



**Appui Méthodologique à la mise en place
d'une gestion intégrée des zones côtières
dans les sites du projet INTEGRE
en Nouvelle-Calédonie**

**Séminaire prospectif
« La participation dans la gestion des sites patrimoine
mondial : finalités et opérationnalité du processus »**

Note d'analyse des travaux et débats

Mai 2017



**Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces**

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Partage de l'analyse transversale des trois sites pilotes : les éclairages apportés par le débat	2
1-1. Quelques compléments quant aux enjeux de la participation en Nouvelle-Calédonie	2
1-2. L'efficience de la participation : une question à approfondir	5
1-3. Sources d'étonnement et voies de progrès identifiées par les participants.....	6
2. Mise à l'épreuve des trois modèles de participation formalisés dans l'analyse transversales des sites pilotes : les enseignements	8
2-1. Traits marquants des simulations prospectives conduites par les participants .	8
2-2. Bilan des trois modèles en termes d'atouts, faiblesses et risques.....	13
2-3. Des modèles pour éclairer le terrain avec pragmatisme	18

INTRODUCTION

Cette note rend compte des enseignements tirés d'un séminaire d'échanges prospectifs intitulé « *la participation dans la gestion des sites patrimoine mondial : finalités et opérationnalité du processus* », organisé dans les locaux de la CPS à Nouméa du 4 au 7 avril 2017. Il a mobilisé une vingtaine de participants, liés de différentes manières à la gestion des trois sites-pilotes calédoniens du programme INTEGRE : animateurs de comités de gestion, services des provinces en charge de l'environnement et plus spécifiquement du suivi de ces sites, élus (niveau Province ou Mairie), professionnel de la pêche, monde associatif, experts (UNC, Œil Conservatoire des Espaces Naturels et CPS).

Ce séminaire correspond au second module de l'appui méthodologique à la mise en place d'une GIZC dans les sites du projet INTEGRE en Nouvelle-Calédonie, et sera suivi de deux modules de formation : l'un consacré au suivi et à l'évaluation des politiques publiques (août 2017), l'autre au travail en réseau (septembre 2017).

Le premier module d'appui méthodologique à la mise en place d'une Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) en Nouvelle-Calédonie visait à réaliser une analyse comparative des trois sites-pilotes INTEGRE que sont le Grand Sud (GS), la zone côtière Nord-Est (ZCNE) et les atolls d'Ouvéa et Beautemps-Beaupré, en termes de système de gouvernance, de démarche participative, de priorités d'actions, de moyens mis en place, d'efficacité et d'efficience de la mise en œuvre des actions. Cette analyse comparative est présentée dans une note de synthèse, complétée d'une fiche de cas détaillée pour chacun des trois sites-pilotes (février 2017).

L'objectif transversal à l'ensemble de ces modules est de renforcer une dynamique de réflexion collective au-delà de chacun de ces sites et de constituer une communauté réflexive à l'échelle pays. Compte tenu de la diversité des contextes entre les trois sites-pilotes et parfois même en leur sein, il est apparu que parmi les différents aspects relatifs à la GIZC, **la participation** apparaissait comme devant concentrer l'effort d'analyse :

- elle **est au cœur des dynamiques de gouvernance** que l'on s'efforce de mettre en place et de faire vivre sur ces trois sites,
- en conséquence, elle **concentre à l'évidence les interrogations** les plus structurantes de nos interlocuteurs, qui la relie directement aux enjeux d'opérationnalité, d'efficacité et d'efficience de la gestion des sites Patrimoine Mondial de Nouvelle-Calédonie. Plus largement, il semble que l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des trois sites-pilotes étudiées nourrissent aujourd'hui, dix ans après l'inscription, un questionnement fondamental quant au sens à accorder à l'effort participatif.

La note d'analyse transversale et les fiches de cas détaillées issues du premier module, diffusées en préalable auprès de l'ensemble des participants, ont servi de base au séminaire d'échange prospectif. Sans en reprendre le contenu, cette note vise donc à rendre compte des prolongements qu'y ont apportés les travaux et débats tenus lors de ce séminaire.

Ce séminaire poursuivait deux objectifs, correspondant à deux séquences successives :

- la première séquence, d'une durée d'environ une journée et demi, a consisté à mettre en discussion l'analyse transversale conduite lors du premier module de l'appui méthodologique, à la fois sur le plan des constats établis par les prestataires que des notions théoriques ayant permis de les fonder. Il s'agissait ainsi de partager à l'issue de cette séquence une analyse et un langage commun pour susciter l'échange entre les trois sites ;
- la deuxième séquence, d'une durée d'environ deux journées, a consisté à projeter les enseignements tirés de cette analyse des sites, et en particulier les trois modèles de participation qui s'en dégagent, vers l'avenir. Cette séquence a ainsi donné lieu à un exercice prospectif participatif simulant la mise en œuvre de ces modèles dans différentes configurations stratégiques et différents contextes territoriaux, à l'horizon 2030.

Cette note rend compte des enseignements tirés de ce séminaire selon deux parties, correspondant à ces deux séquences successives.

1. PARTAGE DE L'ANALYSE TRANSVERSALE DES TROIS SITES PILOTES : LES ECLAIRAGES APPORTES PAR LE DEBAT

1-1. Quelques compléments quant aux enjeux de la participation en Nouvelle-Calédonie

La note d'analyse transversale des trois sites a permis de poser que, sur un plan général, la participation constitue un processus politique visant à traiter les limites de deux grands partages sur lesquels reposent nos régimes démocratiques : celui entre les « représentants » et les « représentés » d'une part, celui entre les « sachants » (les experts) et les « profanes » (détenteurs de savoirs « ordinaires ») d'autres part. La note décline également les limites constatées de ces deux grands partages dans le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie, et cerne alors les trois enjeux qui motivent l'effort participatif sur les trois sites-pilotes analysés : l'efficacité opérationnelle (mobiliser les forces vives sur le terrain), la régulation politique (articuler différents niveaux de souveraineté présents sur les sites, gérer les relations entre le monde kanak et la société contemporaine) et l'articulation entre expertise scientifique et expertise traditionnelle, ou plus largement expertise « d'usage ».

