilitator or gauging his/her qualities.
- But the presentations clearly showed that there is also the issue of managing the institutional situation, which is just as crucial and difficult – and, of course, just as political. In that regard the organisation models planned in the case of Raiatea are very eloquent: the administrative organisation is complex and resources are needed to untangle all the threads, which clearly shows the value of understanding the basics of organisational sociology, as emphasized by one of the roundtable participants.

To manage the politics of a situation, the positions the facilitator takes are also very important and were discussed in depth. In particular, facilitators play a mediation role, which requires a position of neutrality on their part. But there was a debate on that point: must a facilitator necessarily be neutral and is that actually possible? Is it really desirable? For example, one participant, talking about her work as a facilitator, said, "I myself don't want anything, that's you, what do you want to do?", in that way proclaiming her position of neutrality. In contrast, another professional facilitator said, "Neutrality is not a word that I use. I am not neutral."

This debate about neutrality is linked to establishing trust, a concept that was widely mentioned during this session as a vital element for facilitating a participatory process, whereas trust is tied to a concept other than neutrality, i.e. commitment. The facilitator from the Gambier Islands told us that in the field, he "wears 50 different hats", that it is his commitment to the territory that allows him to work as a facilitator, because it is this concrete commitment that makes him trustworthy in the eyes of those he deals with. But you cannot say that you are both neutral and committed at one and the same time.



Alors, pour donner confiance et animer la participation, faut-il être neutre ou engagé? Toute la difficulté réside dans le fait qu'il n'y a pas de réponse binaire à cette question : parce que la participation, ce n'est pas que de la médiation, mais que néanmoins, cela peut inclure sur certaines séquences une fonction de médiation : quand il y a blocage, il faut savoir prendre une position de recul, de neutralité ou plutôt d'écoute objective, pour dépasser ces blocages. Mais, dans la durée, pour créer une dynamique, l'animateur doit montrer qu'il est engagé pour un intérêt collectif (et surtout ne pas laisser penser qu'il roule pour un intérêt particulier). Il y a donc constamment des changements de posture de l'animateur dans le processus, qu'il faut accepter et savoir rendre lisible.

L'articulation des savoirs : une plus-value de la participation moins abordée, mais non moins importante

Concernant l'articulation des savoirs, cette question a été peu abordée. Il s'agit pourtant d'un enjeu très important de la participation. Deux points ressortent néanmoins des exposés et débats de cette session :

- Dans ce domaine, comme cela a été souligné à plusieurs reprises par les participants, l'enjeu pour l'animateur n'est pas d'être bon dans toutes les disciplines, mais d'aller chercher les informations qui vont éclairer les décisions. Il doit donc être pluridisciplinaire, voire transdisciplinaire (c'est-à-dire à la frontière entre savoirs scientifiques et autres formes de savoirs).
- Il y a aussi une dimension politique dans l'articulation des savoirs, ainsi que cela ressort très nettement de l'exposé historique sur les Gambier. Comme les sciences sociales l'ont établi depuis très longtemps, les savoirs ont un lien très fort avec le pouvoir. Même objectifs comme le sont les savoirs scientifiques, ils ne sont pas « hors-sol », mais sont situés, en société, inscrits dans des rapports de force et, parfois, de domination. À cet égard d'ailleurs, la phrase récurrente dans les débats selon laquelle « dans l'animation, on est plus dans l'humain que dans le technique » résonne curieusement : la technique, médiation entre l'humain et la nature, est elle-même très humaine, tout comme les savoirs et expertises qui s'y rattachent !

Dès lors, 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.

So, in order gain people's trust and facilitate participation, do you need to be neutral or committed? The main difficulty is that there is not a clear-cut answer to that question: because while participation is not just mediation, it can, nevertheless, include mediation duties in certain segments: when there is a deadlock, you have to know how to step back, be neutral or rather listen objectively, in order to go beyond the deadlock. But, over the long run, in order to build momentum, a facilitator must show that he/she is committed to a group as a whole (and, most importantly, not give the impression that he/she is acting on behalf of a special interest). So facilitators' positions continually change during the process, and we have to accept that and know how to be transparent.

Linking types of knowledge: a little-discussed but still significant added-value for participation

There was not much discussion on linking different types of knowledge. However it is a very important issue in participation. Two points did come out of the session's talks and discussions:

- *In this area, as emphasised several times by the participants, the challenge for the facilitator is not to be good in every single discipline but to go out and find information that will inform decisions. So he/she has to be multidisciplinary or even trans-disciplinary (i.e. at the frontier between scientific and other forms of knowledge).*
- *There is also a political dimension in linking forms of knowledge, as clearly shown by the historical presentation on the Gambier Islands. As the social sciences determined a very long time ago, knowledge is closely linked to power. Even when objective like scientific knowledge, it is not without its roots but is situated, in society, entwined in power relations and sometimes in domination-based relations. In that regard, moreover, the phrase that came up time and again during the discussion, "Facilitation is more a human issue than a technical one", strikes a curious note: the technique, mediation between humans and nature, is itself very human, just like the knowledge and expertise linked to it!*

So, linking different types of knowledge does not simply involve building references, creating the most comprehensive databases and assessments possible, it is also managing power relations between different keepers of knowledge.

