Rapport de capitalisation du projet INTEGRE

Avril 2018

Financed by / Financé par
European Union
Union européenne

Pacific Community
Communauté du Pacifique

Rapport de capitalisation du projet INTEGRE

Avril 2018

COMMUNAUTÉ DU PACIFIQUE (CPS) NOUMÉA
NOUVELLE-CALÉDONIE / 2018

© Communauté du Pacifique (CPS) 2018

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

Texte original : français

Communauté du Pacifique, catalogage avant publication (CIP)

Nouvelle-Calédonie - Rapport de capitalisation du projet INTEGRE - Avril 2018

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

Direction de la publication

Communauté du Pacifique Sud (CPS)

95, promenade Roger-Laroque, BP D5 - 98 848 Nouméa, Nouvelle-Calédonie

Email : spc@spc.int — Tél. : +687 26 20 00

Rédaction

Jean-Brice Herrenschmidt, Valérie Aubert, Équipe INTEGRE

Correction et maquette

Éditions du Ouen Toro

Photo de couverture : © C. Neumuller

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

Nouméa, Nouvelle-Calédonie - 2018

Le présent document a été réalisé avec la participation financière de l'Union européenne. Les opinions qui y sont exprimées ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position officielle de l'Union européenne

© C. Neumuller

SOMMAIRE

Clin d'œil en guise de préambule 6

Introduction 7

CHAPITRE 1

INTEGRE : adaptation de l'approche GIZC en milieu insulaire du Pacifique

1.1. Le concept de GIZC initialement choisi comme dénominateur commun des préoccupations des PTOM du Pacifique 10

1.1.1. Rappel des choix stratégiques des PTOM du Pacifique 10

1.1.2. La GIZC, un concept et des méthodes répondant pertinemment aux enjeux insulaires du Pacifique 11

1.2. Les choix stratégiques du projet INTEGRE pour la mise en œuvre d'une démarche de GIZC 13

1.2.1. L'enjeu de l'appropriation de la démarche 13

1.2.2. La relation au territoire comme fil conducteur d'une démarche appropriée 14

1.2.3. Les clés méthodologiques de la démarche INTEGRE 15

CHAPITRE 2

Résultats obtenus en matière de gestion intégrée des îles et recherche de gouvernances innovantes

2.1. Manque de données partagées et processus de gestion intégrée et de développement local durable dans les îles 23

2.1.1. Caractériser les enjeux : l'importance des diagnostics partagés 23

2.1.2. Mesurer l'évolution des zones littorales et les effets de l'action en matière de gestion intégrée et de développement local durable 25

2.2. Une recherche d'articulation terre-mer renforcée sur les sites pilotes 26

2.2.1. Des unités territoriales locales intégrant la terre et la mer 26

2.2.2. Des filières consolidées dans un « esprit » de gestion intégrée terre-mer 28

2.2.3. Des faiblesses persistantes de vision et de stratégie d'aménagement du territoire intégré à l'échelle macro 30

2.3. Des processus de GIZC multiformes adaptés plutôt que des plans règlementaires standardisés 33

2.3.1. Des processus de changement enclenchés 34

2.3.2. Des documents de référence pour pérenniser les processus enclenchés 36

2.4. Des gouvernances encourageant les démarches participatives et la responsabilisation des acteurs à tous les niveaux 37

2.4.1. La conduite du projet INTEGRE comme exploration des possibilités de gouvernance de GIZC 37

2.4.2. Les leçons apprises par la conduite du projet INTEGRE en matière de management d'équipe et de gestion administrative et financière 40

2.4.3. Quelle gouvernance de la gestion intégrée terre-mer à long terme ? 45

CHAPITRE 3

Le renforcement des capacités

3.1. Stratégies de mises en œuvre 48

3.1.1. Trois niveaux d'intervention pour plus d'efficacité et de convergence 49

3.1.2. Des approches distinctes, complémentaires et interdépendantes 49

3.1.3. Cinq composantes interreliées du renforcement des capacités....50

3.2. Éléments de forces et de succès....52

3.2.1. La capitalisation systématique des expériences avec la création de supports adaptés tout au long du projet et à la fin....52

3.2.2. La valorisation des capacités locales....53

3.2.3. La collecte de savoirs traditionnels auprès des populations conjugués à des études scientifiques et techniques....53

3.2.4. L'appui en ressources humaines....54

3.2.5. Le processus d'apprentissage basé sur « l'apprendre en faisant » et sur l'interaction des dynamiques individuelles et collectives....54

3.2.6. La mise en réseau et la création d'espaces d'échanges....55

3.2.7. La traduction des supports de communication et des services de traduction lors des réunions....55

3.2.8. L'attention particulière apportée au renforcement de la société civile notamment les associations et plus globalement les populations....55

3.3. Éléments de faiblesses et de contraintes....56

3.3.1. Un manque de ressources humaines au sein des institutions et des services techniques....56

3.3.2. Le cloisonnement des services, des compétences et des territoires....56

3.3.3. La difficulté pour mobiliser certains acteurs dans le temps....57

3.3.4. Le renouvellement des personnes....57

3.3.5. Le manque de communication et de diffusion des productions....57

3.3.6. La question des moyens en animation et de la temporalité nécessaire....57

3.4. Éléments clés à retenir : leçons apprises et recommandations....58

3.4.1. Les leçons apprises en matière de renforcement des capacités....58

3.4.2. Les recommandations en matière de renforcement des capacités....59

CHAPITRE 4
La coopération régionale

4.1. Éléments de contexte....64

4.1.1. Détour préalable par les concepts de « coopération » et de « région »....64

4.1.2. La coopération régionale dans le Pacifique insulaire confrontée à de fortes contraintes....64

4.1.3. La coopération régionale....66

4.2. La stratégie de mise en œuvre....68

4.3. Réalisations, éléments de forces et de succès....70

4.3.1. Les réalisations en matière de coopération régionale....70

4.3.2. Bénéfices et impacts des actions de coopération régionale....71

4.4. Éléments de faiblesses et de contraintes....72

4.4.1. Des freins institutionnels à l'engagement des PTOM dans la coopération régionale....72

4.4.2. Des faiblesses techniques....73

4.5. Éléments clés à retenir : leçons apprises et recommandations....74

4.5.1. Le rôle du projet INTEGRE dans le contexte d'une faible volonté de développement de la coopération régionale....74

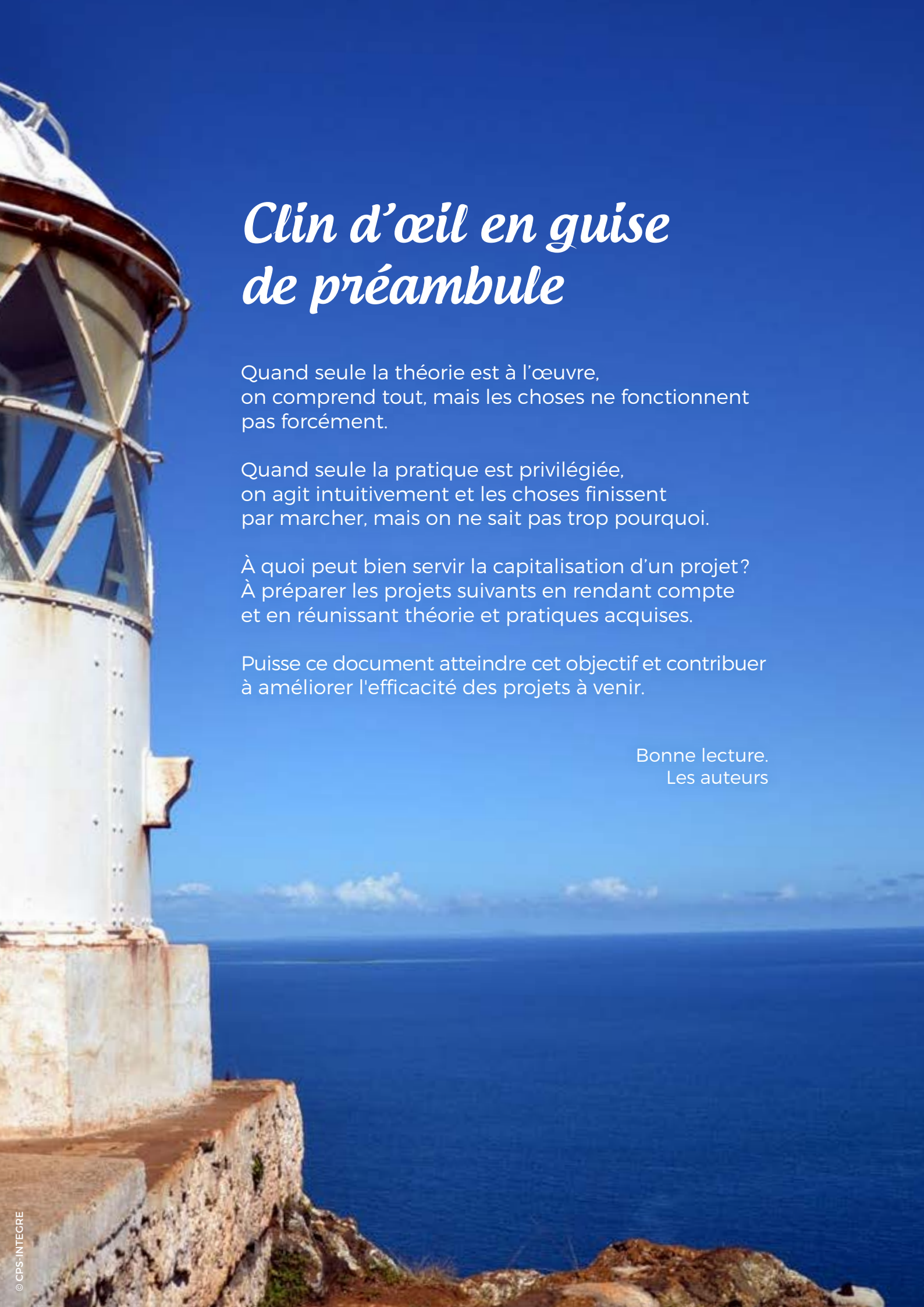
4.5.2. Les facteurs clés de réussite....75

4.5.3. Recommandations générales pour renforcer la coopération régionale des PTOM dans le cadre du FED régional....77

Conclusion....80

Liste des acronymes....82

Bibliographie....83



Clin d'œil en guise de préambule

Quand seule la théorie est à l'œuvre,
on comprend tout, mais les choses ne fonctionnent pas forcément.