• La mise en discussion de ces éléments a fait ressortir que si ces trois enjeux pouvaient être pondérés de différentes manières selon les contextes (notamment en raison d'une prégnance plus ou moins forte du monde coutumier), ils étaient bien présents sur les trois sites et plus largement sur l'ensemble du territoire calédonien. Dès lors, **il est clair pour l'ensemble des participants que la participation constitue bien un incontournable pour les institutions.** Ainsi, si les trois provinces se posent toutes des questions parfois épineuses sur la participation qu'elles s'efforcent de conduire sur les trois sites, ces questions portent davantage sur les objectifs qu'il convient d'affecter à la participation et sur les moyens qu'il faut y dédier, plutôt que sur le principe même de la participation. Si la note soulignait que la Province Sud semblait, plus que les deux autres Provinces, saisie d'un « doute existentiel » sur la participation, une élue représentant cette institution a tenu à souligner que là comme ailleurs, la « *démocratie participative* » était nécessaire et clairement installée au travers de divers dispositifs, que les questions que se posait la Province portaient plus spécifiquement sur la « *gestion participative* », c'est-à-dire sur la contribution des comités de gestion à l'efficacité opérationnelle de la gestion des sites Patrimoine Mondial. Le débat suscité par cette remarque a permis de souligner que les comités de gestion pouvaient cependant aussi contribuer, en Province Sud comme ailleurs, aux deux autres enjeux motivant l'effort participatif – la régulation politique et l'articulation des expertises – et que c'est donc aussi à cette aune que leur intérêt devait être mesuré.

• **Concernant les liens entre participation et représentation coutumière**, il a été souligné que le rapport entre représentants et représentés ne pouvait être entièrement analysé, comme c'est le cas dans la note, au seul prisme du fonctionnement classique des démocraties représentatives, où ce rapport est fondé sur l'élection. Dans le monde kanak, « *tout le monde sait des choses, mais tout le monde n'a pas la légitimité à parler de ces savoirs* » : cette remarque faite par l'un des participants souligne que, de la même manière que le « citoyen ordinaire » délègue la parole aux représentants élus qui parlent en son nom, il s'agit bien là de déléguer aux représentants coutumiers non seulement le pouvoir de décision, mais aussi la parole, lorsqu'elle est publique. Cependant, cette délégation est plus plastique que celle fondée sur une élection et s'avère plus complexe, à géométrie variable :

- elle est davantage ancrée dans des **rapports de proximité** entre les personnes au sein du clan ou entre clans, et dépend fortement des **lieux où la parole publique est tenue** : le représentant coutumier est plus légitime à prendre la parole « chez lui » que sur le territoire d'un autre clan, même au sein d'une instance coutumière ;
- tout le monde (y compris les coutumiers) ne peut pas parler de tout, tout au moins dans l'espace public. Certains sujets (certains territoires, mais aussi la fonction de tel ou tel clan, les limites entre deux clans, certaines légendes) ne peuvent être

abordés que par les clans concernés. Cette manière d'aborder la parole (et plus largement la légitimité à donner son avis) est de fait assez structurante pour traiter les points inscrits à l'ordre du jour (« on ne va pas parler de pêche à la place des pêcheurs », etc.) et peut du coup constituer un obstacle à l'élaboration d'une pensée collective débattue et argumentée.

Cet aspect renvoie très concrètement au **métier de l'animateur** d'un comité de gestion, qui dès lors ne peut se contenter d'animer son instance mais doit réussir à recueillir la parole dans d'autres lieux. Il doit aussi s'assurer que les « bonnes personnes » (celles qui sont habilitées en quelque sorte à donner leur avis) soient associées au débat.

En outre, comme le monde kanak dans son ensemble, **le monde coutumier est dynamique**, en évolution. Selon plusieurs participants, il se montre réflexif par rapport aux évolutions contemporaines- « ils se posent des questions » - tout particulièrement en ce qui concerne la place à accorder aux jeunes face à ces évolutions - « ce sont les vieux qui discutent et les jeunes qui se lèvent pour agir ». Autrement dit, l'effort participatif, consistant à dépasser le partage entre « représentants » et « représentés », va au-devant de questionnements que le monde coutumier se pose déjà, et peut l'aider à les instruire. La participation participe ainsi d'une recherche en cours, conduite tant par les coutumiers que par les autres institutions, d'une meilleure articulation entre le monde coutumier et l'action publique.

- **Concernant les liens entre participation et représentation par les élus**, les échanges confirment les limites de cette représentation pour la gestion des sites pilotes : plusieurs participants ont en effet exprimé le regret d'un certain éloignement des élus vis-à-vis de enjeux de gestion du Patrimoine Mondial, voire, pour la plupart d'entre eux, leur faible concernement à cet égard : « nos techniciens ont l'opportunité de se former, d'assister à des séminaires, les élus pas forcément [...], on a parfois du mal à avoir du répondant à leur niveau ». Les échanges ont alors fait ressortir l'idée que la participation sur les sites-pilotes ne consiste pas tant à « dépasser » la représentation par les élus qu'à **contribuer à mobiliser les élus** en créant une dynamique dans la société civile susceptible d'attirer leur attention, de les intéresser.

Une autre remarque importante a été faite concernant le rapport entre la participation et les institutions dotées d'exécutifs élus, et plus particulièrement les Provinces. Il a en effet été souligné un aspect omis dans la note discutée : les Provinces étant des institutions récentes, la structuration de leurs services a dû se faire concomitamment de la mise en place de la participation sur les sites Patrimoine Mondial. Ceci a constitué une difficulté en soi : il n'est pas évident de penser la complémentarité entre participation et institutions au moment même où celles-ci émergent et montent en puissance... Cette remarque renvoie plus

largement à une lacune de l'analyse de la participation conduite avant le séminaire : **une approche plus historique de la dynamique des CG** (avec par exemple une analyse de l'évolution de la participation dans le temps) **aurait sans doute été profitable.**

1-2. L'efficacité de la participation : une question à approfondir

Au cœur des échanges lors du séminaire se trouve la question de l'efficacité de la participation. Le **rapport entre les moyens consentis et les résultats obtenus**, définition de l'efficacité en évaluation de politique publique, constitue en effet l'un des aspects les plus discutés par les participants.

- À cet égard, compte tenu du caractère récurrent de cette préoccupation, plusieurs participants ont appelé à ce que dans le prolongement de l'analyse conduite, un véritable **chiffrage des coûts** (moyens financiers et humains) de la participation soit établi, afin de disposer d'un véritable bilan en la matière.

