

Atelier régional INTEGRE

Retour et recommandations

Yves Henocque, expert régional

Elaboration et mise en œuvre des plans de gestion participatifs

28 septembre – 1^{er} octobre 2015, Nouméa, Nlle Calédonie

« We must not allow anyone to belittle us again, and take away our freedom »
Epeli Hau'Ofa, A new Oceania: Rediscovering Our Sea of Islands, 1994

Objectifs de l'atelier

- 1) **Obtenir un retour d'expériences sur les différentes phases liées à un plan de gestion intégré**
- 2) **Apporter un appui concret aux situations particulières de chaque site INTEGRE afin de maximiser les chances de succès des plans de gestion en cours**
- 3) **Contribuer à l'existence informelle d'un réseau de gestionnaires de territoires français du Pacifique**
- 4) **Débuter le travail de capitalisation du projet INTEGRE sur les plans de gestion intégrée des zones côtières**

Thématiques communes de discussion

- **Démarche stratégique, angle d'approche de chaque projet**
- **La mobilisation du pivot communautaire (démarche participative)**
- **Les formes et processus de gouvernance**
- **La mise en œuvre du plan (d'action, de gestion)**

Retour des discussions par groupe

A propos de la démarche stratégique

Tout d'abord, il s'agit de bien prendre en compte l'existant dans le diagnostic que l'on fait. Ce **diagnostic** n'est pas un simple état des lieux écologique, mais il doit concerner les **acteurs**, leurs **territoires**, les **savoirs**, les **institutions** et le **cadre légal** en place, comme les autres projets en cours dans la zone d'intérêt. Par cette approche, il s'agit de reconnaître les territoires comme étant pluri-culturels et pluri-sectoriels.

Les animateurs sur le terrain doivent pouvoir aligner leur démarche selon divers codes, code de conduite, **code éthique** d'intervention (le tout récent, premier du genre, code éthique du CRIOBE est mentionné à cet égard). Les qualités de franchise, de transparence, de respect et d'écoute sont également mentionnées.

Ici, un parallèle intéressant à faire avec un des grands objectifs du programme régional 'Oceanscape' signé par l'ensemble des pays et territoires du Pacifique sud (l'Océanie) : *'créer du lien, écouter, apprendre et entraîner'*.

Ceci amène à poser la question du positionnement de l'animateur, qui doit adopter une attitude de **'partenaire à partenaire'** avec les acteurs locaux (y compris autorités locales)

avec qui il/elle travaille, où chacun est porteur de ses propres objectifs (ceux du projet pour l'animateur, ceux de leur développement et de leur bien-être pour les acteurs locaux, ceux du mandat des élus locaux). Outre ce positionnement, l'animateur joue le rôle de '**facilitateur**' entre différents types d'acteurs et entre institutions et acteurs.

Dans cette relation, la **communication**, dont le langage (au sens propre et figuré), sont bien sûr essentiels. L'animateur doit pouvoir construire des **messages** adaptés et appropriés, en quittant la rhétorique internationale de la 'gestion intégrée des zones côtières' qui ne correspond à aucune réalité locale (ce qui compte, ce sont les principes qui sous-tendent la démarche). La **restitution** auprès des acteurs des discussions et des activités qui les accompagnent, doit être une activité récurrente de l'animateur. Pour ce processus de communication, la question des **lieux de rencontre** est importante : les lieux ne sont pas neutres, ils doivent pouvoir être changés selon le caractère et la participation que l'on attend de chaque rencontre ou réunion, en donnant la préférence aux lieux de rencontre traditionnels, là où les gens se sentent chez eux.

L'idée anglo-saxonne de 'champion' est évoquée : trouver le soutien d'un champion politique, mais également de **leaders** plus locaux, y compris au sein des communautés.

Dans l'élaboration d'un plan d'action ou de gestion, sont évoquées les 'modalités' (le plan comme un contrat social, le système de suivi-évaluation), mais également des conditions favorables et nécessaires à la mise en place du plan : **soutien politique, cadre légal et institutionnel, capacités des institutions** en charge, **moyens humains et financiers**.

L'accent est également mis sur la crédibilité du projet et la nécessité de très vite mettre en place des **actions concrètes** et visibles (souvent en relation avec les activités économiques et/ou le bien-être social), tout en créant ou s'appuyant sur des événements fédérateurs. Le plus possible, ces actions concrètes doivent pouvoir être mises en synergie entre elles en les structurant en **réseaux** à l'échelle d'une commune, entre communes, ou encore à l'échelle d'une province ou d'une région.

Prendre en compte l'existant c'est aussi prendre en compte le cadre légal et les outils réglementaires qui existent pour les 'bricoler' de sorte de pouvoir mettre sur pied le meilleur dispositif qui permette de reconnaître et respecter l'ensemble des acteurs avec leurs pratiques et leurs coutumes (**droits coutumiers**).