Quand seule la pratique est privilégiée,
on agit intuitivement et les choses finissent par marcher, mais on ne sait pas trop pourquoi.

À quoi peut bien servir la capitalisation d'un projet ?
À préparer les projets suivants en rendant compte et en réunissant théorie et pratiques acquises.

Puisse ce document atteindre cet objectif et contribuer à améliorer l'efficacité des projets à venir.

Bonne lecture.
Les auteurs

© CPS-INTEGRE

INTRODUCTION

Les îles du Pacifique sont vulnérables et leur développement économique et social très dépendant de la bonne gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Chaque île représente un espace unique de vie comprenant une partie terrestre et une partie marine, la très grande majorité des populations vivant à leur interface sur le littoral. En milieu insulaire du Pacifique, la gestion intégrée de la terre et de la mer devrait être une évidence, pourtant, l'héritage institutionnel et administratif ont fait de la terre et de la mer deux espaces disjoints.

En faisant le pari de créer une Initiative originale pour affronter ensemble les grands enjeux environnementaux auxquels ils font face, les PTOM ont, au travers du projet INTEGRE (Initiative des Territoires pour la Gestion Régionale de l'Environnement), voulu s'engager dans une démarche de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) pour redonner de la cohérence à leurs territoires locaux insulaires et engager une gestion environnementale, un aménagement du territoire et un développement local coordonnés et plus durables.

Parti pour ainsi dire de zéro, le projet INTEGRE a inauguré une nouvelle manière de travailler pour poser les bases d'une approche de gestion intégrée terre-mer adaptée à long terme, exigeant des mutations structurelles, méthodologiques et techniques et associant de multiples acteurs institutionnels et civils.

L'enjeu est d'évaluer le chemin parcouru et de s'assurer que cette expérience inédite qui a soutenu de multiples projets sur le terrain soit capitalisée et permette de consolider les politiques publiques et les capacités des acteurs locaux à gérer leurs littoraux de manière cohésive et pertinente sur le temps long. Cette capitalisation doit ainsi servir au premier chef aux bénéficiaires de la démarche, mais aussi aux multiples acteurs institutionnels engagés à leurs côtés pour soutenir leur vision, l'initiative et la mutation des pratiques nécessaires.

Il s'agit alors d'expliquer dans le détail les enjeux et principes qui ont motivé l'adaptation du concept même de GIZC et les choix méthodologiques réalisés pour répondre au plus près aux enjeux et réalités des PTOM du Pacifique. On pourra ainsi évaluer les réalisations en matière de « gestion intégrée terre-mer » – concept adapté de celui de GIZC – au regard de ces choix, et tirer les leçons des expériences et des réflexions concernant la gouvernance initiée au travers de la conduite du projet INTEGRE. La question se posera alors de savoir si ces expériences originales fournissent des modèles pertinents de gouvernance de la gestion terre-mer à long terme dans les PTOM.

Le projet INTEGRE a également misé fortement sur deux grands leviers d'action pour développer l'approche de gestion intégrée terre-mer : le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs, dans un sens très large du concept, et la consolidation de la coopération régionale comme facteur multiplicateur des capacités d'action.

En définitive, il s'agit au travers du présent document, d'une part, de vérifier si le projet INTEGRE a bien joué son rôle de mise en synergie de l'action et d'accélérateur des capacités en matière de gestion intégrée terre-mer, et d'autre part, dans quelle mesure on peut s'appuyer sur ce projet inédit pour continuer à la renforcer dans les PTOM et l'ensemble du Pacifique.

Chapitre 1

© CPS-INTEGRE

ADAPTATION DE L'APPROCHE GIZC (GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES) EN MILIEU INSULAIRE DU PACIFIQUE

1.1. Le concept de GIZC initialement choisi comme dénominateur commun des préoccupations des PTOM du Pacifique..... p.10 à 12

1.2. Les choix stratégiques du projet INTEGRE pour la mise en œuvre d'une démarche de GIZC..... p.13 à 19

1,1
LE CONCEPT DE GIZC INITIALEMENT CHOISI COMME DÉNOMINATEUR COMMUN DES PRÉOCCUPATIONS DES PTOM DU PACIFIQUE

© S. Lockner

1.1.1. Rappel des choix stratégiques des PTOM du Pacifique

Lors du montage du programme commun du 10e FED régional des PTOM du Pacifique, il était convenu que la thématique centrale serait relative à l'Environnement, les PTOM considérant l'appui au développement durable comme une priorité, ce qui s'inscrivait dans les priorités stratégiques de l'UE.

Pour autant, derrière la notion très large d'« Environnement », les priorités très différentes d'un territoire à l'autre rendaient difficile la construction d'une vision commune, chaque territoire voyant dans le FED une opportunité pour faire financer des projets prioritaires.

La Polynésie française, ordonnateur régional, confronté à une crise économique sans précédent dès 2008, privilégiait une orientation de développement économique et de valorisation des ressources du lagon. Wallis-et-Futuna souhaitait financer de grands chantiers pour améliorer la gestion des déchets très problématique dans certaines filières ou sur certains sites. La Nouvelle-Calédonie privilégiait une approche orientée sur la protection de la biodiversité et des espaces naturels : les lagons et écosystèmes associés étant depuis 2008 inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, le FED représentait pour les provinces une opportunité pour faire financer les comités et opérations de gestion. Pitcairn, enfin, souhaitait travailler à la valorisation et à la protection de ses ressources, ainsi qu'à la gestion des déchets.

La coopération régionale entre les territoires n'était pas envisagée comme un besoin et les divergences de vues sur les priorités « environnementales » rendaient compliqué le montage d'un programme de coopération commun.

Les débats ont permis finalement de construire le programme INTEGRE lorsque les territoires se sont rendus compte qu'ils avaient, en tant

que territoires insulaires, les problématiques similaires de développement durable liées à la vulnérabilité des îles, à savoir la fragilité de l'interface entre terre et mer, la difficulté de mise en cohérence des développements terrestres et lagonaires et la gestion des risques (érosion, pollution, ressources, etc.).

© CPS-INTEGRE

En d'autres termes, le dénominateur commun à tous les territoires était **la volonté de prise en compte simultanée et coordonnée du développement durable terrestre et lagonaire.** Ce dénominateur commun a logiquement abouti à concevoir un projet plaçant stratégiquement l'approche de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) au cœur de la démarche afin de répondre, d'une part, aux interrogations et aux enjeux spécifiques de chaque PTOM, d'autre part, à l'ambition de prendre une initiative commune en faveur d'une coopération entre territoires pour développer ensemble des méthodologies et des expérimentations de meilleure gestion des espaces côtiers. Ce travail commencé en 2009 a permis d'aboutir à la construction du programme INTEGRE (Initiative des territoires pour la gestion régionale de l'environnement) afin de développer une démarche commune de gestion intégrée des zones côtières et de coopération régionale entre territoires.

1.1.2. La GIZC, un concept et des méthodes répondant de manière pertinente aux enjeux insulaires du Pacifique

Le concept de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) renvoie **en premier lieu** au constat d'un trop grand cloisonnement des politiques publiques de développement et de gestion environnementale entre les problématiques terrestres et marines. Nombre d'exemples montrent les incohérences induites par le manque de transversalité entre secteurs.

Le concept renvoie **en second lieu** à la difficulté des politiques publiques à faire face à une complexité croissante des problématiques environnementales sur les littoraux soumis à des pressions de plus en plus fortes. Cette complexité oblige la collectivité publique à des arbitrages entre un nombre d'acteurs croissant, aux représentations et aux intérêts divergents.

En dernier lieu, la compréhension grandissante des interactions et des dynamiques des écosystèmes et des transformations des milieux a fait prendre conscience de l'importance des interactions entre différentes échelles de travail, obligeant à intégrer des dynamiques à grande échelle (bassins versants, courantologie côtière, changements climatologiques, etc.) tout comme des dynamiques hyper-locales (une pollution spécifique, des ressources locales particulières, etc.).

La gestion intégrée des zones côtières vise ainsi généralement à :

- une meilleure prise en compte des interactions entre milieux terrestres et marins par l'amélioration de l'intersectorialité et de la transversalité entre les secteurs dédiés ;
- une intégration des représentations et des intérêts divergents de nombreux acteurs : recherche d'équilibre entre les acteurs, entre les visions et les stratégies de développement et de protection de l'environnement ;
- une intégration des échelles de travail.

Dans les PTOM du Pacifique, les milieux insulaires sont très vulnérables et la démarche de GIZC répond de manière très pertinente aux enjeux locaux. Les collectivités publiques en charge de la gestion environnementale et de développement durable font les mêmes constats que ceux réalisés ailleurs dans le monde et les prises en charge souffrent des mêmes stigmates.

En revanche, la question est de savoir si une démarche GIZC classique est applicable dans les PTOM et si les spécificités insulaires obligent des adaptations et le développement de méthodes innovantes.

Le programme INTEGRE a permis d'expérimenter de manière inédite des actions et des méthodes de travail adaptées et négociées au fil de l'eau avec les acteurs locaux en matière de gestion environnementale et de développement durable, l'enjeu du présent rapport étant d'en faire le bilan afin de pouvoir tirer les leçons apprises et poser les améliorations à apporter à l'avenir.

© C. Neumuller

1,2
LES CHOIX STRATÉGIQUES DU PROJET INTEGRE POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE DÉMARCHE DE GIZC

© G. Calbérac

1.2.1. L'enjeu de l'appropriation de la démarche

La terminologie mettant en avant la démarche de « gestion intégrée des zones côtières » (GIZC) est difficile à appréhender pour les gens et provoque parfois des réticences. Si cela est vrai partout, c'est particulièrement sensible dans les territoires d'outre-mer français du Pacifique. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer.