- Cette demande a suscité dans les échanges une réflexion intéressante : si l'on disposait d'un tel bilan, de quels types de résultats de la participation faudrait-il chercher à les rapprocher pour évaluer l'efficacité de la participation ? L'ensemble des participants a ainsi convergé pour considérer que **l'on ne peut, pour approcher cette efficacité, s'en tenir aux seuls résultats concrets et opérationnels immédiats de la participation** (les actions techniques menées) mais qu'il était également nécessaire de prendre en compte des **effets de plus long terme et/ou plus qualitatifs de cette participation** :

- des interrogations ont ainsi été formulées à propos des **effets attendus des actions issues de la participation sur la qualité du Bien**. Ainsi, un participant a tenu à rappeler qu'une mission UNESCO était venue « *constater la participation* » lors du premier forum des comités de gestion. Celle-ci s'était alors réjoui du niveau de participation sur les différents sites classés au Patrimoine Mondial en Nouvelle-Calédonie. Ce même participant relève toutefois, dans le même temps, l'absence d'indicateurs clairs fournis par l'UNESCO : « *on le connaît pas les « seuils » UNESCO, [...] à partir de quel niveau de dégradation d'un indicateur le bien serait-il considéré par exemple comme en danger ?* » ;
- par ailleurs, une discussion nourrie a également eu lieu concernant les **effets de la participation sur les « mentalités » ou les « comportements »**. Ainsi, « *c'est vrai que ponctuellement, on serait plus efficace avec un prestataire [pour mener les mêmes actions]. Mais la participation, la régulation politique, ça sert à ancrer ça dans le long terme, à changer les mentalités aussi bien de l'administration que des acteurs sur le terrain* » ; « [à propos de la pépinière de l'Île Ouen] *le fait que des gens se portent volontaires pour agir, c'est ça qui fait l'efficacité réelle de cette pépinière.* » ; « *tout seul, on va plus vite mais ensemble, on va plus loin.* » Pour illustrer le risque qu'il y aurait à réduire excessivement le champ des effets à prendre en compte pour approcher l'efficacité d'une politique, le parallèle est fait par l'un des participants avec les politiques d'alerte au Tsunami : il ne suffit pas en la matière de produire de l'action

opérationnelle (des équipements tels que des sirènes d'alerte et des plateformes de refuge), qui peuvent s'avérer inopérants si aucun travail d'acculturation au risque et de changement de comportement n'est mené en parallèle... Cependant, une approche de l'efficacité de la participation prenant en compte l'ensemble des résultats attendus pose **la question de leur mesure et de leur suivi**. L'acculturation, les changements de comportement, l'appropriation d'une politique publique par la population, « *c'est plus difficile à suivre que les décaissements !* », notent plusieurs participants.

Cette difficulté à mesurer et évaluer des effets attendus à la fois qualitatifs et de long terme constitue à l'évidence un enjeu qui devra être traité lors du module à venir de formation au suivi et à l'évaluation des politiques publiques.

- Il a été souligné à plusieurs reprises dans les échanges que **l'efficacité de la participation pouvait aussi être optimisée en fonction de ce qui est conduit par ailleurs**. Ainsi, sur un plan opérationnel, « *toute la gestion du Bien ne passe pas par les comités de gestion et la participation. (...) Ne faut-il pas trier davantage, cibler plus la participation sur certaines actions, certains contextes ou avoir différents degrés de participation ?* » De même, pour ce qui est de la régulation politique pouvant également motiver la participation, celle-ci s'opère également dans d'autres lieux, d'autres instances que les comités de gestion (comme le CCCE dans le Grand Sud) : les comités de gestion sont-ils les mieux placés pour y contribuer ? Cette mise en perspective ouvre une voie de progrès pour **optimiser l'efficacité de la participation : préciser ce qu'on en attend en complément de ce qui existe par ailleurs**, afin de cibler davantage l'effort participatif là où sa plus-value spécifique est la plus forte, en contexte.

1-3. Sources d'étonnement et voies de progrès identifiées par les participants

En conclusion de cette première séquence, il a été demandé aux participants d'explicitier et de mettre en commun leurs sources d'étonnement suite au partage du propos exposé dans la note discutée et aux échanges, ainsi que les pistes d'amélioration de la participation qui selon eux ressortaient à ce stade.

- Les **principales sources d'étonnement** exprimées, communes à plusieurs participants, sont les suivantes :
 - **l'apport des notions théorique** : le fait que des apports très théoriques (la participation définie comme une manière de dépasser le modèle démocratique classique, les modèles de rapports entre sciences et politique, les paradigmes d'action collective, ...) puissent éclairer les pratiques concrètes sur les sites analysés, a été relevé comme une surprise par plusieurs participants. En éclairant « *le sens de la participation* », ces apports théoriques ont manifestement suscité

l'intérêt des participants, comme en a témoigné « le niveau d'attention dans la salle », autre source d'étonnement explicité ;

- **La similitude des difficultés rencontrés sur les trois sites**, malgré des différences en termes de modèles participatifs mis en œuvre a également été relevée comme une source d'étonnement.;
- **le « paradoxe de la légitimité pour les provinces »**, à la fois chef d'orchestre de la participation (cette légitimité en terme de leadership organisationnel n'étant pas elle-même remise en cause) et perçue comme « *conservant trop de contrôle* », notamment au travers de leurs fonctionnement administratif ;
- **la position particulière du monde coutumier dans la participation**, à la fois davantage associé grâce à cet effort participatif et en même temps ayant vocation à y être « débordé » par la mobilisation de forces vives et l'émergence de collectifs autonomes pour agir, y compris au sein du monde kanak.