Mots clé :

| |
|---|
| diagnostics – acteurs – territoires – savoirs - institutions – cadre légal – code éthique – partenaire – facilitateur – communication – messages – restitution – lieux de rencontre – leaders – soutien politique – capacités des institutions – moyens humains et financiers – actions concrètes – réseaux – droits coutumiers |
|---|

A propos de la gouvernance de la démarche

En parlant de gouvernance, on parle de 'processus décisionnel', de **processus** qui associe tous les acteurs dans la prise de décision à travers la mise en œuvre des outils appropriés, en termes légal, institutionnel (arrangement institutionnel) et financier. En fait, bien en amont de la prise de décision, c'est le chemin à faire pour parvenir à un consensus. Pour cela, il s'agit de 'défragmenter' le système pour redonner de la **fluidité** aux échanges entre individus, groupes et institutions, en quelque sorte pour renforcer le fonctionnement en réseaux. On retrouve bien l'idée précédente de 'facilitation'.

Tout ceci suppose aussi la **mobilisation des acteurs**, qu'ils voient un intérêt à leur participation et c'est le rôle de l'animateur que de bien mettre en avant cet intérêt par rapport au contexte local dans lequel se trouvent les acteurs, mais également par rapport aux décisions qui les affectent et qui se prennent à une échelle et à un niveau supérieurs. Comme dit auparavant (stratégie d'approche), assurer régulièrement des **restitutions** en transparence est fondamental si on veut mobiliser les acteurs, ou plutôt que les acteurs se mobilisent. Dans cette dynamique, en tant que partenaire de chemin, on n'a pas de réponses ou de schémas 'tous prêts', mais on 'apprend en faisant', on accepte d'être dans une dynamique **d'apprentissage collectif**. La **négociation** sur le terrain a donc lieu bien en amont des prises de décisions, elle est continue.

Les paramètres conditionnant la mise en œuvre de ce processus de gouvernance sont nombreux. Deux ont été particulièrement notés : la présence de **leaders** (champions) aux différentes échelles de prise de décision, du niveau communautaire au niveau pays, et le degré de **stabilité/instabilité politique** là aussi aux différentes échelles, mais plus particulièrement au niveau local.

Au final, face à la rigidité inhérente à toute **institution** (qui va grandissante avec l'âge, selon le modèle du vivant), ce sont les **réseaux** sociaux et de toutes sortes qui garantissent le maintien de la fluidité (comme le réseau capillaire d'une racine) indispensable à l'innovation, qu'elle soit sociale, économique, ou culturelle (une tradition n'est jamais qu'une innovation qui a perduré dans le temps). Ainsi, toute forme de gouvernance, quelle que soit son échelle d'application, va naître de cette tension entre un **opérationnel** efficace (les institutions et les réglementations) et une **innovation** vivante (les hommes et leurs réseaux).

Dans cette démarche, le **formel** et l'**informel** sont deux catégories de paramètres indissociablement liés, que l'animateur doit prendre en compte en permanence.

Mots clé :

| |
|---|
| Processus – fluidité – mobilisation des acteurs – apprentissage collectif – négociation – restitutions - leaders – stabilité politique – institutions – réseaux – opérationnel – innovation – formel - informel |
|---|

A propos de la démarche participative

Pourquoi une démarche participative ? Il s'agit d'amener les acteurs à devenir responsables de leurs propres actions pour qu'elles ne se fassent pas au détriment de celles des autres, et ainsi qu'ils **changent de comportement** en prenant en main leur propre développement.

Le moteur d'une telle participation est représenté par un **projet commun**, quel qu'il soit et plutôt avec une vision long terme mais des actions court terme, dont l'identification collective demande beaucoup d'**écoute** de la part de l'animateur/facilitateur.

Avec cette idée que 'tout le monde est dans la même pirogue', il s'agit d'éclairer les arbitrages, de dépasser les blocages entre acteurs et catégories d'acteurs, et pour faire cela il faut des praticiens de l' '**ingénierie sociale**', qui relèvent des outils développés par les sciences sociales. A ce titre, l'identification des **jeux d'acteurs** sur leur territoire est essentielle dans le cadre du diagnostic initial.

Cela inclut la compréhension des facteurs de cohésion sociale, la volonté politique au niveau local, et le degré d'**adaptabilité** des institutions et des acteurs locaux (associations, etc.). Elaborer une stratégie commune revient à la notion de **contrat social** entre les

acteurs, où la '**ritualisation**' des accords (comme des relations) engage fortement les individus par rapport à la gestion d'un **bien commun** (ce qui caractérise fortement les '**droits coutumiers**').

On retrouve les notions de **respect** (partenariat) et de construction de la **confiance** en assurant notamment et régulièrement les retours ou **restitutions** dont il est question plus haut. Ces restitutions peuvent se faire de manière individuelle ou collective, mais dans les deux cas dans les lieux de vie des acteurs. A ce titre, il importe de créer ou de favoriser un **espace de rencontre** entre les acteurs d'un même territoire.