THÈME 4

THEME 4



L'ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION

Cette session avait pour objectif, difficile, d'évaluer ce qu'est un « bon » processus participatif en matière d'environnement, à savoir comment peut-on qualifier si un processus est réussi ? Quels sont les critères qui définissent un succès ou un échec ? Qui définit les critères : sont-ce les porteurs ou les participants ? Est-ce que la réussite ou l'échec est défini selon la rationalité procédurale (ouverture, pluralisme, transparence ?) ou substantielle (amélioration de la politique ou de l'état de l'environnement ?)

La session a été organisée en 3 présentations et un débat avec le public.

PRÉSENTATIONS

- La gestion des lagons de Nouvelle-Calédonie inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO : trois sites-pilotes INTEGRE, trois référentiels pour apprécier les apports de la participation – Aurélien Degoy, GIE océanide, Nouvelle-Calédonie
- Évaluation des processus participatifs autour des plans de gestion intégrée des zones côtières dans les villages test à Futuna – Simon Moncelon, animateur INTEGRE et Didier Labrousse, responsable antenne du Service de l'Environnement à Futuna, Wallis-et-Futuna
- Bilan du processus participatif de révision du Plan de Gestion de l'Espace Maritime de Moorea – Commune de Moorea, Polynésie française

CONCLUSION DE JEAN-BAPTISTE NARCY

Évaluer la participation en matière d'environnement : mettre à l'épreuve le lien entre qualité procédurale et résultats environnementaux

Pour cette session sur l'évaluation, Raphaël a proposé en introduction de distinguer la rationalité procédurale – on évalue la qualité de la procédure de participation – et la rationalité substantielle : on évalue les résultats du processus participatif sur l'environnement.

EVALUATING PARTICIPATION

The difficult goal of this session was to evaluate what is a "good" participatory process in the environmental domain, i.e. how to determine whether or not a process has been successful. What are the criteria that determine success or failure? Who sets out such criteria: project leaders or participants? Is success or failure determined by a procedural (openness, pluralism, transparency) rationale or a substantive (improvement in environmental policy or status) one?

The session included three presentations and audience discussions.

PRESENTATIONS

- *Managing New Caledonia's UNESCO World-Heritage listed lagoons: three INTEGRE pilot sites, three guides to assessing the benefits of participation – Aurélien Degoy, GIE océanide, New Caledonia*
- *Assessing integrated coastal management participatory processes in trial villages on Futuna – Simon Moncelon, INTEGRE facilitator and Didier Labrousse, Head of Futuna Local Environment Department Office, Wallis & Futuna*
- *Overview of the participatory Moorea Maritime Area Management Plan review process – Moorea municipality, French Polynesia (Speaker : TBD)*

CONCLUSION BY JEAN-BAPTISTE NARCY

Evaluating participation in environmental issues: putting the connection between procedural quality and environmental outcomes to the test

For this session on evaluation, Raphaël began by proposing that a distinction be made between the procedural rationale: the quality of the participatory process is assessed, and the substantive rationale: the participatory process' outcomes on the environment are assessed.

Cela renvoie au postulat des conventions internationales évoqué en introduction de cet atelier : « de la bonne participation découle un bon état de l'environnement », postulat qui consiste donc à lier rationalité procédurale et rationalité substantielle, la seconde étant découlant de la première.

Évaluer la participation, c'est mettre à l'épreuve de cette équation. Or, il y a plusieurs façons de penser la relation entre la bonne participation et de bons résultats sur l'environnement. C'est aussi pour cela d'ailleurs la participation est profondément une activité politique : qu'il soit explicite ou (le plus souvent) implicite, il y a toujours un raisonnement politique sous-jacent à un dispositif participatif, qui articule d'une manière spécifique la manière de faire (le procédural) et les résultats visés (le substantiel). Dès lors, pour mener une évaluation d'un processus participatif, il faut savoir au préalable quel a été le raisonnement politique derrière le processus de participation qu'il s'agit d'évaluer.

Trois raisonnements politiques pour penser la participation environnementale : trois types d'évaluation différente

Dans la présentation sur les sites patrimoine mondial de Nouvelle-Calédonie, trois modèles participatifs ont été présentés : celui de la bonne gouvernance, celui de la communauté locale et celui de coalition environnementale. Chacun de ces modèles incarne un raisonnement politique particulier pour articuler procédure participative et résultats environnementaux.

Dans le modèle de bonne gouvernance, une des hypothèses est que pour avoir un meilleur état de l'environnement, il faut un processus participatif qui organise mieux les services et qui mobilise la population, en la sensibilisant, tout en partant de ses attentes. La question à poser dans le processus d'évaluation sera alors : est-on mieux organisé ? A-t-on réussi à mobiliser le plus grand nombre d'acteurs possibles ? Exercer une responsabilité partagée sur l'environnement se traduit, ici, par la distribution des responsabilités : que chacun sache bien ce qu'il a à faire, respecte ses propres engagements et en rende compte aux yeux des autres, et les choses s'amélioreront. Les critères d'évaluation portent donc sur la qualité de cette distribution des responsabilités : transparence de la répartition des tâches, des moyens, suivis des résultats de chacun... l'efficacité opérationnelle étant ici centrale dans l'évaluation, comme cela a été souligné dans l'exposé.