Cette sémantique est perçue comme très technocratique. Elle renvoie au contexte spécifique des territoires ayant une administration très présente, centralisée et ayant l'habitude d'intervenir et de règlementer de manière unilatérale. Une partie des populations locales en milieu rural insulaire adopte une attitude résignée et passive, sans réelle adhésion, laissant alors l'administration s'occuper de tout, se retirant du débat public et se réfugiant derrière la seule règlementation. D'autres, au contraire, ont le sentiment de sans cesse devoir s'adapter à des changements et de nouvelles règles imposées de l'extérieur, d'où des postures de rejet de tous nouveaux changements perçus comme potentiellement autoritaires. Par ailleurs, les termes de « gestion », « préservation » ou de « protection » sont interprétés comme devant se traduire nécessairement par de nouvelles contraintes règlementaires et par des interdictions des pratiques habituelles. La sémantique utilisée est donc très importante au regard du jeu d'acteurs complexe qui s'organise autour de tout projet porté par l'administration.

Cette dernière peut être elle-même réfractaire à l'utilisation de concepts et de terminologies interprétées comme étant des concepts venant de l'extérieur et inadaptés au contexte insulaire du Pacifique. En matière de GIZC, cette crainte n'est d'ailleurs pas complètement infondée dans la mesure où la démarche de GIZC a été avant tout conçue en milieu continental, prenant en compte des échelles de bassins versants et des problématiques industrielles notamment, bien loin des préoccupations locales. Les dites « zones

côtières » dans le Pacifique comprennent en réalité les îles et leur lagon dans leur intégralité. On pourrait ainsi parler par exemple de « gestion intégrée des îles », ce qui serait déjà un premier pas pour rendre la sémantique de la démarche un peu plus adaptée.

La démarche de GIZC est confrontée aussi à une très grande hétérogénéité de la sensibilité environnementale des populations locales. Une grande partie de la population considère avoir d'autres priorités que la gestion des ressources ou la préservation de la qualité des eaux : il faut bien arriver à nourrir la famille au quotidien et la question des revenus monétaires à court terme est la priorité.

Un des enjeux majeurs du projet INTEGRE, dès son démarrage et tout au long du déroulement des actions, a donc été d'assurer l'appropriation de l'esprit et des méthodes de la GIZC, sans nécessairement la nommer en tant que telle, par l'ensemble des acteurs à impliquer. L'idée force est de considérer l'appropriation de la démarche comme le processus permettant de renforcer la responsabilisation et la mobilisation collectives et individuelles des habitants et des acteurs institutionnels concernant « leur » environnement sur « leur » territoire. L'enjeu majeur de l'appropriation est bien d'optimiser l'efficacité de la démarche et des actions, afin d'assurer les conditions d'un développement durable et l'intérêt général sur le temps long.

1.2.2. La relation au territoire comme fil conducteur d'une démarche appropriée

Comment assurer concrètement l'appropriation de la démarche de GIZC par les acteurs locaux ?

La méthode adoptée par l'équipe en charge du projet INTEGRE a consisté à affirmer systématiquement la volonté de prendre en compte la réalité concrète et entière des populations, en considérant que les espaces et l'environnement côtiers et lagonaires ne sont pas des espaces froids qui pourraient se gérer uniquement de manière fonctionnelle et rationnelle. Cela consiste dans la pratique à aborder les enjeux des populations et acteurs locaux en mettant en avant plusieurs démarches complémentaires.

© CPS-INTEGRE

En premier lieu, il s'agit de **s'adapter** à, et dans certains cas, **de renforcer, la territorialité des acteurs locaux**. Le territoire est un espace « approprié » par essence. C'est l'espace dans lequel les gens tissent une relation intime aux paysages, aux ressources et aux autres habitants des lieux. C'est un espace de vie nommé, vécu au quotidien, qui procure un sentiment d'appartenance (autant social que géographique) et qui fonde l'identité et le mode de vie local. La revalorisation du territoire est une revalorisation des gens eux-mêmes. Cela passe par une reconnaissance de cette relation intime au territoire et des légitimités territoriales qui en découlent : le processus d'appropriation d'une démarche d'attention au territoire passe par la mise en valeur de la relation d'appartenance sociale et géographique et de la responsabilité que cette relation comporte. Cela suppose de s'appuyer sur les communautés locales qui font « territoire », les familles, les villages, les communes, c'est-à-dire les communautés qui partagent une histoire, des connaissances fines du territoire, des pratiques, voire des conflits. La reconnaissance des territoires est une reconnaissance des acteurs eux-mêmes, préalable à tout processus de travail collaboratif.

En second lieu, on comprend bien que **revaloriser le territoire passe par une revalorisation des connaissances du territoire**. Cela consiste d'abord dans les îles à revaloriser les relations culturelles à l'espace et à l'héritage : les noms locaux, les savoirs locaux historiques, sociaux, écologiques. Mais cela passe aussi par un échange de connaissances entre ceux qui détiennent tous les savoirs locaux et les techniciens et scientifiques susceptibles d'apporter d'autres connaissances du territoire. Il y a une demande sociale forte d'informations scientifiques et de pédagogie, par exemple sur des processus de changement mal maîtrisés par les acteurs locaux (baisse des ressources lagonaires, phénomènes de transformation des milieux, etc.). En d'autres termes, la revalorisation des connaissances du territoire est un support pour en aborder la complexité autant que les fragilités. La mise en commun des connaissances permet finalement de produire une forme de diagnostic partagé et un état des lieux du territoire.

En troisième lieu, il est indispensable **d'identifier les échelles socioterritoriales pertinentes** de gestion de l'environnement local terrestre et lagonaire (ou marin). Elles peuvent être très différentes d'un lieu à l'autre, d'un sujet à l'autre. Il s'agit d'abord de bien prendre en compte la structuration administrative et institutionnelle de chaque territoire, île ou commune, afin d'adapter les approches et d'assurer un soutien des parties prenantes dirigeantes. Mais il s'agit aussi de comprendre les arènes locales et faire en sorte de n'oublier personne. En somme, il est fondamental de définir les territoires pertinents d'action en combinant échelles administratives et échelles socioterritoriales pertinentes.

Enfin, le **territoire doit être mis en débat**. Il s'agit de provoquer les échanges et les débats entre toutes les parties prenantes autour du territoire afin de partir des enjeux des gens eux-mêmes.

© CPS-INTEGRE

1.2.3. Les clés méthodologiques de la démarche INTEGRE

Une approche multiforme et adaptative des systèmes locaux

La **première clé méthodologique** de l'approche du projet INTEGRE a consisté à **enclencher toute action de GIZC selon l'angle qui faisait sens pour les acteurs locaux impliqués.**

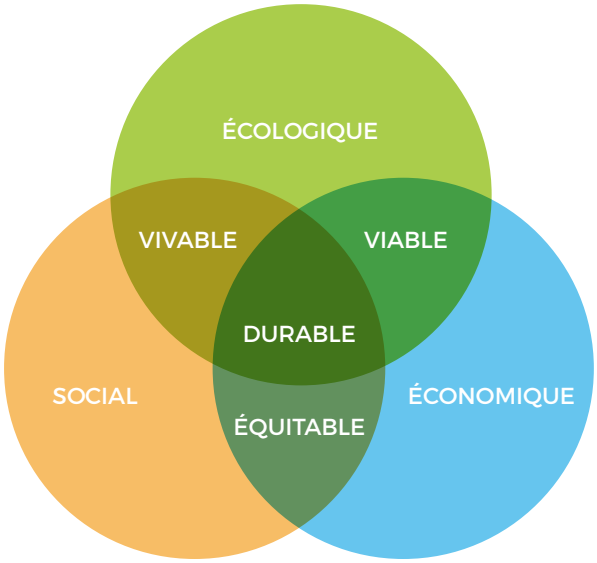
Le principe fondateur est que l'espace côtier et lagonaire forme un système complexe d'interactions entre différentes thématiques, différents acteurs et à différentes échelles. Pour enclencher les dynamiques de gestion du territoire par les acteurs locaux, l'hypothèse de départ était qu'on devait aborder les enjeux de GIZC par les enjeux identifiés par les acteurs locaux eux-mêmes, qu'ils soient thématiques ou sectoriels, liés à un espace donné ou concernant des acteurs spécifiques. Les enjeux perçus par les acteurs locaux sont alors comme des fils que l'on tire, dans un premier temps, pour créer la dynamique de gestion de manière concrète et appropriée sur un ou plusieurs sujets initiaux, puis dans un second temps, pour élargir le spectre d'intervention progressivement en traitant les interactions complexes qui concerne le ou les sujet(s) initial(aux) choisi(s). Cette méthode permettait a priori d'ancrer d'emblée l'approche dans les préoccupations des acteurs locaux et d'y répondre de manière pragmatique en apportant des réponses concrètes et tangibles.

En d'autres termes, l'idée est que, quelques soient les entrées par lesquelles on commence à agir sur le système, on finit progressivement et irrémédiablement par toucher à l'ensemble des éléments du système. L'ordre dans lequel on procède importe peu tant que cela fait sens pour les acteurs locaux. On peut simultanément avoir une approche sectorielle sur un sujet, une approche en termes de gouvernance et d'acteurs à rassembler sur un autre, ou une approche thématique spécifique sur un territoire particulier, à toute échelle. L'enjeu est d'aborder les systèmes locaux par les entrées de moindre résistance et par celles qui offrent le plus de potentiel de dynamique collective, en particulier lorsqu'elles peuvent s'appuyer sur un portage opérationnel par les pouvoirs publics locaux.

Le « développement local durable » : un levier d'action qui répond aux préoccupations locales

La **seconde clé méthodologique** a consisté à présenter le projet INTEGRE comme un **projet de « développement local durable »** afin de coller au plus près des préoccupations et des enjeux identifiés par les acteurs locaux. Les projets de préservation environnementale créent souvent une première réaction de méfiance lorsqu'ils sont perçus comme potentiellement porteurs de contraintes et de limitations nouvelles aux pratiques et aux libertés individuelles locales. Un certain nombre d'acteurs locaux raisonnent avant tout en termes de ce qu'ils peuvent perdre à court terme. À l'inverse, la notion de « développement local » capte bien plus rapidement l'intérêt des acteurs locaux qui pensent à ce qu'ils pourraient gagner à court et à long terme. Le projet INTEGRE s'est donc appliqué à ne pas opposer environnement et développement en abordant la GIZC de manière ouverte sous l'angle du « développement local durable ». Cette notion n'a pas été conceptualisée en amont ou au démarrage du projet, mais s'est construite avec les acteurs locaux comme un mode opératoire adapté au contexte pour enclencher une démarche de GIZC quand cela était nécessaire.