Au bout du compte, la démarche participative concourt à la '**capabilité**' des personnes, c'est-à-dire, au-delà des capacités (information, connaissances), à être en capacité de faire des choix par rapport à son propre futur, sur son propre territoire.

Mots clé :

| |
|--|
| Jeux d'acteurs - ingénierie sociale – adaptabilité – contrat social – ritualisation – droits coutumiers - respect – confiance – restitutions – espace de rencontre – projet commun – écoute – capabilité - changements de comportement |
|--|

A propos de la mise en œuvre du plan

Le plan est donc un '**contrat social**' entre les acteurs (y compris les décideurs) qui s'engagent à mettre en œuvre ses activités selon des principes et des objectifs donnés. Il est également évolutif au fur et à mesure du développement des connaissances et de l'évolution des changements (**gestion adaptative**).

Les commentaires qui suivent sont essentiellement d'ordre opérationnel. Il est question de l'animation de la mise en œuvre et donc de la mise en place d'une **équipe technique** de coordination et d'animation. Le niveau plus politique de pilotage (**comité de pilotage**) est peu évoqué, dans sa composition et son fonctionnement. La question des **financements** est par contre mentionnée, mais sans en dire beaucoup plus sur les instruments et formes possibles (par ex. les tables multi-bailleurs de fonds et, à l'autre extrémité, les mécanismes de micro-crédits au niveau activités communautaires).

La question **réglementaire** est soulignée, selon cette double approche du cadre légal moderne (d'inspiration française) et des **droits coutumiers**.

Il est enfin question de la construction du **système de suivi** (y compris les lignes de base initiales) avec ses indicateurs de processus et de résultats, couvrant tous les aspects du territoire (dont les actions concrètes entreprises) et devant être définis très tôt, le plus collectivement possible, au moment de l'élaboration du plan.

De la capacité du système de suivi à rendre compte des dynamiques et des résultats du projet, dépendra la portée des enseignements tirés de l'**évaluation** pour engager un deuxième cycle de projet.

Mots clé :

| |
|---|
| Contrat social – gestion adaptative – cellule technique – comité de pilotage – financements – réglementaire – droits coutumiers – système de suivi - évaluation |
|---|

Rôle du coordinateur/animateur

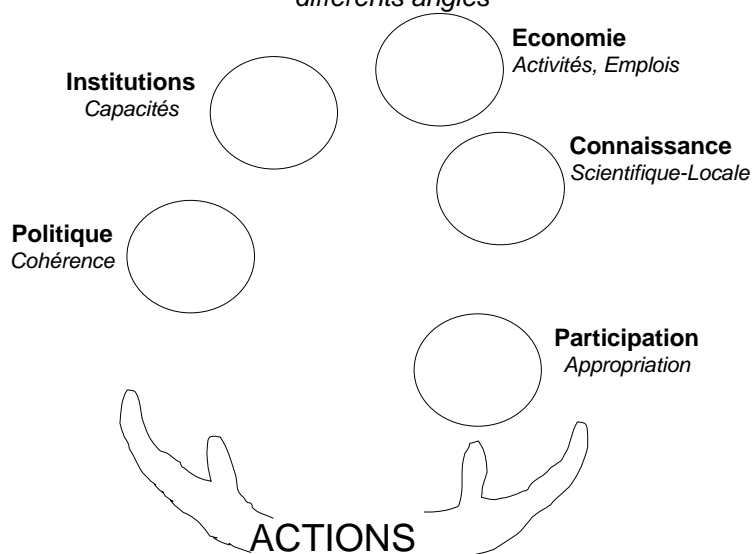
Par rapport à tout ce qui a été discuté précédemment, on voit bien que le rôle de l'animateur est essentiel et qu'il/elle doit répondre au moins à quatre qualités (capacités):

- la capacité d'écoute – il s'agit de mettre de côté ses propres convictions, ses a priori, pour se rendre perméable aux propos tenus, mais aussi pour les relativiser les uns par aux autres ;
- la capacité d'adaptation – adaptation des messages par rapport aux perceptions et aux territoires sur lesquels on intervient ;
- la capacité d'intégration et de mise en contexte – capacité d'intégrer les diverses informations reçues en tenant compte des jeux d'acteur et de les remettre dans le contexte des dynamiques de territoire, notamment en utilisant les éléments regroupés dans le diagnostic ;
- enfin, capacité de penser et d'agir en 'partenaire', qui vient travailler avec les acteurs et décideurs locaux, dans une relation de réciprocité entre respect des objectifs du projet (ici, le projet INTEGRE) et prise en compte des besoins des acteurs.

-

Animateur / Leader

Où toute réponse (action) à une question posée est considérée sous différents angles



Analyse et recommandations

Elaborer et mettre en œuvre des plans d'action en matière de gestion intégrée de la zone côtière ou plutôt, dans le cas qui nous intéresse, de gestion des territoires insulaires (y compris leur lagon côtier), pose la question des processus et des types de résultats qui sont en jeu. En fait, avant de parvenir à la réalisation finale des objectifs d'un plan d'action, il est important de pouvoir rendre compte de ses nombreux résultats intermédiaires qui vont grandement dépendre des dynamiques de sa mise en œuvre.