Mais, dans l'exemple d'Ouvéa, très particulier dans l'ensemble de ceux qui ont été présentés dans cette session, le raisonnement est différent : on est ici dans le modèle de la communauté locale. Le principe central dans le raisonnement politique est que l'on considère ici que le bon état de l'environnement est le ciment de la communauté locale : dès lors, renforcer la cohésion de la communauté locale, c'est renforcer le bon état de l'environnement et réciproquement. La manière d'exercer une responsabilité partagée sur l'environnement ne repose pas, alors, sur la distribution des responsabilités, mais par la mutualisation d'une responsabilité exercée ensemble. Si l'on se place dans ce référentiel politique, on évaluera alors la participation d'une manière là aussi spécifique : la régulation politique sera davantage au centre, en recherchant, par exemple des indicateurs de paix sociale, de renforcement de la cohésion de la communauté autour de l'environnement, par l'animation.

That takes us back to the international agreements mentioned during the workshop's introduction: "good participation is results in a healthy environment", a premise that does then link the procedural rationale to the substantive one, as the second is a result of the first.

Evaluating participation is putting that equation to the test. And yet, there are several ways of conceiving the relationship between good participation and good outcomes for the environment. Moreover it is for that reason that participation is a deeply political activity: whether explicitly or (more often) implicitly, there is always an underlying political reasoning for a participatory mechanism that articulates in a specific manner the way to do things (procedural) and the target outcomes (substantive). Given that, in order to carry out an evaluation of a participatory process, you have to know beforehand what the political reasoning was behind the participatory process to be evaluated.

Three types of political reasoning underlying environmental participation: three different types of evaluation

In the talk on New Caledonia's World Heritage sites, three participatory models were presented: good governance, local community and environmental coalitions. Each model embodies a specific political reasoning for linking participatory procedure to environment outcomes.

In the good governance model, one of the assumptions is that in order to improve the status of the environment, there needs to be a participatory process that better organises services and mobilises the community, by raising their awareness, all based on their expectations. So the question to be raised during the evaluation process will be: Are we better organised? Have we successfully mobilised as many stakeholders as possible? Exercising shared responsibility for the environment takes the form here of a distribution of responsibilities: if each person really knows what he/she is expected to do, respects his/her own commitments and is accountable for them in the eyes of others, things will improve. So evaluation criteria explore that quality of that distribution of responsibilities: transparency of the distribution of tasks, resources, monitoring each one's results, etc., as operational efficiency is central to evaluation here, as was highlighted during the talk.

But, in the example of Ouvéa, rather unique from all the others presented during this session, the reasoning is different: this is the local community model. The main principle central in the political reasoning is that a good environmental status is the cement that binds together the local community: given that, bolstering the local community's cohesion is strengthening the health of the environment, and vice versa. The way in which a shared responsibility over the environment is carried out is not, then, based on a distribution of responsibilities, but rather on pooling a responsibility exercised together. From this reference framework, you will then evaluate participation in a way that is just as specific: the focus will be more on managing the politics of a situation, by looking, for example, for indicators of social peace, stronger community cohesion around the environment, through facilitation.



Agribio © Integre

Dans le troisième modèle, celui de la coalition environnementale, le raisonnement est très différent. Ce modèle a été observé à Touho, mais aussi à Moorea. Dans ce dernier exemple, au départ l'idée était de faire une coalition autour du PGEM et mettre autour de la table tous ceux qui ont un intérêt à préserver le lagon. Le défi stratégique était de fonder une alliance avec les pêcheurs, se sentant jusque là exclus de la procédure, pour préserver le lagon, en pariant sur le fait qu'en définitive, ils ont bien un intérêt vital à ce qu'il le soit. L'idée n'est pas de mobiliser tout le monde, mais de rééquilibrer des rapports de force. Il n'y a là plus de raisonnement organisationnel, ni communautaire, mais un raisonnement stratégique, que l'on projette sur un échiquier. L'évaluation qui va en découler sera forcément différente et les questions posées : est-ce que certains acteurs se sont ralliés ? Ont-ils changé d'avis sur le PGEM ? In fine, notre coalition s'est-elle bien élargie ?

La participation est une activité politique : elle ne s'évalue donc pas comme un plan, un projet, mais bien comme une politique publique

La participation n'est pas un plan, ni une procédure, mais une activité politique. On n'est donc pas dans une évaluation de projet, mais dans de l'évaluation de politique publique. Il est donc nécessaire de construire un référentiel politique et de définir le raisonnement qui fait que la participation permet d'améliorer l'environnement.