D'une part, la notion de « développement durable » est déjà connue et relativement intégrée dans la mesure où les discours des acteurs locaux sur le développement reprennent en filigrane les grands piliers du concept (cf. schéma ci-dessous).



D'autre part, le centrage sur le développement « local » durable permet de mettre en œuvre la stratégie décrite précédemment (§1.2.2) de « territorialisation » de l'action pour ancrer le projet dans les réalités concrètes des acteurs et faciliter leur appropriation et leur responsabilisation.

Au final, on peut définir l'approche de GIZC développée par INTEGRE comme une stratégie d'intervention facilitant le « développement local durable ». Cette approche se déploie à l'échelle d'un territoire préalablement défini en fonction du contexte et qui fait sens pour les acteurs locaux en termes d'enjeux de gestion, d'organisation institutionnelle et sociale et de cohésion sociale, économique, culturelle et environnementale. Elle vise à créer de manière participative une dynamique d'amélioration de la situation de tous les acteurs locaux en préservant leur environnement, gage de pérennisation de l'activité et de leur futur.

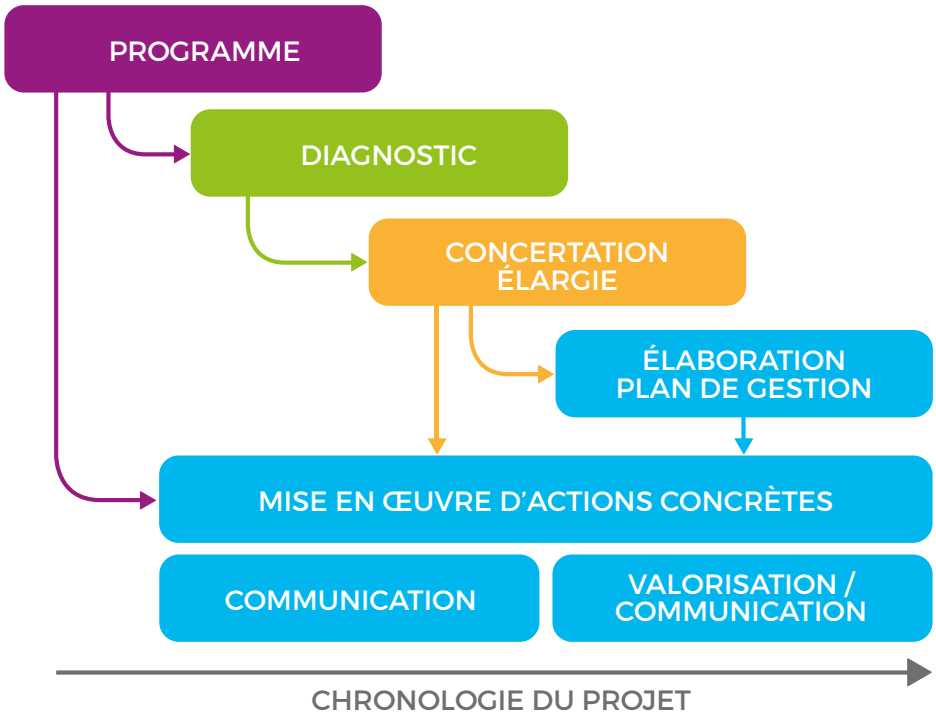
L'articulation entre les différentes temporalités

La **troisième clé méthodologique** est de veiller à **bien ancrer les actions menées dans les agendas des différentes parties prenantes aux temporalités très différenciées.**

Le programme INTEGRE s'inscrit dans une stratégie complexe à **long terme**. Il a été conçu en capitalisant l'expérience passée des actions menées grâce aux précédents FED régionaux et de leurs limites. INTEGRE a proposé une rupture méthodologique par rapport à eux et constitue la première séquence d'une nouvelle gestion de cycle de projets – concept cher à l'Union européenne –, qui devrait couvrir une période d'une génération de 20 à 25 ans, soit une période approximative de 2015 à 2035, voire jusqu'à 2040.

Le programme INTEGRE a en effet des objectifs à long terme ambitieux de transformation en profondeur des organisations et des représentations en matière de gestion intégrée des milieux insulaires et de développement local. Le développement local et la gestion environnementale associée pour le rendre durable sont appréhendés comme des processus qui doivent progressivement être endogénéisés et territorialisés. Concrètement, cela signifie que le FED apporte un soutien au processus d'appropriation du développement en fondant l'approche au plus près du terrain et des réalités sociales, culturelles, économiques et politiques des sites choisis par l'administra-

Processus de planification du projet INTEGRE présenté à Raiatea-Tahaa en février 2015 au comité local.



tion, en évitant soigneusement de proposer des solutions techniques et méthodologiques toutes faites exogènes.

Il s'agit de renforcer les capabilités (A. Sen, 1989, 2000) de l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire de renforcer leurs capacités, développer de nouvelles opportunités et assurer la liberté des acteurs locaux à choisir leurs modèles de société et de développement sur leur territoire en fonction de leurs contraintes et de leurs atouts. Dans le cadre d'INTEGRE, cela renvoie à l'objectif de « renforcement des capacités » à entendre au sens large du terme. Cette approche nécessite un changement en profondeur des modalités d'action des pouvoirs publics et de collaboration avec l'ensemble des acteurs locaux, autant que des modifications d'usages et de pratiques habituelles des acteurs locaux eux-mêmes. Elle appelle donc à un changement de cultures professionnelles (en particulier dans l'Administration, mais pas uniquement) et de pratiques ancrées dans les habitudes à différents niveaux, ce qui ne peut se faire de manière réaliste que sur le temps long. En d'autres termes, l'ambition du programme INTEGRE a bien été, dès le démarrage, de « planter les graines » d'un processus à long terme, ce qui justifie aussi pleinement l'approche des systèmes locaux de manière holistique et pragmatique.

En effet, pour réussir à enclencher ce processus de long terme, il faut déployer sur le terrain des actions choisies par les acteurs eux-mêmes qui produisent des résultats tangibles et concrets **à court terme**. Le principe retenu est que le bien-fondé de la démarche globale ne peut être appropriée et jugée utile que si elle permet de répondre en pratique par une collaboration ciblée à des problématiques locales bien identifiées. La méthode INTEGRE prévoyait donc de mener un certain nombre d'actions de terrain préidentifiées dès sa conception et la programmation du projet en appui aux collectivités locales, auxquelles devaient de rajouter des actions identifiées dans le cadre d'une concertation élargie et d'un diagnostic partagé sur le terrain auprès des acteurs locaux et des habitants dès la première année de mise en œuvre du programme. L'exemple de programmation présentée lors de l'atelier de lancement des travaux en matière de gestion intégrée du lagon de Raiatea-Tahaa en Polynésie française en février 2015 illustre bien le séquençage prévoyant l'identification d'actions concrètes à mettre en œuvre à différents moments du projet (cf. schéma ci-dessus).

La clé de voûte de la cohérence entre l'insertion du programme INTEGRE dans une gestion de cycle de projets à long terme et la mise

en œuvre d'actions ponctuelles, parfois de petite échelle ou ciblées sur des problématiques très spécifiques, est la capacité à articuler les actions avec les politiques publiques menées par les collectivités publiques locales (Pays, territoires, provinces, communes, districts) **à moyen terme**. Ces dernières se définissent en effet selon une temporalité administrative à 1 an correspondant à l'année budgétaire et à une temporalité politique à 5 ans, parfois à 2 ou 3 ans seulement, correspondant à la durée menant à la fin des mandats politiques en cours selon qu'ils sont plus ou moins déjà entamés.

© CPS-INTEGRE

Pour réussir l'articulation entre les actions nécessaires à court terme avec les objectifs à différentes temporalités, il est donc indispensable, d'une part, que ces actions soient en phase avec les orientations politiques générales et sectorielles portées par les collectivités à moyen et à long terme, d'autre part, qu'elles le soient avec les ambitions à long terme du cycle de projets. La méthode pour y arriver repose sur trois principes de sélection des actions à mener sur le terrain, à savoir qu'il faut que l'action soit :

· **durable**, c'est-à-dire qu'elle fournit des résultats concrets qui ont de grandes chances d'être pérennes à long terme

· **réplicable**, d'où les notions de « sites pilotes » et « d'actions pilotes » dont les résultats et les méthodologies peuvent être utilisés à moyen terme pour consolider et étendre le rayon d'action des politiques publiques,

· **évaluable**, afin de pouvoir vérifier les deux points précédents ou anticiper les ajustements nécessaires à apporter à la démarche.

Les principes fondant les démarches participatives de GIZC et de développement local durable mises en œuvre dans le cadre d'INTEGRE

La **dernière clé méthodologique** générale du programme INTEGRE, et non des moindres, est de fonder la recherche d'appropriation, de responsabilisation des acteurs et de renforcement de la relation au territoire local sur des approches participatives adaptées à chaque site.

Les démarches participatives conçues dans le cadre du programme INTEGRE portent fondamentalement une stratégie commune.

En premier lieu, Il s'agissait de manière assez classique de répondre à plusieurs enjeux majeurs (Narcy, Degoy, 2017) :

- **L'enjeu d'efficacité, d'opérationnalité et de cohérence de l'action**

  - Les démarches participatives répondent *a priori* à la nécessité opérationnelle d'une gestion au plus près des problèmes environnementaux. En raison du caractère diffus à la fois de certaines pressions et des solutions à mettre en œuvre, qui dans les deux cas renvoient aux pratiques locales des habitants, travailler en partenariat direct avec les acteurs locaux paraît indispensable pour envisager amener certaines pratiques à changer. C'est une des modalités de travail qui doit permettre de construire collectivement de nouvelles normes afin qu'elles soient appropriées et qu'on puisse espérer qu'elles soient appliquées volontairement.

  - La recherche de participation des acteurs locaux vise aussi à trouver des relais locaux dans le cadre d'une stratégie de déconcentration et de décentralisation de l'action publique : l'ampleur des territoires (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française) à gérer et la complexité grandissante des interactions (tous les

territoires) face à une baisse de capacités budgétaires et de ressources humaines oblige à susciter la mobilisation de forces vives nécessaires à l'action au niveau local, notamment des jeunes, en complément de l'action des services. La population est ainsi perçue comme une véritable ressource pour l'action, sur laquelle il est indispensable de s'appuyer.