Les thématiques choisies et les discussions brièvement rapportées plus haut illustrent bien le contenu et l'articulation de ces dynamiques, entre élaboration, mise en œuvre et évaluation du plan :

- quelle vision du socio-écosystème acteurs-territoires-savoirs-institutions ?
- les conditions favorables à la mise en œuvre sont-elles réunies ?
- comment générer les changements de comportements ?
- comment réaliser les objectifs de manière réaliste ?

| | |
|---|---|
| Processus d'élaboration du plan | <p>Définir une stratégie, un angle d'approche (la coque)</p> <p>PENSER SYSTEME <i>Mots clé : diagnostics – acteurs – territoires – savoirs - institutions – cadre légal – code éthique – partenaire – facilitateur – communication – messages – restitution – lieux de rencontre – leaders – soutien politique – capacités des institutions – moyens humains et financiers – actions concrètes – réseaux – droits coutumiers</i></p> |
| Moteur d'élaboration et de mise en oeuvre | <p>Gouvernance de la démarche (le moteur)</p> <p>CREER LES CONDITIONS FAVORABLES <i>Mots clé : Processus – fluidité – mobilisation des acteurs – apprentissage collectif – négociation – leaders – stabilité politique – institutions – réseaux – opérationnel – innovation – formel – informel</i></p> <hr/> <p>Démarche participative (l'énergie)</p> <p>CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT <i>Mots clé : Jeux d'acteurs - ingénierie sociale – adaptabilité – contrat social – ritualisation – droits coutumiers - respect – confiance – restitutions – espace de rencontre – projet commun – écoute – capacité - changements de comportement</i></p> |
| Processus de mise en œuvre et d'évaluation | <p>Mise en œuvre du plan (le gouvernail)</p> <p>REALISATION DES OBJECTIFS <i>Mots clé : Contrat social – gestion adaptative – cellule technique – comité de pilotage – financements – réglementaire – droits coutumiers – système de suivi - évaluation</i></p> |

Dans cette articulation, on a un ensemble moteur (la démarche participative au cœur des processus de gouvernance) qui conditionne l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action. On se place résolument dans une vision dynamique de la gestion intégrée qui, contrairement à une progression linéaire par étapes, est plutôt celle d'une progression en boucles avec moult itérations et recouvrement des séquences qui vont contribuer à la construction collective d'un plan d'action ou de gestion d'un ensemble d'activités sur un territoire donné. .

De manière illustrée, les fondements du socio-écosystème constituent la coque de la pirogue, les conditions favorables et nécessaires, la voile ou le moteur, mais ces derniers ne sont rien sans l'énergie (vent ou pétrole) procurée par la participation des acteurs, et enfin c'est le gouvernail de la mise en œuvre qui indique la direction à prendre et la nécessité d'en changer selon les évaluations intermédiaires et/ou finale qui sont faites.

Penser système

Le 'penser système' est ici synonyme de la prise en compte du socio-écosystème dans toutes ses dimensions (acteurs, territoires, savoirs, institutions...). Si l'on considère les principes étayant la stratégie GIZC définie par l'Union Européenne (Recommandation de 2002), qui elle-même s'inspire des principes fondamentaux de la GIZC tels que définis dans l'Agenda 21, Chapitre 17 (Rio 1992), et que l'on fait la comparaison avec les 12 principes de l'approche par écosystème de la convention sur la biodiversité (CBD), force est de constater qu'il y a forte convergence entre les deux approches (Tableau 2).

Tableau 2 - Revue comparée des principes GIZC (Stratégie GIZC de l'UE) et ceux de l'approche par écosystème de la CBD (Convention sur la Biodiversité) - (Adapté de Haines-Young and Potschin, 2011¹, Projet méditerranéen PEGASO)

| Stratégie GIZC pour l'Europe | Approche écosystème de la CBD |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Adopter une vision d'ensemble (thématique et géographique)</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les gestionnaires d'un écosystème doivent prendre en considération les effets (actuels et potentiels) de leurs activités sur les autres écosystèmes adjacents ou plus lointains (en termes opérationnels : développer la coopération inter-sectorielle)</i> • <i>L'approche écosystème consiste à trouver le juste équilibre entre conservation et usage de la biodiversité</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Travailler avec les processus naturels</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les écosystèmes doivent être gérés dans les limites de leur fonctionnement</i> • <i>La conservation de la structure et du fonctionnement des écosystèmes, dans le but de maintenir les services qu'ils rendent, doit être considérée comme prioritaire</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Adopter une approche à long-terme</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Du fait des différentes échelles temporelles et des temps de réponse qui caractérisent les processus au sein des écosystèmes, les objectifs de gestion des écosystèmes devraient être à long terme</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Mettre en oeuvre une planification participative</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les objectifs de gestion des territoires terrestres et aquatiques et des ressources vivantes sont une affaire de choix de société</i> • <i>L'approche par écosystème doit considérer toutes les formes utiles d'information, y compris les connaissances, les innovations et les pratiques scientifiques, indigènes et locales</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Gagner le soutien et l'engagement de toutes les organisations concernées</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>L'approche par écosystème doit inclure tous les secteurs et disciplines scientifiques concernés de la société (en termes opérationnels : assurer le partage des bénéfices)</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Utiliser une combinaison d'instruments</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>L'approche par écosystème doit être mise en oeuvre aux échelles spatiale et temporelle appropriées</i> |