In the third model, i.e. an environmental coalition, the reasoning is very different. This model was observed in Touho, but also on Moorea. In the latter example, at the beginning the idea was to create a coalition around the PGEM and bring all those who were interested in protecting the lagoon around the same table. The strategic challenge was to build an alliance with fishers, who, up to then, felt excluded from the procedure, so as to protect the lagoon, gambling that in the end it was in their interests to do so. The idea was not to mobilise everyone but to rebalance the power relations. So, no organisational or community rationale existed but rather a strategic rationale, projected on a chessboard. The resulting evaluation and the questions raised will necessarily be different: Have certain stakeholders been won over? Have they changed their minds about the PGEM? In the end, has our coalition grown?

Participation is a political activity: it cannot be evaluated like a plan or a project, but rather as a public policy

Participation is not a plan or a procedure, but a political activity. So it does not need a project evaluation but rather, a public policy evaluation. A political framework has to be built and a rationale defined that will ensure that participation makes it possible to improve the environment.

CONCLUSIONS CONCLUSIONS





À l'issue de ces deux journées d'atelier, on peut retenir quelques idées fortes, renvoyant à des enseignements et/ou des voies de progrès à investir, pour améliorer la participation dans le Pacifique. Au fil des quatre sessions, ces idées fortes semblent être les suivantes :

At the end of this two-day workshop, particular mention should be made of a few key ideas linked to the lessons learned and/or new ways forward to improve participation in the Pacific. Over the four sessions, the following key ideas seem to have been:

PREMIÈRE SESSION

INTÉGRATION DE LA PARTICIPATION DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

FIRST SESSION

INCORPORATING PARTICIPATION INTO PUBLIC POLICIES

1. L'importance du droit, comme marqueur de la volonté des pouvoirs publics de rendre effective la participation du public, mais également l'importance du contentieux pour faire évoluer les législations et garantir l'application de ce droit.
2. La question de la « sincérité » du pouvoir à réellement appliquer ce droit et mettre en œuvre cette participation, car celle-ci est pour le pouvoir un élément déstabilisant et l'on peut imaginer qu'il puisse avoir quelques réticences à le faire. À cet égard, l'information du public apparaît bien comme le « socle » fondamental de la participation, car elle rend possible l'interpellation du pouvoir et le pousse à accepter la participation.
3. Le rôle intermédiaire des structures coutumières, à la fois relais et verrous de la participation. Ces structures coutumières sont-elles prêtes à organiser leur propre dépassement par la participation ? Une recommandation serait de les accompagner méthodologiquement pour qu'elles puissent le faire.

1. *The importance of laws, as a gauge of the public authorities' willingness to make the public's participation meaningful, but also the importance of litigation to change legislation and ensure the enforcement of such laws.*
2. *The issue of the authorities' "sincerity" in really applying such legislation and implementing participation, because for the authorities, it is a destabilising element and one may well think that there is a bit of hesitation about doing that. In that regard, public information does appear to be the "cornerstone" to participation, because it makes it possible to challenge the authorities and push them to accept participation.*
3. *Traditional leaders' middleman role, i.e. as both bridges and blocks to participation. Are traditional leaders ready to arrange their own side-lining via participation? One recommendation would be to provide them with methodological support so that they can do that.*

DEUXIÈME SESSION

LES ACTEURS DE LA PARTICIPATION

1. La participation ne fait pas qu'interpeller le pouvoir, mais bouscule aussi l'organisation administrative. Elle pose en effet des questions transversales, en opposition à l'organisation sectorielle, « en silo », de l'administration. Doit-on alors modifier l'organisation administrative pour qu'elle soit plus adaptée ? Outre que le chantier serait conséquent, il n'est pas certain que cela soit souhaitable : il faut se souvenir que la participation génère par essence de l'instabilité (c'est son intérêt) là où au contraire les institutions sont là pour garantir une certaine stabilité dans l'action publique – il est donc normal que l'une et l'autre ne soient pas toujours en phase ! Par ailleurs, cette organisation sectorielle de l'administration, tant décriée au fil de ces deux jours, n'est pas sans raison : elle repose bien sûr sur un principe de répartition des tâches et des responsabilités, nécessaire pour l'efficacité des administrations. La solution serait de distinguer, dans la participation, le moment du débat participatif, transversal et nécessitant des moyens d'animation spécifiques avec un système de gouvernance évolutif au fil des sujets traités, et le moment de l'action qui en découle, qui lui peut s'appuyer sur une organisation plus classique de l'administration, par souci d'efficacité. Pour autant, cela ne résout pas la question des actions transversales, mobilisant plusieurs services, instruments ou financements à la fois, relevant de secteurs différents. Il y a dans ce cas un effort nécessaire à produire pour se parler entre services, dans une logique de projet.
2. Par nature, les instances de gouvernance participative peuvent être évolutives, au fur et à mesure que de nouveaux enjeux surgissent et doivent être traités. Dès lors, lorsqu'on passe beaucoup de temps pour mettre en place une instance de gouvernance, on souhaiterait, bien sûr, qu'elle soit pérenne et stabilisée en fin de projet. Or peut-être que l'enjeu essentiel n'est pas tant d'assurer la pérennité de la structure de gouvernance que celle de son animation, pour qu'elle puisse évoluer tout en perdurant.
3. Il existe un lien étroit entre la façon dont on pose un problème à résoudre et la manière dont on définit les acteurs à associer à sa résolution. Dès lors, pour s'assurer que l'on pose bien le problème de telle sorte que les participants que l'on souhaite mobiliser s'y reconnaissent, il ne faut pas séparer dans le temps l'identification du problème et la distinction des publics à mobiliser.
4. Plusieurs personnes ont évoqué un risque de saturation des acteurs sur certains terrains. Il est donc nécessaire de hiérarchiser les problèmes sur lesquels on veut faire de la participation ou alors recentrer les questions qu'on pose pour que le public consulté/convoqué se sente toujours concerné.