- Les démarches participatives permettent enfin de créer des passerelles intersectorielles au sein des services, collectivités et des autres acteurs, afin de mettre en cohérence les actions et la gestion des territoires. Il est d'ailleurs attendu un effet de rétroaction positif sur les actions de renforcement des secteurs et des filières eux-mêmes.

• L'enjeu de régulation politique

- Les démarches participatives doivent permettre l'articulation entre les différents niveaux institutionnels (Pays ou Territoire/province, province/commune, Pays/commune par exemple).

- Elles doivent en outre contribuer à réguler les différents niveaux de légitimité et de souveraineté sur l'espace et l'environnement, en particulier lorsque l'on est en présence d'autorités coutumières organisées et reconnues (Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna). Dans tous les cas, il s'agit de faciliter une régulation verticale entre les différentes collectivités et la société civile.

- Les démarches participatives peuvent aussi contribuer à réguler les relations et les tensions internes aux sociétés océaniennes, notamment intergénérationnelles, liées aux confrontations entre des modèles conservateurs et des évolutions rapides des modes de vie et des aspirations. Les pratiques liées aux ressources naturelles évoluent, les autorités locales ou les dispositifs coutumiers pour les gérer peuvent être alors dépassés parfois de manière conflictuelle.

© ASBO

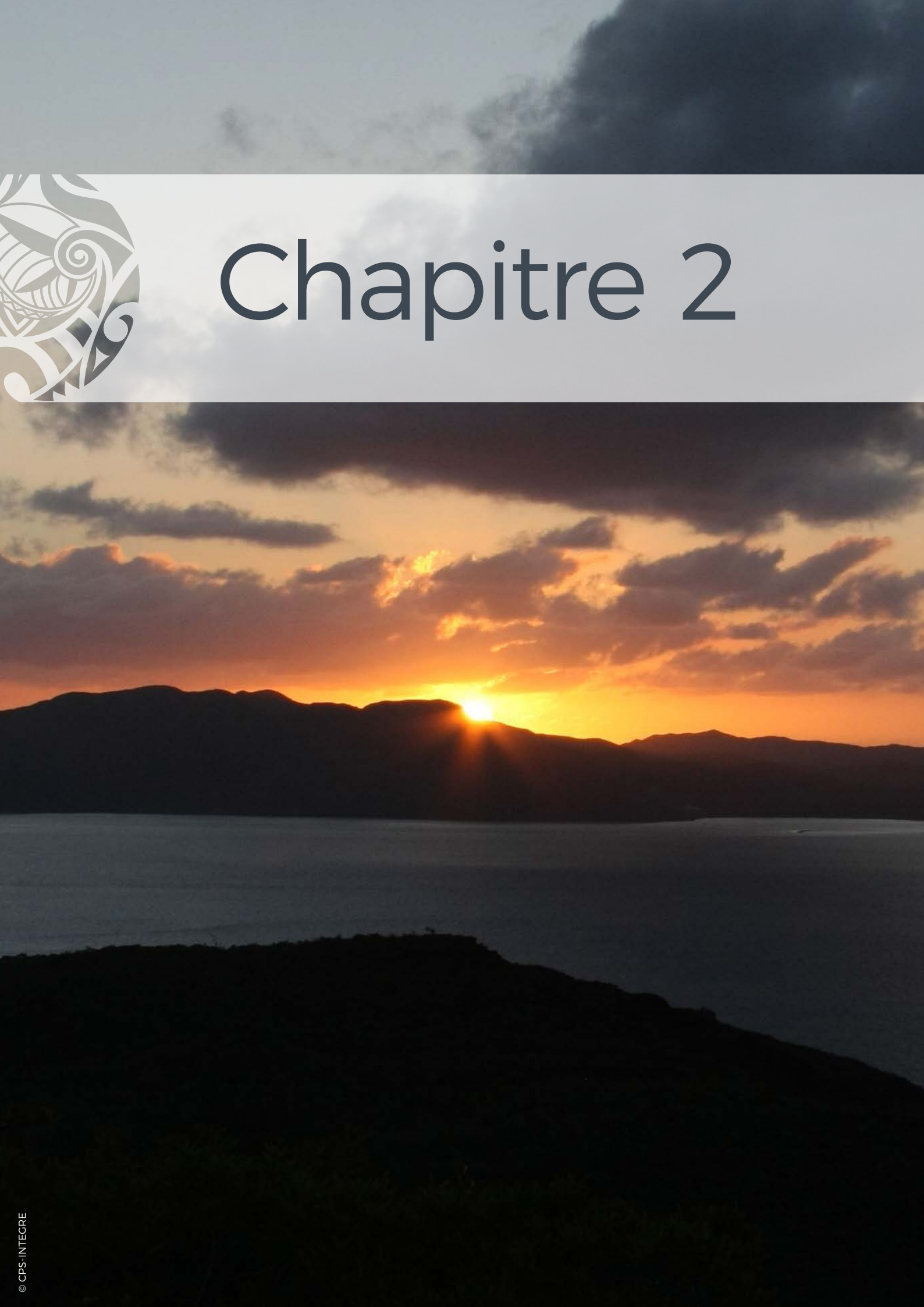
• L'enjeu d'articulation entre expertise scientifique et expertise locale

- Les démarches participatives permettent de lever des difficultés liées aux légitimités des savoirs à mobiliser pour définir les enjeux techniques à gérer et les actions qui permettent d'y répondre. La « parole experte » est disputée et les acteurs locaux expriment un sentiment de dépossession lorsque l'expertise scientifique acquiert trop de poids dans les débats et dans la décision. Il y a nécessité à articuler les savoirs, les démarches participatives permettent de reconnaître les uns et les autres.

- Il y a un intérêt d'efficacité à partager les savoirs, afin d'une part, d'enrichir les savoirs scientifiques en apportant la connaissance fine du territoire et des particularités écologiques locales observées, d'autre part, d'éclairer les modalités techniques d'organisation de la gestion à mettre en œuvre pour coller au plus près des organisations sociales et politiques locales.

En second lieu, les démarches participatives ont comme but de renforcer les initiatives individuelles et les initiatives collectives, les unes et les autres s'alimentant mutuellement lorsque les dynamiques impulsées créent une émulation entre les acteurs. À ce titre, les démarches participatives doivent permettre de rechercher une coopération accrue entre les services des collectivités et la société civile grâce à l'expérimentation commune réalisée sur le terrain. Cela sous-entend en amont que les autorités ouvrent leurs processus de décision aux acteurs de la société civile et que les initiatives de ces derniers soient reprises et encouragées par les autorités. En définitive, les démarches participatives encouragées par INTEGRE constituent des processus inclusifs renvoyant à la notion de « bonne gouvernance » fortement promue par les instances et bailleurs de fonds internationaux pour garantir une meilleure efficience de l'action publique.

Chapitre 2



© CPS-INTEGRE

RÉSULTATS OBTENUS EN MATIÈRE DE GESTION INTÉGRÉE DES ÎLES ET RECHERCHE DE GOUVERNANCES INNOVANTES

Introduction.....p.22

2.1. Manque de données partagées et processus de gestion intégrée et de développement local durable dans les îles.....p.23 à 25

2.2. Une recherche d'articulation terre-mer renforcée sur les sites pilotes.....p.26 à 32

2.3. Des processus de GIZC multiformes adaptés plutôt que des plans règlementaires standardisés.....p.33 à 36

2.4. Des gouvernances encourageant les démarches participatives et la responsabilisation des acteurs à tous les niveaux.....p.37 à 45

INTRODUCTION

Le projet INTEGRE a visé à développer une approche de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) adaptée aux situations des PTOM du Pacifique selon les principes méthodologiques explicités plus haut. Au terme du projet INTEGRE, la question est de savoir si la démarche entreprise a été intégrée par les différents acteurs des PTOM du Pacifique et si les actions mises en œuvre ont permis des améliorations concrètes de la gestion intégrée des îles et archipels concernés.

Il est important, pour y répondre, d'expliciter les difficultés liées au manque de données initiales : à mesurer l'impact physique du projet, à construire des indicateurs de suivi des milieux dans le temps imparti. Ces difficultés mettent en lumière l'importance des diagnostics partagés construits avec les acteurs locaux comme point de départ de la démarche engagée.

On peut alors expliciter les avancées obtenues par le projet INTEGRE en matière de gestion intégrée des îles qui permettent de répondre simplement aux enjeux majeurs d'intégration de la démarche (cf. §1.1.2), à savoir l'intégration terre-mer, l'intégration des représentations et des intérêts des nombreux acteurs et l'intégration des échelles. L'analyse permet en effet de retenir trois avancées majeures permettant d'y répondre.

- La première avancée notable est le caractère **intégré** des actions menées pour une gestion et un développement local durable du littoral articulant systématiquement les espaces terrestres et marins ;

- La seconde avancée est la manière dont le projet a permis d'enclencher des **changements significatifs** des représentations, des modes d'action et des pratiques des différents acteurs afin d'instiller une démarche de gestion intégrée pérenne ;

- La troisième avancée majeure est l'organisation d'une **gouvernance innovante** pour lever les freins de la gestion intégrée des littoraux insulaires, en adéquation avec le cadre institutionnel et juridique local.

© M. Dosdane

2,1
MANQUE DE DONNÉES PARTAGÉES ET PROCESSUS DE GESTION INTÉGRÉE ET DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DURABLE DANS LES ÎLES

© CPS-INTEGRE

2.1.1. Caractériser les enjeux : l'importance des diagnostics partagés

Dans toute démarche de gestion intégrée des zones côtières, la caractérisation des enjeux prioritaires à traiter et le ciblage des actions à mettre en œuvre sont une clé de réussite du processus mis en œuvre. Comme le souligne Olsen (1993, cité par Rochette & Comley, 2015), il est nécessaire de se focaliser « *sur un ensemble restreint d'enjeux jugés importants pour les sociétés concernées* ».

Dans le cadre de la démarche « projet » portée par INTEGRE, l'exigence de cette priorisation avec les acteurs locaux a été d'autant plus important que le temps d'action était contraint.