¹ Haines-Young R. and M. Potschin, 2011. *Integrated Coastal Management and the Ecosystem Approach*. Deliverable D2.1 PEGASO project. CEM Working Paper No7, 17pp

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Prendre en compte les spécificités locales</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>La gestion doit être décentralisée au niveau approprié le plus local</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Mettre en œuvre graduellement la gestion adaptative</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>La gestion doit reconnaître que le changement est inévitable (en termes opérationnels : mettre en œuvre les pratiques de gestion adaptative)</i> |

Comme cela a été évoqué à maintes reprises par les groupes, il est essentiel que les animateurs s'approprient cette vision pour l'intégrer dans la construction de leurs messages vers les acteurs et décideurs locaux. Cela leur permettra d'éviter cette apparente (mais très bien entretenue !) contradiction entre conservation de la biodiversité et développement local, alors que dans les deux cas l'objectif est bien celui du bien-être des populations locales (les aires marines protégées sont avant tout des aires marines gérées). S'il y a diversité des instruments, cela doit être au service d'une même approche, et c'est tout l'intérêt d'une gestion intégrée basée sur l'approche des socio-écosystèmes que sont les territoires insulaires océaniques.

Qu'il s'agisse d'un plan d'action d'une action pilote très locale ou d'un plan de gestion élargi (dans l'espace et dans le temps) comprenant divers objectifs et activités, le diagnostic du socio-écosystème concerné devrait permettre de faire les états de référence nécessaires et ainsi caler les indicateurs d'état (social/économique/écologique) du système de suivi et d'évaluation. Il s'agit donc d'une démarche qui mobilise tous les savoirs, relatifs au système interconnecté naturel et humain, et qui ne se limitent pas aux connaissances scientifiques, mais comprend aussi toutes les autres formes de connaissance détenue par l'ensemble des acteurs et de leurs organisations.

Créer les conditions favorables

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

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

Des formes de gouvernance établies dépendra le type de gestion mis en œuvre.

Ceci dit, il y a un minimum de conditions requises pour faire en sorte que la mise en œuvre ait lieu tout en gardant cette idée fondamentale d'apprentissage collectif (apprendre en faisant... et en écoutant) :

- tout d'abord, le **soutien politique** aux niveaux local (commune ; chefferies) et si possible à l'échelle supérieure (provinces, pays) est bien sûr requis ;

- le **soutien des différents groupes sociaux** directement et indirectement concernés (professionnels, éducationnels, religieux, sportifs, etc.) ;
- le 'nerf de la guerre', les **financements**, comme cela a été remarqué par le groupe 'mise en œuvre', qui devraient être discutés et assurés à ce stade, sans mettre de côté la possibilité de financements additionnels plus tard ;
- les **arrangements institutionnels** selon une évolution qui peut partir des 'lanceurs d'alerte', vers un groupe porteur initial, puis une autorité de coordination plus formalisée avec un mandat spécifique. Cette autorité de coordination doit pouvoir s'appuyer sur un comité de pilotage à caractère plutôt politique (prise de décision sur les orientations) et un comité ou une cellule technique de mise en œuvre, faisant notamment appel aux scientifiques là où c'est utile et nécessaire, en évitant la constitution d'un 'comité scientifique' déconnecté des réalités sociales du terrain, instance de spécialistes qui se réunissent entre eux et qui ne facilite en aucun cas l'apprentissage collectif qui est au cœur du processus de gouvernance.
- Une **stratégie et un plan d'action** collectivement adoptés (contrat social).

Dans les îles du Pacifique, où les sociétés traditionnelles sont encore vivantes ou tout du moins sous-jacentes aux formes occidentales de gouvernance et de gestion, il est bon de garder à l'esprit les formes de gouvernance communautaire basées sur le droit coutumier qui s'apparente au droit des communs, revenant à la gestion des biens communs ou biens partagés (comme les ressources de la pêche) au sein d'une communauté qui vit en interactivité. On rappellera à cet égard les huit règles de fonctionnement de cette gestion des biens communs telles qu'elles ont été identifiées par l'économiste américaine Ostrom (Gouvernance des communs, 1990)² :

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

Susciter les changements de comportement

Autre type de résultat intimement lié aux formes de gouvernance : le degré de participation des acteurs et des décideurs. Selon le tableau 3, regroupant les critères GIZC de ceux définis par les NU en matière des cinq principes de 'bonne gouvernance', ce sont les critères même de la démarche participative qui viennent nourrir cette dernière (la 'bonne gouvernance').