• En termes d'amélioration de la participation sur les sites Patrimoine Mondial, les échanges ont conduit à identifier les pistes suivantes :

- **concevoir la participation en tenant compte de ses différentes plus-values, au-delà de la seule efficacité opérationnelle** : à la fois **pour l'organiser concrètement** (en distinguant sa contribution à l'action opérationnelle et son rôle en terme de régulation politique, ces deux fonctions renvoyant à des arènes et des acteurs différents) et **pour l'évaluer** (en définissant des critères d'évaluation de la participation en fonction des objectifs qu'on lui donne, au-delà des effets opérationnels attendus) ;
- dans la continuité du point précédent, **clarifier et préciser les attentes des institutions vis-à-vis des comités de gestion et le cas échéant des associations de gestion** (Province Nord), **afin de mieux organiser leur fonctionnement**. Il s'agit en particulier de savoir si leur fonction principale relève de la régulation politique (auquel cas leur composition doit optimiser la **représentativité** de ses membres et les discussions à animer relèvent de la délibération et/ou de la résolution de conflits) ou davantage de la mise en ordre de marche pour agir sur le plan opérationnel (auquel cas leur composition n'a pas à optimiser la représentativité mais davantage la **motivation** et la **capacité à agir** sur le terrain de ses membres, les discussions à animer relevant plutôt de l'organisation concrète) ;
- **demander aux institutions** (Provinces et Communes notamment) **non seulement de soutenir mais aussi d'accompagner de près la mise en œuvre des actions produites par la participation**. Il s'agit en particulier de dépasser le caractère sectoriel et cloisonné des services pour **s'adapter au caractère souvent transversal de ces actions** : (1) en mettant en place des discussions et des échanges avec la hiérarchie et/ou les élus portant sur la stratégie globale et la coordination des actions et (2) en prévoyant pour ce faire des dispositifs spécifiques (une personne dédiée par exemple) ou en exploitant les dispositifs existants (Commission Conjointe, Comité de Direction, ...) ;
- développer des stratégies de **diversification** des sources de **financement** pour soutenir les actions issues de la participation ;

- assurer l'**intéressement des acteurs locaux** en liant préservation du Patrimoine Mondial et **projets de développement local**, économiquement viables et respectueux des plans de gestion.

2. MISE A L'ÉPREUVE DES TROIS MODELES DE PARTICIPATION FORMALISES DANS L'ANALYSE TRANSVERSALES DES SITES PILOTES : LES ENSEIGNEMENTS

Le seconde séquence a été centrée sur l'organisation, en groupes de travail, d'exercices de simulation prospectifs visant à tester, dans des situations contrastées à l'horizon 2030, les trois modèles de participation formalisée dans la note d'analyse transversale (« bonne gouvernance », « communauté locale » et « coalition environnementale »). L'exposé des trois situations sélectionnées (parmi six possibles) avec les participants, ainsi que les grilles de questionnement à instruire pour chacun des trois modèles à tester, figurent en annexe de cette note. Ainsi :

- un premier groupe a eu pour consigne de tester le modèle de la « coalition environnementale », dans un contexte local marqué par un fort développement de l'éco-tourisme, et l'émergence d'un conflit important généré par la surfréquentation d'un îlot (cf. situation 2 en annexe) ;
- un second groupe a eu pour consigne de tester le modèle de la « communauté locale », dans un contexte marqué par la nécessité de déplacer une tribu implantée sur le littoral, durement touchée par la montée des eaux (cf. situation 4 en annexe) ;
- enfin, un troisième groupe a eu pour consigne de tester le modèle de la « bonne gouvernance », dans une situation locale marquée par une forte montée en puissance de l'écodéveloppement, et un conflit violent lié à la surexploitation des ressources halieutiques locales (cf. situation 1 en annexe).

2-1. Traits marquants des simulations prospectives conduites par les participants

Les restitutions orales de chacun des groupes ont permis de donner à voir des déclinaisons très concrètes des trois modèles participatifs introduits dans la note d'analyse transversale des trois sites-pilotes. On en présente ici les éléments marquants, qui éclairent notamment le fonctionnement spécifique d'un comité de gestion et le rôle particulier de l'animateur, selon le modèle de participation considéré.

Concernant le modèle de « la coalition environnementale »

- La restitution proposée par le groupe a très nettement souligné le **caractère fortement stratégique de la participation dans ce modèle**. Tel que relaté par le groupe, le processus

participatif apparaît globalement comme une entreprise stratégique pour **faire exister localement un groupe de pression** en faveur de la préservation du Bien inscrit.

- Ce groupe de pression est incarné par le comité de gestion, construit intentionnellement pour rassembler les parties prenantes du territoire défendant réellement cet objectif de préservation : pour ce faire, la Province est aiguillée par une association locale de défense de l'Environnement. Celle-ci identifie et recommande les membres pertinents d'une telle instance, l'idée étant de souligner la nécessité de posséder un diagnostic très fin du territoire et des acteurs locaux pour constituer la coalition initiale. Notons que cette approche implique d'assumer des « lignes de partage » internes aux différentes organisations présentes sur le territoire. Ainsi, l'administration provinciale, ou le monde coutumier, ne sont pas considérés comme des entités homogènes : certains services provinciaux ou certains coutumiers peuvent rejoindre la coalition, alors que d'autres appartiendront au groupe des « opposants »<. Réuni autour d'un objectif commun – la cause environnementale – **le comité de gestion est ici, à l'idéal, un acteur à part entière, qui pousse sa stratégie face aux autres**. Dans le récit proposé par les participants, le CG est d'ailleurs **doté d'une personnalité juridique et morale** (ce qui lui permet en particulier de toucher des financements en propre et de porter des actions ou études).

- Cependant, cet « acteur environnemental » qu'est le comité de gestion reste un collectif : **un enjeu central est donc ici d'en conserver la cohésion, autour de positions unitaires**. Le récit proposé par les participants montre que ce n'est **pas toujours facile** : lorsqu'une étude recommande la fermeture de l'îlot surfréquenté, les membres du CG engagés dans l'écodéveloppement (activités touristiques) ne peuvent endosser une telle proposition et le CG se doit alors de trouver une autre solution (d'autant que ces acteurs cofinancent son fonctionnement dans le récit proposé...). Plus généralement, au-delà de cet épisode, le groupe de travail souligne que pour garantir que ses positions soient défendues de manière unitaire, le CG :

- **définit ses positions en ayant recours si nécessaire au vote**, sans fonctionner au consensus à tout prix, et demande à ses membres d'être loyaux par rapport à l'issue du vote ;
- **les rend publiques** et les fait largement connaître localement, tout comme les argumentaires qui les fondent, de façon à ce qu'il soit plus difficile de les désavouer ;
- veille cependant, *avant* de rendre publique les positions ainsi définies, à ce que les différents représentants au sein du CG **s'assurent que « leurs bases » soient bien prêtes à les suivre**.