Pour autant, depuis la Déclaration de Rio de 1992 (principe 10) « *au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci.* ». Mais force est de constater que les informations environnementales sont encore insuffisamment partagées entre les administrations elles-mêmes et a fortiori vers le grand public. Il est apparu très difficile au démarrage du projet INTEGRE d'objectiver les situations environnementales et d'alimenter une réflexion visant à hiérarchiser des enjeux de gestion intégrée terre-mer sur des bases scientifiques partagées dans les différents PTOM.

Les services publics avaient identifié des priorités par secteur dans le cadre de leurs missions de terrain, mais comment s'assurer que les problématiques identifiées fassent écho avec les préoccupations des différents acteurs sur le terrain, et comment hiérarchiser l'action entre secteurs ?

L'absence de données et d'information permettant de visualiser les enjeux a conduit à

construire les premières actions INTEGRE sur la base des besoins exprimés et identifiés par les acteurs, sur la base de leur expérience, de leurs observations et savoirs sur des thèmes précis et sur des espaces connus. **Le manque de données est donc un facteur contraignant qui oblige un travail croisé de collecte et d'échange d'information entre les acteurs afin de construire un diagnostic partagé**. Cette démarche a cependant le mérite de compenser en partie le manque d'information, mais aussi celui d'identifier les sujets et espaces sur lesquels les acteurs locaux perçoivent des enjeux forts de gestion intégrée et de développement local durable. En outre, la manière d'exprimer les problématiques perçues et la sémantique utilisée sont très précieuses pour adapter l'approche aux représentations des acteurs locaux et faire coller le champ lexical au plus près de celui usité.

Mais ce diagnostic « à dire d'acteurs » reste évidemment insuffisamment étayé par des données objectives. Dans une logique GIZC classique, l'idée serait de s'appuyer sur des jeux de données et un certain nombre d'indicateurs permettant une analyse dynamique de leurs évolutions. Des indicateurs de suivi des états écologiques, des indicateurs d'analyse des pressions, des indicateurs de niveau de vulnérabilité et de dépendance, ou autres, constitueraient les outils habituels sur lesquels le diagnostic partagé pourrait s'appuyer. **En leur absence**, le projet INTEGRE s'est vu contraint d'organiser différents travaux de **constitution d'un socle commun de connaissances permettant de consolider le diagnostic participatif « à dire d'acteur »**.

En premier lieu, sur les différents sites, le premier travail a été de **rassembler l'information existante**, sous toutes ses formes. La réalité du terrain démontre que de nombreuses données existent en fait, mais elles sont le plus souvent éparpillées, fragmentées, mal renseignées et/ou difficilement accessibles. Il n'existe pas de réponse technologique permettant de pallier à cette difficulté : il n'y a pas de métadonnée, les bases de données sont éparpillées entre les différents services et utilisent bien souvent des logiciels différents, etc., ce qui rend difficile le traitement des données en l'absence d'un système d'exploitation commun. Seul un travail humain d'enquête, de recherche d'information et de mise en forme permet une exploitation minimale. La compilation des informations existantes, souvent longue à réaliser, s'avère néanmoins très utile et importante, car elle constitue une grande part de ce socle commun venant étayer (ou contredire) les perceptions et représentations des acteurs locaux, en particulier lorsque ce travail est spatialisé et permet de créer une représentation de la réalité sous forme de cartes à une échelle plus grande que celle perçue par localement par les acteurs.

En second lieu, lorsqu'une problématique a été clairement identifiée comme un enjeu prioritaire par les acteurs locaux, le projet INTEGRE a, à chaque fois que cela était possible, commandé **des études ciblées** permettant de caractériser objectivement l'enjeu en question. Ces études permettaient de calibrer l'action nécessaire, mais également d'évaluer le niveau de priorité de l'enjeu lui-même.

En revanche, le projet INTEGRE n'ayant pas vocation à financer des programmes scientifiques en tant que tels, les études réalisées ne permettaient pas d'établir des « points zéro » assortis de protocoles scientifiques robustes pour les suivre dans le temps. En d'autres termes, les données produites dans le cadre d'INTEGRE ne constituent pas les bases scientifiques d'indicateurs de suivis de long terme, mais ont permis de bâtir le socle de connaissances suffisantes pour être combinées aux diagnostics partagés « à dire d'acteurs » et fournir des supports de discussion et de dialogue entre les acteurs pour la mise en œuvre d'une stratégie commune et d'actions de terrain.

2.1.2. Mesurer l'évolution des zones littorales et les effets de l'action en matière de gestion intégrée et de développement local durable

Dans les conditions décrites plus haut, comment mesurer la qualité d'intervention en matière de gestion intégrée et de développement, non seulement à court terme pour mesurer l'impact réel du projet INTEGRE, et plus généralement pour suivre à long terme l'impact du processus de gestion intégrée et de développement local durable impulsé sur chaque site ?

Les besoins d'observation sont difficiles à concevoir en matière de transformation des milieux côtiers en l'absence de données de référence et de protocoles scientifiques robustes. On ne peut que recommander des suivis très standard idéaux, dont la mise en œuvre reste hypothétique car conditionnée par la capacité financière des collectivités et organismes, par exemple les suivis :

- de l'artificialisation du littoral,

- de l'érosion des bassins versants et l'hypersédimentation dans les baies et aux embouchures de rivières,

- de la couverture végétale des bassins versants et de l'occupation des sols,

- de la couverture corallienne et le blanchissement des coraux,

- de la qualité bactériologique et chimique des eaux lagonaires à proximité des zones habitées et d'installations potentiellement polluantes,

- des ressources lagonaires,

- etc.

En revanche, il est apparu de façon pragmatique sur les différents sites INTEGRE que l'on peut travailler à évaluer l'évolution des pressions et des réponses sur la base de ce qui peut être mesuré par les différents acteurs eux-mêmes. En d'autres termes, on peut mesurer l'impact des actions, non sur les milieux, mais sur les usages, avec comme hypothèse que les modifications durables des usages et des pratiques permettront nécessairement aux milieux d'absorber les pressions plus facilement.

Ainsi, **l'impact du projet INTEGRE et les processus induits en matière de GIZC ne sont évaluables qu'au regard des transformations des usages et des pratiques** provoquées par les actions lancées ou programmées par le projet INTEGRE. On peut reprocher à ce type d'évaluation de ne prendre en considération que des indicateurs de « moyens » et non de « résultats » en matière environnementale. Mais l'approche GIZC adoptée sur les sites INTEGRE ne peut se résumer aux résultats environnementaux généraux recherchés à long terme, elle se décline en termes de processus de changements selon les trois axes d'intégration définis plus haut (§1.1.2) : intégration terre-mer, intégration d'intérêts divergents et intégration des échelles.

On propose ainsi dans les parties qui suivent de décrire les avancées obtenues par le projet INTEGRE et les difficultés majeures rencontrées pour dégager les leçons apprises en termes d'articulation terre-mer, de processus de changements engagés et de pistes de gouvernance pour une GIZC renforcée dans les PTOM du Pacifique.

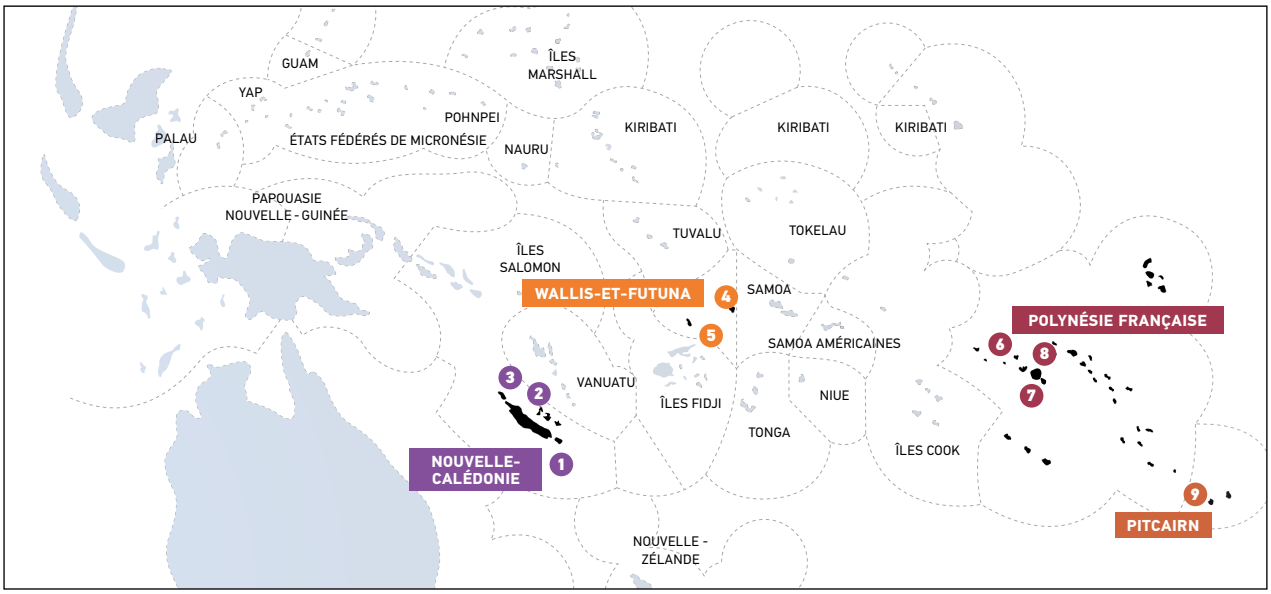
© Marex GIE Oceanide

© C. Desmots

© CPS-INTEGRE

© CPS-INTEGRE

2,2
UNE RECHERCHE D'ARTICULATION TERRE-MER RENFORCÉE SUR LES SITES PILOTES



La prise en compte des interactions entre la terre et la mer représente le cœur même de l'approche et de l'action en matière de GIZC. Le projet INTEGRE a initié deux modes d'intervention pour systématiquement développer des actions intégratrices :

- en abordant d'emblée les sites pilotes comme des entités territoriales pour lesquelles la gestion littorale nécessite clairement d'intégrer les parties terrestres et marines,

- en consolidant des actions spécifiques traitant de problématiques d'interaction entre la terre et la mer.