² Voir aussi, « Les biens communs, modèle de gestion des ressources naturelles ». Passerelle dph n°02. 05/2010. www.mercredis.coredem.info/communs

Tableau 3: Les 5 principes de bonne gouvernance (modifié de Abrams et al. 2003³)

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

En fait, si on reprend les mots clé qui ressortent des discussions des groupes sur le thème 'démarche participative', on voit qu'ils concernent principalement les modalités et les outils (respect – confiance – restitutions – espace de rencontre – projet commun – écoute – capacité, etc.) qui permettent de susciter des changements de comportement au bénéfice

³ Abrams P., Borrini-Fereyabend G., Gardner J., Heylings P. 2003. Evaluating governance – A handbook to accompany a participatory process for a protected area.

d'une 'bonne gouvernance', particulièrement en ce qui concerne les principes de Représentativité/Légitimité, et d'Équité (les autres principes relevant plus des conditions favorables à construire lors de l'élaboration et à la mise en œuvre elle-même)..

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

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

Du coup, les critères de 'bonne gouvernance' tels que décrits plus haut ne sont pas uniquement propres au projet, mais plutôt au territoire sur lequel il agit, en relation avec les trajectoires de gouvernance passée, présente, et avenir, en réponse à toutes les sortes de changement qui peuvent survenir dans le temps et l'espace.

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

Réalisation des objectifs

Clairement, si les conditions requises ne sont pas remplies ou sont déficientes, et que le degré de participation (d'appropriation) des acteurs comme des décideurs est faible, il sera impossible d'atteindre les objectifs fixés dans le plan.

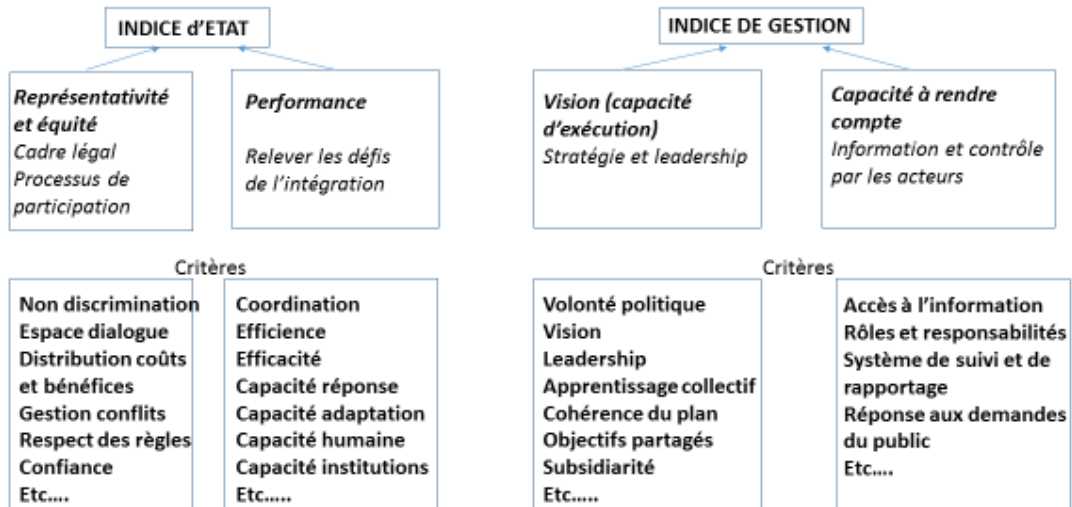
En fait, le cheminement vers les objectifs finaux d'un plan d'action ou de gestion à plus long terme, passe par des objectifs intermédiaires qu'il est important de pouvoir identifier et ajuster. Ces objectifs intermédiaires pourront être fixés s'il existe un système de suivi avec les indicateurs appropriés et sur la base des états de référence (*baselines*) faits lors du diagnostic. Dans le contexte dans lequel on travaille et selon les données du socio-écosystème (territoire) concerné, quels sont les indicateurs jugés prioritaires, qu'est-ce que l'on essaye de faire bouger à partir de la ligne de base ?

D'après tout ce qui a été discuté et dit précédemment, on va avoir deux groupes d'indicateurs : les indicateurs d'Etats et les indicateurs de Gestion, les deux catégories relevant des formes de gouvernance existantes et de leur évolution qui, comme on l'a dit précédemment, sur un territoire donné, ne peut pas être la résultante d'un seul projet, mais d'un ensemble de programmes et de projets relevant des diverses politiques de développement et de conservation.