- On peut penser que **l'animateur du CG, avec son Président, est alors la cheville ouvrière de cette cohésion** à conserver au sein du CG. Même si le groupe de travail ne l'a pas précisé explicitement, on peut penser que c'est à son initiative qu'est lancée une étude socioéconomique pour rechercher une solution alternative à la fermeture pure et simple du site, afin de sauvegarder la cohésion du CG menacée par cette option. Par ailleurs, cette position de « garant de la cohésion » implique que, comme l'ont détaillé les participants, son poste réponde aux préoccupations des différentes parties prenantes de la « coalition » : financé par la province, il est pour elle un relai d'information sur ce qui s'y joue ; dans le même temps, il a dans sa fiche de poste une mission de promotion de l'écodéveloppement, au bénéfice des acteurs locaux.

- Dans cette compétence particulière de l'animateur, le récit proposé par les participants suggère que **la gestion des connaissances occupe une place centrale**. Il s'agit bien de **concevoir des questionnements scientifiques et des investigations en fonction des objectifs stratégiques que l'on poursuit** : d'où des questions précises posées aux équipes qui mènent les études, notamment ici à propos du bilan en termes de « qui perd/qui gagne » à une fermeture du site et « qui impacte le plus/qui impacte le moins » ce site¹, qui permet d'identifier la solution finalement promue par le CG (fermeture aux seuls croisiéristes). Cependant, cette orientation stratégique des questionnements à instruire² n'induit pas que les investigations soient biaisées : dans le récit proposé, le CG refuse que l'un de ses membres mène gratuitement une étude d'impact sur le site, et préfère rémunérer un prestataire extérieur, dans un **souci d'objectivité**.

Concernant le modèle de « la communauté locale »

- La restitution des travaux concernant la mise à l'épreuve de ce modèle suggère que **le CG n'y est pas, cette fois, un « acteur » : il s'agit plutôt d'un réseau**. Dans le récit proposé par les participants, le CG n'est d'ailleurs **pas doté d'une personnalité juridique et morale**, et son animateur est donc employé par une autre entité – en l'occurrence, un GIE « écodéveloppement ». Le rôle de ce réseau est alors de **faire collaborer des acteurs très différents à la résolution d'un problème collectif** – ici, la montée des eaux menaçant gravement l'une des tribus représentée au sein du CG – **au travers d'une vision commune**

¹ de façon à démontrer que ceux qui impactent le plus le site (les croisiéristes) sont ceux qui auraient le moins à perdre d'une fermeture (ayant d'autres sites dans leur portefeuille, contrairement aux prestataires locaux).

² cf. à propos des rapports entre science et politique, le modèle du « débat public » évoqué dans la note préalable au séminaire : le récit proposé par les participants confirme qu'il s'articule très bien avec le modèle de participation de « la coalition environnementale ».

de ce problème – ici, la nécessité de déplacer la tribu impactée, en veillant cependant à ce que ce déplacement ne trouble pas le fonctionnement coutumier de la communauté, tout en permettant à cette tribu de conserver ses conditions d'existence.

• Ce fonctionnement en réseau vise alors à **opérationnaliser cette vision commune en la déclinant à différents niveaux**, selon les capacités et responsabilités de chacun. Ceci suppose un **fonctionnement décentralisé du Comité de Gestion**, qui dans le récit proposé par les participants s'appuie sur trois « groupes projets » :

- un premier accorde une large place au monde coutumier et aux institutions de proximité. Il s'appuie notamment sur les ressources d'animation du conseil de l'Aire (chargé de mission basé sur place) et doit gérer la dimension foncière et territoriale du déplacement envisagé (négociation entre les clans concernés). L'avancée des travaux au sein de ce groupe est dictée par le « temps long » des négociations coutumières, le CG et son animateur n'ont ici que peu de prise sur le déroulement des travaux et le choix des solutions envisagées,
- un second associe les institutions publiques (Province, mairie, autres financeurs, ...) et les habitants de la tribu pour traiter la question de la restauration et de la réorientation des infrastructures touristiques impactées. Des travaux de ce groupe émergent des propositions de réorientation des « produits touristiques » proposés dans la tribu, ainsi que l'identification de lignes budgétaires mobilisables rapidement. L'existence de fonds nationaux et/ou internationaux accessibles dans le cadre de « catastrophes naturelles » ou des « réfugiés climatiques » permettent en effet ici de dépasser les difficultés usuelles liées au fonctionnement sectoriel des administrations.
- un troisième groupe projet associe largement le monde scientifique, les associations locales de défense de l'environnement et les services provinciaux, pour traiter de la restauration écologique suite aux impacts du cyclone sur le récif. Ce troisième groupe projet peine à produire un arbitrage entre les différentes positions défendues en son sein. Après une accumulation de retards et de délais, seule l'intervention musclée d'un élu permet in fine de provoquer une prise de décision, en mettant le groupe projet « au pied du mur ». Celle-ci permet bien de déboucher sur la mise en œuvre de travaux, mais en « forçant la décision », elle provoque aussi la colère d'une partie des participants, qui se désolidarisent dès lors du groupe de travail et jettent une ombre sur la pérennité de la solution envisagée.

• Comme souligné par les participants, **l'animateur a par conséquent ici un rôle central de coordination**. C'est bien lui qui est le garant de l'inscription des travaux des uns et des autres dans une vision commune et qui, pour ce faire, organise le « qui fait quoi ». Son rôle est de **problématiser les questions à traiter par les différents acteurs** concernés, de telle sorte que cela débouche bien sur **un tout cohérent**. Cela nécessite une forte capacité d'organisation, assise sur une solide connaissance des capacités et responsabilités des uns et des autres dans le territoire. Ce rôle organisationnel touche également au montage de projets

et nécessite une forte capacité à articuler les différents financeurs en présence (**ingénierie financière**).

- Le récit proposé souligne par ailleurs combien la dynamique de travail repose dans ce modèle de participation sur un consensus, une vision commune. En effet, le CG, réseau plutôt qu'acteur ou qu'instance délibérative, n'a pas ici les moyens de « trancher » en cas de conflit. L'épisode imaginé par les participants pour le troisième groupe projet illustre bien ce point : lorsque le conflit quant à l'utilisation des fonds qui lui sont alloués par la Province survient et suscite un blocage, le CG ne peut jouer qu'un rôle de médiation entre les parties en conflit (sans succès dans le récit proposé). Lorsqu'un élu provincial impose finalement un arbitrage en menaçant de retirer les fonds, provoquant le départ de certains du groupe projet, l'épisode est décrit comme un échec. Cette déconvenue incarne parfaitement **un points aveugle** souligné dans la note préalable au séminaire, **inhérent à ce modèle de la « communauté locale » : que le consensus ne soit pas au rendez-vous et qu'un arbitrage devienne nécessaire, il peut s'avérer inopérant**. De tels blocages peuvent alors induire une certaine lenteur, voire inertie.