SECOND SESSION

PARTICIPATION STAKEHOLDERS

1. *Participation does not just challenge authorities but also shakes up the administrative organisation. It does, in fact, raise cross-sectoral issues, in contrast to the government's "silo-type" sectoral organisation. So should the administrative organisation change to make it better adapted? Besides the fact that this would be a gigantic task, it's not sure that would be advisable: we need to remember that by its very essence participation generates instability (it's what makes it worthwhile) whereas the institutions exist to ensure a certain level of stability in government action, so it is normal that sometimes one or the other is out of sync! What's more, the government's sectoral organisation, so thoroughly denounced over the past two days, is not without reason: it is, of course, based on the principle of a distribution of tasks and responsibilities that is needed for government efficiency. The solution would be to differentiate, in participation, between the period of participatory discussions, which is cross-sectoral and requires specific facilitation resources with a governance system that evolves to meet the topics treated, and the action phase arising from this, which may be based on a more conventional administrative organisational scheme in the interest of efficiency. Nevertheless, this does not resolve the question of cross-sectoral actions that mobilise several departments, instruments or funding sources at the same time, all linked to different sectors. In such cases, the departments need to make an effort to talk to each other for the good of the project.*
2. *By their nature, participatory governance bodies can evolve, as new issues come up that have to be treated. When you spend a lot of time setting up a governance body, you will, of course want it to be sustainable and stable at the end of the project. But perhaps the main issue is not so much to ensure the sustainability of its governance structure but of its coordination body, so that it can evolve while continuing to exist.*
3. *There is a close link between the way we formulate a problem and how we define the stakeholders to be involved in resolving it. So, in order to ensure that we formulate problems in a way that the participants we hope to mobilise identify with them, defining the problem and determining the audience to be mobilised must take place concurrently.*
4. *Several people mentioned the risk that stakeholders will become overloaded in certain areas. So problems have to be assigned an order of priority in terms of participation or the issues raised need be refocused so that the audience consulted/convened still feels involved.*



TROISIÈME SESSION LES COMPÉTENCES À MOBILISER

1. Il est nécessaire, pour l'animateur, de ménager un équilibre entre son « savoir-faire » dans la gestion de projet et son « savoir-faire-faire », essentiels pour pousser à ce que les acteurs fassent eux-mêmes, prennent de l'autonomie dans l'action. Pour réussir à être ainsi à la fois moteur et en retrait, l'animateur doit pouvoir bénéficier de ressources d'appui, qui soulagent ses fonctions de gestion de projets afin de lui dégager du temps pour ses fonctions de mobilisation.
2. La régulation politique est au cœur du métier de l'animateur. 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 de métier d'animateur.
3. Comment alors gérer ces tensions, entre savoir-faire et savoir-faire-faire, entre neutralité et engagement ? En faisant preuve dans tous les cas d'humilité et d'écoute, en prenant le temps du terrain – ce qui pose la question, non résolue lors de cet atelier, de l'articulation avec la temporalité de la planification administrative... Cependant, cette écoute nécessite un minimum de formation en sciences humaines et sociales, pour savoir écouter, mais aussi interpréter, contextualiser, prendre du recul (notamment en situation conflictuelle, toujours difficile à vivre lorsqu'on y est plongé). Il y a alors pour l'animateur un réel besoin de grilles de lectures et il y a là la nécessité d'optimiser l'offre de formation dans ce sens.

THIRD SESSION THE SKILLS TO BE MOBILISED

1. Facilitators need to try to balance their project management "know-how" and their ability to get others to do things, which is vital for encouraging stakeholders to do things themselves and begin to act independently. To be successful as both a driving force and someone who stands back, facilitators need to have people to support them to relieve them of some of their project management duties so that they have the time to carry out their mobilisation duties.
2. Managing the politics of a situation is at the very heart of facilitation. So facilitators have to know both how to manage conflicts, which may sometimes require taking a neutral mediation stand, on the one hand, and demonstrate commitment to the environment in order to get things going, on the other, so that their commitment to the site makes others see them as trustworthy. Given that, even if it is uncomfortable, the tension between neutrality and commitment, between mediator and leader of the cause, is at the heart of facilitation.
3. So how can these tensions, between know-how and knowing how to get others to do things, between neutrality and commitment, be managed? By always demonstrating humbleness and listening skills, by using "local time" – which raises the question, which was not resolved during this workshop, of how to link that to the administrative planning timeframe. However such listening skills require at least basic training in human and social sciences, so as to know how to listen but also how to interpret, contextualise, step back from the situation (particularly when there is conflict, which is always difficult to deal with when you are right in the middle of it). So facilitators really need to know how to read situations and, for that reason, better training in that area needs to be offered.