2.2.1. Des unités territoriales locales intégrant la terre et la mer

Dans les différents archipels concernés par le projet, le caractère insulaire des territoires peut faire penser que la question de l'intégration terre-mer est une évidence et qu'elle est nécessairement déjà opérationnelle. Pourtant, dès la programmation du projet INTEGRE, il est apparu flagrant qu'aucune stratégie de mise en cohérence et de coordination entre les différentes politiques publiques et entre les différentes activités anthropiques terrestres et marines n'était explicitement formulée et structurée.

Le choix s'est donc porté de manière privilégiée sur **9 sites pilotes** (voir carte ci-dessus), sites pour lesquels les enjeux d'intégration terre-mer étaient préalablement identifiés.

© CPS-INTEGRE

C'est le cas par exemple des sites choisis par les provinces en **Nouvelle-Calédonie** : les zones lagonaires inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO exigent une gestion intégrée, la zone tampon du bien en série s'étendant sur une large portion de terre, mais ce type de gestion est encore très largement sous-développé ; le projet INTEGRE a été une opportunité permettant d'engager des actions dans ce sens et de structurer une approche intégrée plus systématisée.

© CPS-INTEGRE

En Polynésie française, les sites choisis de Raiatea-Tahaa et de la presqu'île de Tahiti ont visé en priorité l'amélioration de la gestion lagonaire en prenant en compte l'organisation socio-économique et culturelle et les pressions potentielles terrestres, tandis que le site de Opunohu à Moorea, haut-lieu touristique de la Polynésie française, a nécessité une approche holistique du territoire pour prendre en compte la multiplicité des activités terrestres et marines et les représentations culturelles du territoire local.

À Wallis-et-Futuna, la thématique prioritaire de la gestion des déchets privilégiée par les autorités locales intégrait dès le départ un lien indissociable entre la terre et la mer : toute pollution importante des eaux par des huiles usagées ou des batteries par exemple, sur l'île haute de Futuna comme sur l'île basse de Wallis, peut avoir des répercussions sur la qualité des eaux lagonaires et littorales, et donc indirectement sur les ressources lagonaires ; de la même manière, le casier du centre d'enfouissement technique (CET) de Wallis, arrivé à saturation menaçait des débordements susceptibles de provoquer le ruissellement de substances nocives vers le lagon ou par infiltration de la nappe phréatique.

© CPS-INTEGRE

Cette logique opérationnelle de renforcement des approches intégrées terre-mer a aussi été largement celle adoptée dans le cadre des actions de soutien aux projets souhaités et menés par les acteurs locaux et les collectivités, sur des unités territoriales ciblant des liens de causalité spécifique entre terre et mer.

Le premier axe concerne la **gestion intégrée des bassins versants**, de la montagne au récif, destinée à réduire et à éviter l'érosion des sols susceptible de mettre en péril la ressource en eau douce et de provoquer de l'hypersédimentation dans les baies et sur les récifs frangeants. De nombreux projets ont été soutenus, parmi lesquels, en Nouvelle-Calédonie, la restauration de la forêt de l'Ile Ouen (Province sud) et l'organisation de la chasse des espèces animales envahissantes dégradant les forêts (province nord) ; à Wallis-et-Futuna, le reboisement des bassins versants de Futuna et la promotion du partage des outils innovants pour la gestion de l'eau à Wallis ; en Polynésie française, la réduction de l'érosion issue des cultures d'ananas à Moorea et à Pitcairn, les plantations en lutte contre l'érosion, sont des projets emblématiques des actions combinant la réhabilitation des milieux terrestres et la protection de la mer aux échelles locales. Ces projets ont ciblé des territoires de petite échelle où le lien terre-mer était bien identifié.

Le second axe vise la **gestion intégrée des déchets et de la pollution** afin d'éviter la dégradation durable des sols et des eaux douces et par voie de conséquence, les eaux et milieux lagonaires. Des actions multiples ont été mises en œuvre, en particulier à Wallis et Futuna. Le traitement des déchets dangereux qui a permis d'évacuer les stocks historiques de Wallis et Futuna et la création de filières d'exportation pérennes pour le traitement de ces déchets, le renforcement des capacités techniques du CET et la fermeture et la réhabilitation du site de la décharge de Futuna. En Polynésie française, la collecte labellisée des déchets issus d'activités économiques polluantes (huiles usagées et batteries) à Raiatea-Tahaa et l'évacuation d'épaves de voitures en Nouvelle-Calédonie, sont autant d'actions exemplaires pour prévenir la pollution des lagons par infiltration et ruissellement des polluants stockés ou abandonnés à terre.

Ces projets ont quant à eux concerné des **espaces aux échelles hétérogènes**, du site hyperlocal (réhabilitation d'une décharge par exemple) au groupe d'îles (collecte des déchets dangereux), mais avec comme fil rouge la gestion des déchets face au risque de pollution terrestre et marine.

© CPS-INTEGRE

Dans ces différents projets localisés, la question de l'intégration terre-mer est bien au centre des préoccupations, et l'approche privilégiée a consisté en particulier à réduire des conséquences négatives de l'activité terrestre sur la mer, en abordant chaque unité de territoire dans sa dimension duelle terrestre et marine.

2.2.2. Des filières consolidées dans un « esprit » de gestion intégrée terre-mer

Pourtant, l'approche de gestion par unités territoriales comprenant chacune une partie terrestre et une partie marine ne suffit pas si on ne gagne pas en efficacité dans différents secteurs clés. Des changements de pratiques et le développement de nouvelles activités ne peuvent réussir à s'installer durablement sans efficacité économique et technique.

En complément de l'approche par territoires intégrant terre et mer, le projet INTEGRE s'est ainsi attelé à appuyer des projets permettant de consolider quelques filières pour contribuer au développement local tout en renforçant la prise en compte durable des interactions terre-mer. Il s'agissait de développer dans chaque filière visée des références en matière de « bonnes pratiques » de gestion intégrée terre-mer et de créer les opportunités permettant de le faire concrètement, grâce à des investissements structurels et l'accompagnement des acteurs par des échanges et de la formation.

La **filière déchets** évoquée plus haut illustre bien « l'esprit » de gestion intégrée terre-mer qui anime une grande partie des actions entreprises dans le cadre du projet INTEGRE.

Plusieurs filières représentant un potentiel de développement économique important, potentiellement générateur d'emplois, et dont le développement est motivé par une forte sensibilité à l'environnement ont été encouragées par le projet INTEGRE parce qu'elles portaient cet esprit de gestion intégrée. La méthode a ainsi consisté à accompagner et encourager le développement local durable en veillant à promouvoir l'intégration terre-mer dans chaque filière.

Parmi les filières ayant bénéficié de l'appui du projet INTEGRE, on peut retenir quelques actions dont les résultats sont exemplaires.

Le soutien aux filières de **l'agriculture biologique et de l'agriculture écoresponsable** dans tous les PTOM du pacifique avait plusieurs objectifs : amélioration des itinéraires techniques, formation et intégration régionale dans les réseaux de labellisation (Bio Pasifika). Ces filières qui visent à protéger les sols et à produire des aliments de qualité ont réussi à démontrer leur intérêt majeur dans la protection des bassins versants et la réduction des impacts de l'agriculture sur les lagons.

Le soutien au **tourisme durable et responsable** en Polynésie française a permis de voir émerger de multiples projets de promotion de l'agriculture locale, de l'artisanat et de la gestion de sites patrimoniaux par des itinéraires culturels et sportifs adaptés. Ces projets de valorisation des territoires et des communautés locales ont intégré la terre et la mer dès leur conception par une prise en compte des paysages holistique, le design d'itinéraires touristiques mixtes et la valorisation des produits terrestres et marins.

© CPS-INTEGRE

Les nouvelles filières émanant de la **préservation patrimoniale** en Nouvelle-Calédonie ont été encouragées. La préservation du rocher de Kanumera à l'île des Pins (province Sud), la protection de la biodiversité par l'encouragement de la revégétalisation des bassins versants et de la chasse aux cerfs et cochons sauvages menaçants les forêts (province Nord), ainsi que la réalisation d'un sentier sous-marin à Ouvéa (province des îles Loyauté), sont des actions phares qui portaient de manière la volonté conjointe des communautés locales et des provinces de développer de l'emploi pour les jeunes (tourisme, pépinières, vente des produits de la chasse, etc.) dans le but même de préserver et de gérer les lagons et le littoral. Ces actions s'intègrent dans les plans de gestion des sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO en combinant des actions de préservation du lagon, du littoral et des bassins versants adjacents.

Le soutien à un projet d'**aquaculture innovant** en Polynésie française est également emblématique de cette approche de développement local visant à implanter à terme des activités à forte valeur ajoutée respectueuses de leur environnement. L'idée est de permettre de baisser la pression sur les ressources lagonaires naturelles locales de manière adaptée et spatialement compatible avec les projets d'aires marines protégées locales (*rahui*) et avec l'organisation sociospatiale du littoral.

© CPS-INTEGRE

© CPS-INTEGRE

2.2.3. Des faiblesses persistantes de vision et de stratégie d'aménagement du territoire intégré à l'échelle macro

Au final, **les différentes actions soutenues par le projet INTEGRE ont démontré que la promotion de l'approche intégrée terre-mer était réaliste et faisable**, et qu'elle apportait un réel potentiel de développement dans les différents milieux insulaires. Ces actions ont mobilisé beaucoup d'acteurs et ont localement marqué les esprits autant que les pratiques des professionnels, des collectivités locales et des services partenaires. Ces différents acteurs ont à plusieurs reprises manifesté leur adhésion à la démarche et leur volonté de continuer et de répliquer les projets engagés, en abordant leurs unités territoriales d'action dans leur dimension duelle terrestre et marine.

S'il ne fait aucun doute qu'à l'échelle locale, le projet INTEGRE a réussi à enclencher des projets pilotes appropriés et réplicables en matière d'intégration terre-mer, la question cruciale qui se pose est de savoir comment opérer le changement d'échelle pour une politique publique qui systématiserait cette approche.

Les projets soutenus nombreux et diversifiés peuvent être considérés comme autant de succès locaux et s'apparentent à des « graines » plantées en vue de leur dissémination. Leur exemplarité et la sensibilisation que ces projets ont permises au niveau local sont-ils à même de promouvoir une diffusion suffisante des pratiques et des méthodes de travail ?

Bien que de nombreux projets ont été conçus de façon à perdurer après la fin de projet, notamment grâce à la pérennisation de certains emplois clés, la diffusion de « packages techniques » adaptés et à la volonté affichée de certains services publics, il ressort néanmoins de l'expérience une crainte que « l'approche projet » ne soit pas suffisante sans de nouveaux financements de soutien.

