



Pacific
Community
Communauté
du Pacifique



Atelier technique régional

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

4- 8 décembre 2017- Nouméa, Nouvelle-Calédonie

Compte-rendu

Synthèse des interventions du grand témoin



Atelier technique régional INTEGRE-RESCCUE

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

4-5 décembre 2017



FONDS FRANÇAIS POUR
L'ENVIRONNEMENT MONDIAL



Sommaire

Sommaire	2
Contexte de l'atelier	3
Objectifs de l'atelier	4
Session introductive	5
Introduction de Jean-Baptiste Narcy - La participation en matière d'environnement : quelles pratiques ? Et pour quelles finalités ?	5
Débat avec la salle	9
Thème 1 : L'intégration de la participation dans les politiques de l'environnement dans le Pacifique	11
Thème 2 : Les acteurs de la participation.....	13
Thème 3 : Les capacités au service de la participation.....	16
Thème 4 : L'évaluation de la participation.....	19
Conclusions finales et recommandations	21
1 ^{ère} session : Intégration de la participation dans les politiques publiques	21
2 ^{ème} session : Les acteurs de la participation	21
3 ^{ème} session : Les compétences à mobiliser	22
4 ^{ème} session : L'évaluation de la participation.....	22
Rappel du programme de l'atelier.....	23

Contexte de l'atelier

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 Etats 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).

Objectifs de l'atelier

Les démarches participatives sont au cœur de la mise en œuvre des projets INTEGRE et RESCCUE, de l'identification des enjeux et besoins à l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action et de gestion intégrée 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 INTEGRE 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. Ceux sont ses interventions qui font l'objet d'une synthèse dans ce rapport.

Session introductive

Introduction de Jean-Baptiste Nancy - La participation en matière d'environnement : quelles pratiques ? Et pour quelles finalités ?

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, chargé 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 spontanée – qu'ils l'aient initiée 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.

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

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

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'argumentaires 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 directe 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 long terme, mais aussi moins pragmatique et moins opérationnel.

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 dépassent 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 telles 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).

... 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 autonomes 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.

La participation comme interpellation continue des « représentants »

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

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.

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^{ème} siècle, « le peuple », censé être formé de « citoyens ordinaires » anonymes et silencieux (ne parlant que par le truchement de leur 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 conteste celle des « 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 ?

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

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...

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. Nancy, 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.

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^{ème} 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 mise 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.

Thème 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 questionner 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) mis 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

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 succéder 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 délégués, 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 lagunaires : 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 droits du bien commun.

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.

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

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-t-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.

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, où 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...

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.

Thème 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 savoirs 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...) coté animateur de la participation mais aussi coté 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 du mardi 5 décembre 2017

- Elaboration 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

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 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-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 « ensembleur » 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.

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.

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-sols » 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 possibles : c'est aussi gérer des rapports de force et des rapports de pouvoir entre différents détenteurs de savoirs.

Thème 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
- Evaluation 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.

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 différentes

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.

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 changés 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.

Conclusions finales et recommandations

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 :

1^{ère} session : Intégration de la participation dans les politiques publiques

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.

2^{ème} session : Les acteurs de la participation

1. **La participation ne fait pas qu'interpeler 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 soit 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 un 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.

3^{ème} 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 »**, essentiel 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.

4^{ème} session : L'évaluation de la participation

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.

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...

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.

Rappel du programme de l'atelier

Lundi 4 décembre 2017	
7h30 – 8h	Accueil et enregistrement des participants
8h – 8h30	Ouverture de l'atelier <ul style="list-style-type: none"> • 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
8h30 – 8h45	Présentation des objectifs et du déroulement de l'atelier <ul style="list-style-type: none"> • Raphaël Billé, coordonnateur du projet RESCCUE, CPS • Peggy Roudaut, Coordonnatrice du projet INTEGRE, CPS
8h45 – 9h15	Introduction <ul style="list-style-type: none"> • Jean-Baptiste Narcy, AScA
9h15 - 10h00	Thème 1 : L'intégration de la participation dans les politiques publiques de l'environnement dans le Pacifique <ul style="list-style-type: none"> • 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
10h00 – 10h30	Pause-café et photo de groupe
10h30 – 12h00	Suite thème 1 <ul style="list-style-type: none"> • 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 <ul style="list-style-type: none"> • Jean-Baptiste Narcy, AScA
12h00 – 13h30	Déjeuner

Lundi 4 décembre 2017	
13h30 - 15h00	<p>Thème 2 : Les acteurs de la participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • Elaboration 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 <p>Débat avec le public</p>
15h00 – 15h30	Pause-café
15h30 – 17h00	<p>Suite thème 2</p> <p>Témoignage d'acteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 <p>Conclusion</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jean-Baptiste Narcy, ASca

Mardi 5 décembre 2017	
8h – 10h00	<p>Thème 3 : Les capacités au service de la participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration 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
10h00 – 10h30	Pause-café

Mardi 5 décembre 2017	
10h30 – 12h00	<p>Suite thème 3</p> <p>Table ronde : Quels besoins de formation initiale et continue pour mener des processus participatifs ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valérie Aubert, Trajectoires • Emmanuel Coutures, Direction de l'Environnement, province Sud, Nouvelle-Calédonie • Jean-Brice Herrenschildt, GIE océanide, Nouvelle-Calédonie • Hereiti Arapari, animatrice INTEGRE, Polynésie française • Katia Patry, formatrice, Collectif Formateur, Polynésie française <p>Conclusion</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jean-Baptiste Narcy, AScA
12h00 – 13h30	Déjeuner
13h30 - 15h00	<p>Thème 4 : L'évaluation de la participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • Evaluation 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 <p>Débat avec le public</p> <p>Conclusion</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jean-Baptiste Narcy, AScA
15h00 – 15h30	Pause-café
15h30 – 16h30	<p>Bilan de l'atelier</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jean-Baptiste Narcy, AScA <p>Débat avec le public</p> <p>Clôture</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sylvie Goyet, Directrice Changement Climatique et Durabilité Environnementale, CPS