QUATRIÈME SESSION

L'ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION

1. L'idée est revenue avec insistance au fil de ces deux jours : la participation est une activité politique. Si on considère qu'elle va au-delà d'un travail de médiation entre administrés et administration, il faut prendre acte de cette dimension pour son évaluation.
2. Ceci a une conséquence très concrète, de l'ordre de la méthodologie de l'évaluation : évaluer la participation n'est pas évaluer un programme, un plan, un projet. Sa dimension politique implique, comme on le fait en matière d'évaluation des politiques publiques, d'identifier le raisonnement politique qui lui est sous-jacent : pour un dispositif de participation donné, comment conçoit-on qu'il puisse in fine aller dans le sens d'une bonne gestion de l'environnement ? Est-ce par la mobilisation des participants pour mener des actions concrètes ? Par la construction d'un projet commun de développement appuyé sur la qualité de l'environnement ? Par la formation d'une coalition d'acteurs susceptibles de modifier les équilibres et rapports de force dans un sens plus favorable à l'environnement ? Il y a de nombreuses manières de penser politiquement le lien entre participation et gestion de l'environnement...
3. Or, ce n'est qu'en formalisant au cas par cas ce raisonnement politique (qui peut être très différent d'un dispositif participatif à un autre) que l'on sera en mesure d'identifier clairement ce qui est précisément attendu de la participation et, par conséquent, d'en évaluer les résultats.

FOURTH SESSION

EVALUATING PARTICIPATION

1. *One idea repeatedly came up over the two days: participation is a political activity. If we consider that it goes beyond the work of mediating between citizens and the government, that dimension must be taken into account in order to evaluate it.*
2. *This has very concrete consequences, in terms of the evaluation methodology: evaluating participation is not evaluating a programme, a plan, a project. Its political dimension involves, as with public policy evaluation, identifying the underlying political reasoning: for a given participatory mechanism, how do we believe that it can, over the longer term, work towards better management of the environment? Is that by mobilising participants to carry out concrete activities? By building a common development project based on the quality of the environment? By training a coalition of stakeholders likely to change the balance of power and power relations to make them more favourable for the environment? There are many different ways of politically viewing the link between participation and environmental management.*
3. *It is only in formalising such political reasoning on a case-by-case basis (as it can differ greatly from one participatory mechanism to another) that you will be able to clearly identify what the exact expectations for participation are and then be able to evaluate its outcomes.*



Ramassage déchets, Futuna © S. Vasson

PROGRAMME DE L'ATELIER

LUNDI 4 DÉCEMBRE 2017

7 h 30 – 8 h	Accueil et enregistrement des participants
8 h – 8 h 30	Ouverture de l'atelier - Cameron Diver, Directeur général adjoint, CPS - Tomas Mateo Goyet, chef du bureau des PTOM, délégation de l'Union européenne pour le Pacifique - Philippe Renault, Directeur de l'agence de Nouméa, AFD
8 h 30 – 8 h 45	Présentation des objectifs et du déroulement de l'atelier - Raphaël Billé, coordonnateur du projet RESCCUE, CPS - Peggy Roudaut, Coordinatrice du projet INTEGRE, CPS
8 h 45 – 9 h 15	Introduction : Jean-Baptiste Narcy, ASca
9 h 15 – 10 h	Thème 1 : L'intégration de la participation dans les politiques publiques de l'environnement dans le Pacifique - Revue des dispositifs juridiques et administratifs de la participation dans la gestion des ressources halieutiques dans le Pacifique - Caroline Vieux, INTEGRE, CPS - Mettre en place une réglementation en cohérence avec les pratiques coutumières : élaboration participative du code de l'environnement de la province des îles Loyauté - Luen Iopué, Service Environnement, province des îles Loyauté, Nouvelle-Calédonie
10 h – 10 h 30	PAUSE-CAFÉ ET PHOTO DE GROUPE
10 h 30 – 12 h	Suite thème 1 - Le cadre juridique de la participation dans le domaine de l'environnement à Fidji – Isoa Korovulavula, USP et Kiji Vukikomoala, Fiji Environmental Law Association (FELA) - Les enquêtes publiques comme outil de participation citoyenne : le cas de la Polynésie française : Augustine Shan Sei Fan, Direction de l'environnement, gouvernement de la Polynésie française Débat avec le public Conclusion : Jean-Baptiste Narcy, ASca
12 h – 13 h 30	DÉJEUNER
13 h 30 – 15 h	Thème 2 : Les acteurs de la participation - Organiser la représentation dans un contexte difficile : l'exemple de la mise en place du comité de gestion de la vallée d'Opunohu – Hereiti Arapari, animatrice INTEGRE et Frédéric Torrente, CRIIBE - Élaboration participative du plan de gestion de la zone Ramsar de la plaine des lacs en Nouvelle-Calédonie : mobilisation des acteurs légitimes et consultation du public – Paul Sauboua, Direction de l'Environnement, province Sud de Nouvelle-Calédonie Débat avec le public
15 h – 15 h 30	PAUSE-CAFÉ
15 h 30 – 17 h	Suite thème 2 Témoignage d'acteurs : - Mahé Charles, chef de projet RESCCUE Polynésie française, Agence française pour la biodiversité - Didier Labrousse, Responsable Antenne du Service territorial de l'Environnement à Futuna, Wallis-et-Futuna - Kenneth Lango, Président du réseau environnemental Tasivanua, Nord Efate, Vanuatu - Vincent Tanguy, coordinateur de l'association Endemia, Nouvelle-Calédonie Conclusion : Jean-Baptiste Narcy, ASca