Selon les différentes échelles de territoire (lieu/village, commune, inter-communes, province/région, pays), le schéma proposé est le suivant :

Les composantes du processus de gouvernance sur un territoire

Selon l'histoire et les tendances des changements intervenant sur ce territoire



Les lignes directrices

Des discussions des groupes et de leur analyse se dégagent les principaux éléments d'articulation des dynamiques qui vont conduire progressivement et itérativement de l'élaboration à la mise en œuvre des plans :

Dynamiques d'action

En matière de gestion intégrée des territoires insulaires du Pacifique

| ELABORATION | MOTEURS d'ELABORATION et de MISE EN OEUVRE | | MISE EN ŒUVRE ET EVALUATION |
|--|---|---|---|
| Penser Système | Créer les conditions favorables | Susciter les changements de comportement | Réalisation Adaptation |
| RESULTATS <i>Diagnostic du territoire (socio-écosystème) Etats de référence</i> | RESULTATS <i>Soutien politique Arrangements institutionnels Financements Stratégie/plan d'action partagés Système de suivi</i> | RESULTATS <i>Mobilisation des acteurs Changements de pratique (individus, groupes, institutions)</i> | RESULTATS <i>Réalisation des objectifs intermédiaires et finaux Adaptation aux changements</i> |
| Indicateurs d'état | Indicateurs de gestion (gestion participative et adaptative) | | Suivi et évaluation (Indicateurs d'état + indicateurs de gestion) |

Plutôt que de considérer 11 étapes de manière linéaire et donc à les penser de manière plus ou moins déconnectées, il est préférable de les resituer dans les dynamiques de gestion intégrée par rapport aux divers types de résultats que ces dynamiques sont susceptibles de

générer. Du coup, le système d'indicateurs d'état (aussi bien l'état écologique que l'état économique et social) et de gestion (la gestion par rapport à des objectifs donnés, est déterminée par les formes de gouvernance qui existent sur le territoire d'intervention) s'en trouve éclairé, en permettant ainsi de pleinement prendre en compte tous les résultats qui sont en jeu dans un projet de gestion intégré (et non pas seulement les résultats finaux de réalisation des objectifs fixés).

Les différentes critiques du document 'Lignes directrices...' (telles qu'elles nous ont été transmises) ont notamment mis l'accent sur ce problème de linéarité en essayant de reconnecter un peu plus les étapes entre elles (particulièrement en ce qui concerne la proposition de Hugh Govan qui met la gestion adaptative au centre du système). Si on reprend le tableau ci-dessus, on peut reventiler les 11 étapes comme suit :

L'élaboration ou le temps du diagnostic et de la vision qui va en ressortir regroupe :

- Le champ d'application (étape 4)
- L'analyse institutionnelle (étape 1)
- L'identification des problématiques (étape 5)
- Et enfin, la vision (étape 3)

La réunion des conditions favorables va regrouper :

- Le statut du plan d'action (étape 10)
- La cohérence du plan (étape 8)
- Les arrangements institutionnels (étape 6)
- Les financements (étape 11)
- Le système de suivi (étape 7)

La démarche participative vers les changements de comportement, pourtant essentielle tout le long du processus, n'est couverte que par une étape dite de « participation » (étape 2).

Enfin, l'étape 9 est une étape de changement d'échelle qui peut se produire soit simultanément (on peut travailler à des échelles différentes avec des problématiques et des objectifs spécifiques) ou par itération des cycles de projet de gestion intégrée.

Dans le schéma proposé, nous avons des séquences plus que des étapes avec un certain nombre de tâches propres dont beaucoup sont continues ou itératives tout au long du processus d'élaboration, de mise en œuvre, et d'adaptation. C'est dans ce sens qu'il est proposé de restructurer et de compléter les « lignes directrices pour les Etats et Territoires insulaires océaniques ».

ANNEXE

Notes d'après les discussions autour de la Polynésie Française

Un principe stratégique d'INTEGRE :

- *On gère les hommes, pas la nature – en terme de connaissances, l'entrée privilégiée est donc celle des sciences sociales*
- *Un objectif final : la qualité de vie des communautés*

4 thématiques :

- *Approche stratégique (par rapport à un contexte pré-existant)*
- *Pivot communautaire (démarche participative vis-à-vis de communautés cibles)*
- *Les formes de gouvernance (comment on s'organise)*
- *Elaboration et mise en œuvre concrète d'un plan de gestion (plan d'action) – du processus d'élaboration dépendra le degré d'appropriation*

→ l'importance d'identifier les acteurs et leurs réseaux sociaux

Constante des sites choisis : à l'interface entre milieu rural et développement urbain, des visions différentes du monde et des pressions à venir (pas de temps de 20 à 30 ans)

Importance de l'articulation/construction entre un plan de gestion et des actions pilotes (plan d'action)

La question essentielle de l'appropriation des autorités locales pour qu'ils intègrent dans leur propre programmation (financement). On est dans un modèle de co-gestion (à la différence du développement communautaire mis en œuvre par certaines ONGs)

Conséquence : on prend en compte l'existant et on cherche à intégrer l'action dans les politiques publiques