Concernant le modèle de « la bonne gouvernance »

- Le récit proposé par les participants suggère que, dans ce modèle de participation, **le CG ne soit ni un acteur stratégique, ni un réseau, mais davantage un lieu : c'est une arène de débat**, réunissant des acteurs aux rôles, responsabilités et capacités de décision très différentes. Ainsi, le groupe de travail ayant en charge de simuler ce modèle a précisé dans sa restitution que le CG n'a pas de personnalité juridique et morale, mais est en revanche doté d'un règlement intérieur précis (précision de la fréquence des réunions, délibérations adoptées par consensus, membres conservant leurs capacités de décision et d'arbitrage selon leurs compétences propres, ...) qui montre clairement, par l'attention accordée à la qualité des procédures, sa vocation d'incarner **une instance de concertation**.

- Le récit du fonctionnement de cette instance, pour traiter un dossier conflictuel particulier, fournit une vision concrète de certains traits de ce modèle de participation, soulignés dans la note préalable au séminaire :

- **l'importance accordée à la distribution des rôles et des responsabilités de chacun** : la première réunion du CG après la crise du « blue boat » consiste d'abord à rappeler aux yeux de tous quel est le système de régulation de la Pêche en place (réglementation, rôle des affaires maritimes, etc.)
- en corolaire, **la négociation entre les différents niveaux de souveraineté en présence qui s'opère dans ce modèle au sein du CG** : Province demandant

davantage d'implication des affaires maritimes tout en invitant les pêcheurs à davantage de retenue, pêcheurs appelant à davantage de fermeté et de surveillance de la part des affaires maritimes, monde coutumier se présentant comme véritable garant de la paix sociale, etc. Au-delà de ce jeu d'ajustement des différents niveaux de pouvoirs en présence, le récit proposé montre que cette négociation peut s'avérer très concrète : l'affectation des 30 millions de francs issus de la vente des holothuries saisis fait l'objet d'une négociation serrée, contraignant les affaires maritimes à accepter un contrôle du CG sur son utilisation de ces fonds...

- Par ailleurs, le récit proposé par les participants souligne de manière frappante une **ambivalence de la régulation politique qui s'opère dans ce modèle**. Du fait du caractère très composite du collectif réunis au sein du CG (là où ce collectif est soudé par une cause commune à défendre dans le modèle de la coalition environnementale, ou par un sentiment d'appartenance à une même communauté dans le modèle de la communauté locale), **tous en effet ne semble pas donner la même finalité à cette régulation politique**. Le récit suggère ainsi que les pouvoirs publics et les coutumiers, acteurs forts du jeu d'acteurs, poursuivent au fond **une finalité de « paix sociale » plutôt que de régulation environnemental** : l'enjeu est d'apaiser le conflit (effectivement violent dans la situation simulée) plutôt que de résoudre, par une révision des règles du jeu que d'autre appellent de leur vœux, le problème environnementale de fond (la surpêche) – et **c'est bien cet objectif qui est atteint grâce à la participation** à la fin du récit proposé.

- Le récit montre également **le rôle essentiel de l'animateur dans la gestion de cette ambivalence**. En effet, neutre et facilitateur des débats, il est le garant de la **transparence** et du **partage des informations** (qui fait quoi, qui a décidé de telle ou telle chose, ...). Ce faisant (comme les échanges entre participants l'ont souligné), il contribue à restituer du pouvoir aux **acteurs « minoritaires »**, parmi lesquels le cas échéant les acteurs environnementaux, qui se retrouvent **davantage en capacité de réagir** aux décisions prises. Par ailleurs, afin de **maintenir dans le temps l'intérêt des acteurs « faibles » dans le jeu** en dépit de la lenteur des décisions (et de la faible volonté des acteurs forts de changer les règles, suggérée par le récit), le groupe de travail a imaginé que l'animateur puisse disposer d'un fonds financier trisannuel, non affecté a priori dans la programmation, pour soutenir « au fil de l'eau » des initiatives locales (telle que, dans le récit proposé, un projet de réensemencement des bénéficiers portés par une association de femmes).

2-2. Bilan des trois modèles en termes d'atouts, faiblesses et risques

Le débriefing stratégique des exercices de simulation conduits par les participants a consisté à dresser avec eux un bilan des trois modèles de participation mis à l'épreuve, en cernant sur la base des récits élaborés leurs atouts, faiblesses et risques respectifs.

Concernant le modèle de la « coalition environnementale »

Les atouts

- Le premier atout relevé par les participants sur ce modèle est « **la force du débat** » qui, tout en permettant « *d'aller chercher nos alliés* », permet « *d'aller au bout des choses* » : la polarisation stratégique des discussions ne nuit pas à la qualité des débats mais peut au contraire la renforcer.
- Le **caractère stratégique ici assumé par les participation**, qui structure son organisation comme son déroulement, est également soulignée comme un atout spécifique de ce modèle : il permet de « *cibler et influencer l'acteur fort* » du jeu.
- De même, le fait d'**assumer le conflit** – qui constitue en quelque sorte le « moteur » de la participation et guide même les recherches de connaissances entreprises – est relevé comme un point intéressant du modèle :
 - il permet une forte **réactivité**, par une mise à l'agenda rapide des problèmes à traiter ;
 - il conduit à **ménager volontairement**, avant de rendre publiques des prises de positions, **des temps « d'entre-soi »** pour réfléchir et préparer les négociations ultérieures en consolidant les argumentaires et en vérifiant la cohésion du collectif.