WORKSHOP PROGRAM

MONDAY, 4 DECEMBER 2017

7.30–8 a.m.	Participant welcome and registration
8–8.30 a.m.	Workshop opening ceremony - Cameron Diver, SPC Deputy Director-General - Tomas Mateo Goyet, Head of the OCT Office, European Delegation for the Pacific - Philippe Renault, Director, Noumea Office, AFD
8.30–8.45 a.m.	Presentation on the workshop's objectives and proceedings - Raphael Billé, RESCCUE Project Coordinator, SPC - Peggy Roudaut, INTEGRÉ Project Coordinator, SPC
8.45–9.15 a.m.	Introduction : Jean-Baptiste Narcy, ASa
9.15 – 10 a.m.	Theme 1 Incorporating participation into Pacific public environmental policies - Overview of legal and administrative arrangements regarding participation in Pacific fishery resource management – Caroline Vieux, INTEGRÉ, SPC - Introducing regulations in keeping with traditional practices: developing the Loyalty Islands environmental code in a participatory manner–Luen Iopué, Environment Office, Loyalty Islands Province, New Caledonia
10–10.30 a.m.	TEA BREAK AND GROUP PHOTO
10.30–12 noon	Theme 1 (continued) - Participatory legal framework in environmental matters in Fiji–Isoa Korovulavu-la, USP and Kiji Vukikomoala, Fiji Environmental Law Association (FELA) - Public surveys as civic participation tools: the case of French Polynesia–Augustine Shan Sei Fan, Environment Department, Government of French Polynesia Audience discussion Conclusion: Jean-Baptiste Narcy, ASa
12 noon–1.30 a.m.	LUNCH
1.30–3 a.m.	Theme 2 Participation stakeholders - Arranging representation in a challenging environment: the example of the formation of the Opunohu Valley management committee–Hereiti Arapari, INTEGRÉ facilitator and Frédéric Torrente, CRILOBE - Developing the Plaine des Lacs RAMSAR-area participatory management plan in New Caledonia: involving legitimate stakeholders and consulting the general public–Paul Sauboua, Environment Department, Southern Province, New Caledonia Audience discussion
3–3.30 p.m.	TEA BREAK
3.30–5 p.m.	Theme 2 (continued) Stakeholder testimonials: - Charles Mahé, Project Leader, RESCCUE French Polynesia, French Biodiversity Agency - Didier Labrousse, Futuna Local Environment Department Office, Wallis & Futuna - Kenneth Lango, Chair, Tasivanua Environmental Network, North Efate, Vanuatu - Vincent Tanguy, Coordinator, Endemia Association, New Caledonia Conclusion: Jean-Baptiste Narcy, ASa

MARDI 5 DÉCEMBRE 2017

8 h – 10 h	Thème 3 : Les capacités au service de la participation - Élaboration du plan de gestion du lagon de Raiatea-Tahaa : organisation, métiers, compétences et appui méthodologique mobilisés – Juliette Languille et Patricia Hart, animatrices INTEGRE, Polynésie française - Animation des sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO en province Nord : mobiliser des communautés locales comme relais d'information, de sensibilisation et d'actions de gestion – Céline Jarry, Service des Milieux et Ressources aquatiques, province Nord, Nouvelle-Calédonie - Les défis de la participation dans un archipel isolé : le cas des Gambier – Pierre Paeamara, Teihotaata, animateur RESCCUE, mairie des Gambier, Polynésie française
10 h – 10 h 30	PAUSE-CAFÉ ET PHOTO DE GROUPE
10 h 30 – 12 h	Suite thème 3 Table ronde : Quels besoins de formation initiale et continue pour mener des processus participatifs ? - Valérie Aubert, Trajectoires - Emmanuel Coutures, Direction de l'Environnement, province Sud, Nouvelle-Calédonie - Jean-Brice Herrenschmidt, GIE océanide, Nouvelle-Calédonie - Hereiti Arapari, animatrice INTEGRE, Polynésie française - Katia Patry, formatrice, collectif Formateur, Polynésie française Conclusion : Jean-Baptiste Narcy, ASca
12 h – 13 h 30	DÉJEUNER
13 h 30 – 15 h	Thème 4 : L'évaluation de la participation - La gestion des lagons de Nouvelle-Calédonie inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO : trois sites-pilotes INTEGRE, trois référentiels pour apprécier les apports de la participation – Aurélien Degoy, GIE océanide, Nouvelle-Calédonie - Évaluation des processus participatifs autour des plans de gestion intégrée des zones côtières dans les villages test à Futuna – Simon Moncelon, animateur INTEGRE et Didier Labrousse, responsable antenne du Service de l'Environnement à Futuna, Wallis-et-Futuna - Bilan du processus participatif de révision du Plan de Gestion de l'Espace maritime de Moorea – Commune de Moorea, Polynésie française Débat avec le public Conclusion : Jean-Baptiste Narcy, ASca
15 h – 15 h 30	PAUSE-CAFÉ
15 h 30 – 16 h 30	Bilan de l'atelier Jean-Baptiste Narcy, ASca Débat avec le public Clôture : Sylvie Goyet, Directrice Changement climatique et Durabilité environnementale, CPS