Problème de la PF : une communication pauvre ou inexistante entre pays et communes

1^{er} site pilote : OPUNOHU (Moorea)

Au départ, difficulté de compréhension du projet (trop technique, décalage des langages)

Forte implication des autorités locales en la personne de la maire déléguée (commune de Moorea) qui, après de nombreuses réunions, facilite la création de deux associations : celle des pêcheurs et celle des mères et de l'artisanat. A venir : une association sportive

Créer au niveau des animateurs les conditions d'un processus d'appropriation suivant un diagnostic partagé (les gens se sentent dépossédés de leur propre histoire) : l'importance des enfants, des écoles et des professeurs, la confiance dans l'utilisation de la langue tahitienne, prendre le temps d'expliquer le projet ('la meilleure façon d'aller vite c'est de prendre le temps'...). INTERNALISER le processus et DEMYSTIFIER le vocabulaire conceptuel (GIZC, etc.)

Symptomatique : le 'français' est immédiatement associé aux questions du foncier (héritage colonial)

L'importance (déjà évoquée pour le PGEM) de créer un lieu de rencontres

Opunohu, ce n'est pas n'importe quel lieu, c'est le centre historique de Moorea (district de Papatoai) dont plus de 45% du territoire a été institué en zone protégée (les hauts) et, côté lagon, des activités touristiques déconnectées du territoire ; les habitants se voient en quelque sorte confisquer la moitié haute du bassin versant et en aval, le lagon. La vraie problématique : quelle ré-appropriation et comment la faire?

Les atouts, ce sont la participation des élus, l'existence et l'expérience de l'animation locale, la proximité avec les acteurs pour une réelle appropriation. Parce que les enjeux sont forts, il faut une personne légitime (ex : maire déléguée) pour emmener le processus

De manière générale, ne pas oublier que, après disparition de 90% de la population du temps de la colonisation, on est entré depuis les années 70 dans une démarche de « réinvention culturelle », de « réinvention du passé perdu ». Dans ce sens, Opunohu était un des bastions de l'évangélisation.

Que retenir de ce premier pilote :

- Les questions de **légitimité** et de **portage local** sont très fortes
- C'est la condition pour faire sortir les sujets d'**appropriation**
- L'autre question est celle de la **représentativité** des acteurs, d'où l'importance de bien les identifier ainsi que les réseaux sociaux qui les lient
- Pour une bonne articulation, toujours regarder **l'échelle supérieure** (mise en contexte)
- Enfin, rester sur un mode très **adaptatif** tout en vivant la relation animateurs / acteurs comme un partenariat dans lequel on se met en position de négociation (réalité du terrain / réalité du projet)

2^{ème} pilote : RAIATEHATA (Iles sous le vent)

Le centre administratif des îles sous le vent (représentation des services administratifs du pays)

Un centre urbain, un port, des marinas, et aussi dans le sud un site Héritage mondial de l'humanité (UNESCO)

Depuis le démarrage du projet, 14 réunions de travail sur l'île principale avec mise en place d'ateliers thématiques (pêche, mouillage des bateaux de plaisance, surfeurs...)

On veut partir des enjeux perçus par les gens : exemple de la préservation d'un petit motu pour laquelle une association a été créée

INTEGRE, c'est bien de créer les conditions favorables pour que les pratiques changent à partir de quelques chantiers pilotes

La démarche participative, oui, mais pas une finalité mais un moyen pour révéler les leaders (outre les Tavanoas dont la responsabilité civile ne cesse de s'alourdir)

Révéler les conflits d'usage et identifier les OPPORTUNITES. Chaque action, aussi locale soit-elle doit être multi-objectifs (politique, institutionnel, économique, connaissances, participation) dans une remise en contexte (à l'échelle supérieure) permanente

3^{ème} pilote : Presqu'île de Tahiti (Terapu est et ouest)

Des initiatives locales (institutionnalisation d'un rahui), des études d'experts (modélisation érosion, enquêtes) commune associée par commune associée

Le rahui, fondamentalement basé sur la toponymie des lieux (quelle correspondance avec les études scientifiques d'aujourd'hui ?) Connaissances traditionnelles – connaissances scientifiques

Ce dont on a peu ou pas parlé :

- *Formalisation des accords : contrat de projet (micro-projet), pour définir le champ d'application et mettre en place la structure de gestion et suivi, entre le projet et les acteurs. C'est aussi une forme de 'contrat social' entre les acteurs eux-mêmes et entre les acteurs et le projet*
- *Les partenariats public-privé dans la mise en œuvre des actions pilotes*
- *Les conditions favorables sont-elles toutes réunies ?:*
 - *Volonté politique*
 - *Financement approprié*
 - *Partenariats solides*
 - *Expertise et capacités*
 - *Collectivité locale robuste*
 - *Engagement des acteurs et du public*
 - *Réponse à un besoin ressenti par la majorité*
- *Consistant dans la flexibilité / Flexible dans la consistance*