Les faiblesses et les risques

- En corolaire de ces atouts, une faiblesse de ce modèle est sa tendance intrinsèque à « **alimenter le conflit** » : si cela n'est pas sans intérêt (cf. atouts relevés), cela peut dans le même temps menacer la paix sociale et, ce faisant, **risquer de mettre à mal la cohésion du territoire**. Une condition essentielle pour pallier ce risque est alors, dans ce modèle, d'établir avant de s'y lancer un diagnostic fin du territoire et de ses acteurs, en identifiant leur « *intérêts indispensables* ».
- Une autre faiblesse relevé est lié au caractère « engagé » du comité de gestion : **cette non neutralité assumée peut facilement être assimilée par les autres acteurs à la défense d'intérêts individuels plutôt que collectifs**. Il est donc essentiel pour éviter ce risque de veiller à l'indépendance du comité de gestion vis-à-vis des intérêts individuels des uns et des autres :
 - en étant vigilant vis-à-vis des **éventuels conflits d'intérêts** au sein du CG (à commencer par l'animateur, qui ne doit pas avoir des intérêts privés à défendre sur le territoire) ;

- en recherchant le plus possible une **indépendance financière** (et/ou une pluralité des sources de financement) afin de ne pas apparaître comme au service de tel ou tel acteur financeur en particulier.
- Plus que dans les autres modèles, le comité de gestion est jugé ici comme n'ayant **pas droit à l'erreur**. En effet, un échec éventuel des actions qu'il promeut entacherait plus gravement sa **crédibilité** : un tel échec serait imputable à la seule coalition que le comité de gestion incarne, là où les responsabilités des actions conduites sont davantage distribuées (bonne gouvernance) ou partagées (communauté locale) dans les autres modèles.
- Enfin, **certaines conditions doivent impérativement être réunies** pour que ce modèle de participation puisse être mis en œuvre, ce qui limite donc son domaine de validité à certaines situations :
 - **le jeu d'acteurs doit être relativement équilibré** : le caractère très dominant, « incontournable » et « inamovible » d'un acteur par rapport aux autres, peut rendre vain la mise en place d'une coalition ouvertement mise en œuvre face à lui. Le risque est ici pour le comité de gestion d'être velléitaire, c'est-à-dire de porter un discours volontariste sans aucun effet concret, jusqu'à être enfermé de fait dans une posture purement protestataire ;
 - **la coalition incarnée par le comité de gestion doit reposer sur un véritable intérêt commun**, qui garantisse sa cohésion et ne soit pas que de façade – sans quoi elle ne résistera pas au conflit. Il y a là cependant un équilibre à gérer : cette coalition doit **en même temps être suffisamment pluraliste** dans sa composition pour (1) rassembler suffisamment d'acteurs pour être en mesure de peser et (2) ne pas apparaître comme trop étroite d'esprit et dogmatique dans ses prises de positions.

Concernant le modèle de la « communauté locale »

Les atouts

- Un premier atout relevé est que ce modèle de participation, à l'inverse du précédent, repose sur la construction de consensus avec tous les membres de communauté locale. Ici, c'est donc la **cohésion de la communauté locale**, que ce modèle contribue à renforcer, qui est le **moteur de la participation**.
- Cette capacité à rassembler toute la communauté, dans le réseau que constitue ici le comité de gestion (cf. plus haut), confère à ce modèle une **forte réactivité en termes de régulation politique** : qu'un conflit survienne, le comité de gestion pourra rapidement s'en saisir pour le traiter de manière collégiale, en choisissant les bons lieux et interlocuteurs pour cela.
- Enfin, ce caractère collégial et en réseau, réunissant des acteurs de natures différentes, confère également à ce modèle un **fort potentiel d'apprentissage collectif – à condition**

cependant de se donner du temps, nécessaire à l'exploration par tout le collectif des questions qui se posent et des incertitudes.

Les faiblesses et les risques

- Cette nécessité du temps long, attachée à ce modèle, est cependant identifiée comme l'une de ses faiblesses : il est doté d'**une certaine inertie sur le plan opérationnel**, d'une faible capacité à produire rapidement des actions. Il est ainsi relevé par les participants que l'enjeu central de ce modèle est de **parvenir à articuler régulation politique** (temps long, association de l'ensemble des acteurs du territoire à travers leurs représentants) **et efficacité opérationnelle** (réactivité nécessaire, mobilisation non pas de tous mais de ceux qui sont en capacité d'agir : les forces vives, qui souvent ne sont pas les mêmes que les représentants).
- Il est également pointé le fait que ce modèle peut souffrir d'une certaine **instabilité ou non continuité des représentants** au sein du réseau incarné par le CG, ce qui induit alors :
 - un **manque de continuité dans la parole donnée** par les uns et les autres,
 - un **manque de relai efficace** entre les représentants et ceux qui sont censés agir.
- Pour pallier les deux faiblesses précédentes, l'**adoption d'un fonctionnement en « mode projet décentralisé »** (permettant de se rapprocher du terrain et de réduire la distance entre les représentants et les forces vives) apparaît comme un voie possible.
- L'**articulation entre le fonctionnement « horizontal » de ce modèle, et le fonctionnement plus vertical et cloisonné des institutions publiques**, constitue également une faiblesse, déjà relevée et détaillée dans la note préalable au séminaire. À cette idée s'en ajoute une autre, mise en avant par les participants : en insistant sur la responsabilité locale à agir (caractère très subsidiaire de ce modèle), **le risque existe que l'autorité publique se défausse de ses propres responsabilités sur la communauté locale**.
- Enfin, une condition de validité de ce modèle a été mises en avant : ce modèle fondé sur la cohésion et l'apprentissage collectif **ne peut être mis en œuvre si de forts antagonismes structurels existent** (divergences d'intérêts irréductibles entre acteurs), nécessitant des arbitrages et des décisions tranchées qu'il n'est pas en mesure de produire.

Concernant le modèle de la « bonne gouvernance »

Les atouts

- Là encore à l'inverse du premier modèle de la « coalition environnementale », un atout de ce modèle est sa capacité à maintenir ou restaurer, par la régulation politique qu'il opère, la « **paix sociale** » – notamment en créant du lien et du dialogue entre les autorités et les administrés.
- Le caractère ouvert du collectif réuni au sein du CG lui confère, comme pour le modèle précédent, un **potentiel d'apprentissage collectif** grâce auquel les acteurs, au contact des autres, peuvent eux-mêmes faire évoluer leurs propres attentes et intérêts.
- La transparence et le partage des informations inhérents à ce modèle induit également que « **chacun est placé devant ses responsabilités** », ce qui doit permettre de renforcer l'efficacité opérationnelle des uns et des autres (ne rien faire face au problème étant dans ces conditions plus difficilement tenable).
- Enfin, l'importance accordée dans ce modèle à la programmation collective des actions, sous l'égide de l'autorité publique qui anime ce processus, permet **un suivi et un reporting des actions qui s'articule bien** – à l'inverse du modèle précédent – **avec le fonctionnement classique des financeurs**.