TUESDAY, 5 DECEMBER 2017

8–10 a.m.	Theme 3. The capacities required for participation - Developing the Raiatea-Tahaa Lagoon management plan: the organisation, professions, skills and technical support used – Juliette Languille and Patricia Hart, INTEGRE facilitators, French Polynesia - Facilitating UNESCO World-Heritage-listed sites in the Northern Province: getting local communities involved in passing on information, raising awareness and in management activities–Céline Jarry, Northern Province Aquatic Environments and Resources Department, New Caledonia - The challenges of participation in an isolated island group: the case of the Gambier Islands– Pierre Paemara, Teihotaata, RESCCUE facilitator, Gambier Island municipality, French Polynesia
10–10.30 a.m.	TEA BREAK
10.30 a.m–12 noon	Theme 3 (continued) Round table: What are the initial-training and continuing-education needs for conducting participatory processes? - Valérie Aubert, Trajectoires - Emmanuel Coutures, Office of the Environment, Southern Province - Jean-Brice Herrenschmidt, GIE océanide, New Caledonia - Hereiti Arapari, INTEGRE facilitator, French Polynesia - Katia Patry, trainer, Collectif Formateur, French Polynesia Conclusion: Jean-Baptiste Narcy, ASca
12 noon–1.30 p.m	LUNCH
1.30–3 p.m	Theme 4. Evaluating participation - Managing New Caledonia's UNESCO World-Heritage listed lagoons: three INTEGRE pilot sites, three guides to assessing the benefits of participation – Aurélien Degoy, GIE océanide, New Caledonia - Assessing integrated coastal management participatory processes in trial villages on Futuna–Simon Moncelon, INTEGRE facilitator and Didier Labrousse, Head of Futuna Local Environment Department Office, Wallis & Futuna - Overview of the participatory Moorea Maritime Area Management Plan review process–Moorea municipality, French Polynesia (Speaker : TBD) Audience discussion Conclusion: Jean-Baptiste Narcy, ASca
3–3.30 p.m.	TEA BREAK
3.30–4.30 p.m.	Workshop Review Jean-Baptiste Narcy, ASca Audience discussion Closing remarks: Sylvie Goyet, Director, Climate Change and Environmental Sustainability, SPC



flot - Nouvelle-Calédonie © F. Vequaud

CONTACTS | CONTACTS

L'équipe INTEGRE de la CPS | The INTEGRE team at SPC



Promenade Roger Laroque,
Nouméa, Nouvelle-Calédonie
Tél. +687 26 20 00
Fax +687 26 38 18
<http://integre.spc.int>

*Promenade Roger Laroque,
Noumea, New Caledonia
Phone +687 26 20 00
Fax +687 26 38 18
<http://integre.spc.int/en/>*

COORDONNATRICE DU PROJET | OVERALL PROJECT COORDINATOR

Peggy ROUDAUT

Nouméa
peggyr@spc.int

ASSISTANTE DE PROJET | PROJECT ASSISTANT

Gaétane FAÏON

Nouméa
gaetanef@spc.int

Nathalie DEMEILLIER

Nouméa
nathaliede@spc.int

NOUVELLE-CALÉDONIE | NEW CALEDONIA

Yolaine BOUTEILLER

Nouméa
yolaineb@spc.int

WALLIS-ET-FUTUNA | WALLIS AND FUTUNA

Julie PETIT

Mata-Utu
juliep@spc.int

POLYNÉSIE FRANÇAISE | FRENCH POLYNESIA

Caroline VIEUX

Papeete
carolinev@spc.int

PITCAIRN | PITCAIRN ISLANDS

Peggy ROUDAUT

Nouméa
peggyr@spc.int

L'équipe RESCCUE de la CPS | The RESCCUE team at SPC



Promenade Roger Laroque,
Nouméa, Nouvelle-Calédonie
Tél. +687 26 20 00
Fax +687 26 38 18
<http://spc.int/resccue>

*Promenade Roger Laroque,
Noumea, New Caledonia
Phone +687 26 20 00
Fax +687 26 38 18
<http://spc.int/resccue>*

COORDONNATEUR DU PROJET | OVERALL PROJECT COORDINATOR

Raphaël BILLE

Nouméa
raphaelb@spc.int

COORDONNATEUR ADJOINT DU PROJET | DEPUTY COORDINATOR

Jean-Baptiste MARRE

Nouméa
Jean-basptistem@spc.int

ASSISTANTE DE PROJET | PROJECT ASSISTANT

Margot MESNARD

Nouméa
margotm@spc.int