Les faiblesses et les risques

- En corolaire de l'atout qui vient d'être souligné, une faiblesse de ce modèle est d'induire une certaine « **technicisation de la participation** », notamment dans les modalités de construction et de suivi des plans de gestion, qui peut finir par **éloigner les participants « non techniques »** du processus. Pour pallier ce risque, est mise en avant la nécessité de « *faire monter en capacité d'action les acteurs, pour qu'ils ne restent pas passifs et ne finissent pas par ne plus venir* » : l'intérêt d'une **souplesse budgétaire** pour appuyer au fil de l'eau leurs initiatives (cf. plus haut) est à nouveau souligné.
- Cette nécessité de mobiliser les participants dans l'action se heurte cependant à au **risque d'être confronté à un décalage entre les responsabilités** qu'on leur confie alors, et leurs **réelles capacités à agir**.
- L'intérêt de contribuer à la paix sociale, relevé plus haut, est lié à une faiblesse corolaire : **ce modèle ne se donne guère les moyens**, contrairement à celui de la « coalition

environnementale », **de modifier les rapports de force** en place, de bousculer les équilibre en faveur des objectifs environnementaux.

- Enfin, mettant côté à côté au sein du comité de gestion autorités publiques et administrés, et par conséquent « décideurs » et « non décideurs », ce modèle court le **risque d'entretenir une confusion entre « codécision » et « consultation »**. Cette ambiguïté fait certes l'intérêt de ce modèle (il laisse de la place à la négociation entre les différents niveaux de souveraineté en présence) mais peut aussi produire des frustrations, lorsque l'autorité publique choisit de se rabattre sur prérogatives décisionnaires sans tenir compte des demandes et revendications exprimées dans le processus participatif.

2-3. Des modèles pour éclairer le terrain avec pragmatisme

Au terme de cette analyse des enseignements tirés du séminaire d'échanges prospectifs, il convient de rappeler le statut des trois modèles de participation qui ont structuré son déroulement. Plutôt que des « recettes » pour concevoir un processus participatif, ils constituent des repères, des références pour analyser une situation concrète et se poser les bonnes questions : quelles sont les attentes qui motivent la participation à conduire ? L'efficacité opérationnelle nécessite-t-elle de mettre en place une régulation politique pour modifier les rapports de force en place ? Ou plutôt de renforcer la cohésion locale ? Ou encore de rapprocher les autorités publiques et les administrés ? Quels sont les risques que l'on court en choisissant telle méthode plutôt que telle autres ? etc. Une métaphore proposée par l'un des participants saisit bien le statut de ce modèle et l'utilisation pragmatique qui doit en être faite : « *ce sont des îlots conceptuels entre lesquels naviguer pour trouver son chemin* ».

Le tour de table final de ce séminaire, sans prétendre synthétiser toute la richesse des échanges tenus pendant trois jours et demi, permet d'illustrer cet apport possible des réflexions induites par ces trois modèles. On relève en particulier que les représentants des trois sites pilotes ont retenus, chacun à leurs manières en fonction de leurs propres enjeux et contextes, quelques enseignements et questionnements spécifiques. Certains éléments clés constituent des pistes à investir pour optimiser les dispositifs participatifs :

Du côté des représentants de la ZCNE...

- la distinction entre enjeux de représentativité et mobilisation des forces vives pour optimiser l'articulation entre CG et AG
- la « souplesse territoriale » (et le recours possible aux différents modèles selon les contextes locaux mais aussi selon les séquences dans lesquels on se trouve), pour tenir compte de la diversité des six communes ;

- la réflexion stratégique indispensable autour des acteurs clés, au-delà des procédures et dispositifs formels de la participation
- la nécessité de trouver des modes de financements ménageant davantage de souplesse (appel à projets, fonds pluriannuel non affectés a priori, ...)
- la recherche de voies de rencontre entre élus et techniciens pour construire une stratégie globale de participation.

... d'Ouvéa...

- la nécessité d'améliorer le passage de la réflexion à l'action, d'articuler davantage régulation politique et efficacité opérationnelle
- l'intérêt de faire évoluer les dispositifs de financement en tenant compte des plus values apportées par INTEGRE (dépassement des cloisonnements sectoriels des financements) ;
- l'intérêt d'hybrider les modèles de participation (certaines séquences pouvant par exemple s'inspirer de la « coalition environnementale » dans un processus restant globalement inscrit dans la « communauté locale », notamment pour mettre à l'agenda certains problèmes).

... et du Grand Sud

- l'intérêt de s'inspirer des différents modèles de participation pour appréhender et tenir compte des différences entre chaque comité de gestion au sein de ce site pilote, marqué par des contextes stratégiques locaux très différents ;
- la nécessité de constituer des collectifs d'action fondés sur la motivation et la capacité à agir plutôt que sur le seul critère de représentativité des acteurs rassemblés.

On constate ainsi que l'ensemble des participants n'envisage pas, à raison, de « s'enfermer » dans un seul modèle de participation sur leurs propres terrain, mais au contraire se propose de les hybrider ou de « passer de l'un à l'autre » selon les contextes ou les moments. Il convient cependant de faire preuve d'une certaine vigilance dans la mise en œuvre de cette nécessaire souplesse pragmatique. L'intérêt de ces modèles est justement de montrer ce qui les différencie et parfois les oppose : passer de l'un à l'autre n'est donc pas anodin. Ainsi, s'il peut être intéressant de passer temporairement en mode « coalition environnementale » pour faire avancer un dossier, dans un processus restant globalement inspiré de la « bonne gouvernance », avoir conscience de passer alors d'un modèle à l'autre permet de se poser les questions suivantes : quelle gestion de la transparence des informations, centrale et positive en mode « bonne gouvernance » mais à certains moments non souhaitable en mode

« coalition environnementale » ? Quel collectif mobiliser pour soutenir une séquence « coalition environnementale », et quelle articulation avec le collectif « bonne gouvernance » en place, par construction plus ouvert ? etc.

Le recours aux modèles travaillés lors de ce séminaire n'a certes pas pour but de figer les modalités de participation dans un carcan rigide, mais entend contribuer, par la réflexivité qu'il permet, à renforcer la cohérence et la robustesse des stratégies de participation déployées.