On peut identifier deux pistes majeures d'amélioration de la pérennité des actions et de la démarche d'intégration terre-mer.

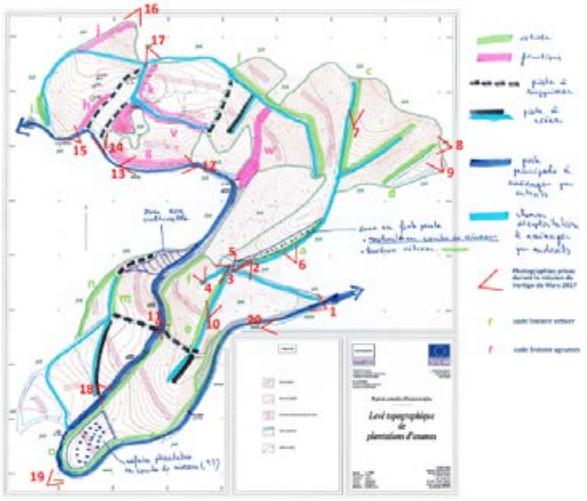
La **première piste** est d'envisager la **formation des agents des services publics comme des acteurs privés** (associations, entreprises innovantes) à la recherche de financements extérieurs, comme le font les pays ACP de la région. Si les PTOM sont peu éligibles aux aides publiques au développement internationales, il existe des fondations et des ONG qui investissent en masse sur la gestion intégrée des zones côtières dans le Pacifique, eu égard le patrimoine environnemental exceptionnel du Pacifique, tant terrestre que marin.

© CPS-INTEGRE

La **seconde piste**, et de loin la plus importante, est de **consolider « l'approche projet »** par une stratégie de gestion intégrée terre-mer à l'échelle « Pays » dans chaque territoire. Il est apparu progressivement au cours du projet INTEGRE une insuffisance d'appropriation de la démarche intégrée au niveau politique. Chaque service public concerné par les projets réalisés a peu ou prou assimilé l'intérêt et les possibilités techniques d'articulation des actions entre secteurs, mais cela ne fait pas partie intégrante de leurs missions, ce qui réduit leur capacité à long terme à dérouler des programmes d'action publique intégrant de manière systématique la coordination et l'intégration terre-mer. Il manque une vision et une stratégie d'aménagement du territoire intégrée à l'échelle Pays qui permette de cadrer l'action publique et encourager sa systématisation. Les actions du projet INTEGRE ont permis de sensibiliser les dirigeants à la gestion intégrée terre-mer, mais le projet INTEGRE n'a pas suffisamment travaillé à construire une stratégie de GIZC à l'échelle Pays en parallèle des projets locaux. L'expérience de Wallis-et-Futuna qui a permis de bâtir une stratégie d'adaptation au changement climatique montre que cette voie est indispensable pour soutenir la durabilité des actions menées et asseoir les méthodes et les pratiques développées.

Ainsi, **quelques orientations structurantes** peuvent être retenues pour concevoir les premiers jalons d'une meilleure gestion intégrée terre-mer à l'échelle Pays dans chaque territoire.

En Polynésie française, les problématiques d'aménagement inapproprié sont majeures : les aménagements de routes et de terrassements produisent beaucoup d'érosion et d'apports sédimentaires dans les lagons ; l'artificialisation des littoraux devient très critique dans certaines îles (70 % à Tahaa par exemple) et menace les milieux et les ressources littoraux ; les plantations d'ananas constituent aussi une source d'érosion importante dans les îles qui les pratiquent. La gestion des déchets terrestres comme marins et une meilleure organisation des usages lagonaires sont également des sujets majeurs à aborder. Pour autant, la réalité de terrain d'un archipel à l'autre et d'une île à l'autre est variable. Il est recommandé de produire un Plan de gestion intégrée terre-mer par archipel et de les rassembler de manière coordonnée sous un Plan Pays, par exemple en articulation avec le Schéma d'aménagement général du territoire (SAGE) en cours d'élaboration.



© CPS-INTEGRE

À Wallis-et-Futuna, la gestion des déchets est déjà logiquement la priorité donnée par le Service de l'Environnement. Pour autant, même si le problème est bien en deçà de la situation de Polynésie française, l'artificialisation du littoral a tendance à s'étendre dans les zones urbanisées. Le déplacement des populations sur les plateaux, les prémices de l'urbanisation en altitude et l'ouverture de nombreuses pistes à Futuna sont aussi à surveiller de près. L'ouest de Wallis et de Futuna est encore bien préservé, tout comme les motu du lagon de Wallis. Il est fortement recommandé que cette situation puisse perdurer grâce à un engagement fort dans ce sens par les autorités publiques et coutumières. Les priorités d'une stratégie de gestion intégrée terre-mer pourraient ainsi être construites autour d'objectifs en matière de déchets, de protection des eaux, de préservation des littoraux naturels et d'aménagements écoresponsables. Ces différents éléments sont d'ailleurs repris dans la stratégie d'adaptation au changement climatique du Territoire.

© CPS-INTEGRE

En Nouvelle-Calédonie, le cadre offert par les zones inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO présente l'intérêt d'encadrer de fait la nécessité d'une gestion intégrée de la terre (zones tampons) et de la mer (zones inscrites) au travers des plans de gestion réalisés par les provinces de manière participative avec les acteurs locaux. Néanmoins, une grande part du territoire de Nouvelle-Calédonie reste absente de ces stratégies provinciales, et non des moindres. En effet, les zones inscrites au patrimoine mondial représentent des zones patrimoniales dont la valeur est exceptionnelle et universelle et font l'objet de toutes les attentions, ce dont on ne peut que se féliciter. Mais ces zones correspondent aux milieux échappant à l'impact de l'exploitation minière du nickel en province sud comme en province nord et à l'urbanisation du Grand Nouméa. En d'autres termes, les plans de gestion intégrée terre-mer des zones inscrites au patrimoine mondial ne suffisent pas et ne constituent pas une stratégie de gestion intégrée terre-mer à « l'échelle Pays » permettant de garantir la durabilité des milieux en Nouvelle-Calédonie. L'état très dégradé de nombreux bassins versants et des lagons en leur aval milite pour une stratégie commune entre les provinces et un plan de réhabilitation écologique à grande échelle dans une perspective de gestion intégrée terre-mer.

© M. Dosdane

2,3
DES PROCESSUS DE GIZC MULTIFORMES ADAPTÉS PLUTÔT QUE DES PLANS RÈGLEMENTAIRES STANDARDISÉS

© T. Mckenna

L'approche de gestion intégrée terre-mer est encore très peu développée dans les politiques d'aménagement du territoire et de gestion environnementale des PTOM du Pacifique. Cela se traduit non seulement par une absence de stratégie en la matière à l'échelle macro de chaque pays ou territoire, mais aussi par des carences en matière de cadres administratifs et juridiques permettant de mettre en œuvre une stratégie. Les différents codes de l'aménagement ou de l'environnement des collectivités permettent quelques exceptions de gestion de certains espaces sous forme d'aires ou de paysages protégés ou gérés. Mais aucun outil de planification ne permet d'organiser l'espace terrestre et maritime de manière conjointe et articulée.

En Polynésie française, par exemple, les seuls outils disponibles sont issus du code de l'aménagement prévoyant à l'échelle des communes les plan généraux d'aménagement (PGA) sur la partie terrestre et les plans de gestion de l'espace maritime (PGEM) sur la partie lagonaire et maritime, ainsi que les outils issus du code de l'environnement prévoyant différentes possibilités de création d'aires protégées, certaines d'entre elles ouvrant la possibilité de couvrir des parties terrestres et marines. Ces outils permettent d'organiser localement certains espaces, mais peinent à répondre aux enjeux de la gestion intégrée terre-mer, alors même que les représentations culturelles polynésiennes des territoires traditionnels rendent inséparables les portions d'îles terrestres et marines. Il en va de même dans les autres territoires dont les outils de planification continuent de séparer terre et mer ou ne permettent de ne répondre que partiellement aux enjeux de gestion intégrée.

Dans ce contexte, l'approche projet menée par INTEGRE a suivi une logique adaptative et itérative (décrite précédemment) destinée à développer sur le temps long les conditions de mutation des pratiques de développement local et de changement des cultures professionnelles. L'approche processuelle privilégiée par le projet INTEGRE, consistant à agir sur les systèmes locaux selon les opportunités et les leviers identifiés comme porteurs de dynamiques, a fait la preuve que la conduite du changement nécessite une animation proactive selon plusieurs méthodes (§2.3.1). En outre, si les processus enclenchés ont eu comme effet de mener des actions dans différents secteurs d'activité, à différentes échelles et avec différentes administrations référents ou partenaires, produisant in fine des processus de gestion intégrée terre-mer multiformes privilégiant l'action, il est néanmoins indispensable de capitaliser les actions menées et de structurer ces processus grâce à la production de documents de référence pertinents et utiles (§2.3.2), en substitution d'un plan de gestion de gestion règlementairement applicable et administrativement standardisé.

2.3.1. Des processus de changement enclenchés

La conséquence logique des processus de changement menés par INTEGRE est l'obtention de résultats nécessairement diversifiés et hétérogènes, tant du point de vue thématique qu'en termes de succès des actions. Pour autant, les techniques utilisées sur les différents sites pilotes ont finalement convergé vers des modalités d'action relativement similaires.

Actions thématiques emblématiques : le changement par l'exemple

La notion de site et d'actions dites « pilotes » vise de manière très classique l'exemplarité et la réplicabilité des actions.

De nombreux projets soutenus par INTEGRE ont montré des résultats probants tandis que certaines actions ont été mitigées, voire même arrêtées. Dans tous les cas, ces projets peuvent servir de référence à condition que les méthodes et techniques employées soient bien identifiées, décrites et référencées et qu'une analyse permettant de formuler les leçons apprises soit apportée.

Parmi les critères majeurs qui fondent l'exemplarité des projets,

© CPS-INTEGRE

© CPS-INTEGRE

- l'appropriation et la satisfaction des bénéficiaires du projet ;
- le caractère très concret des résultats obtenus ;
- l'exemplarité de la gouvernance et son appropriation par les acteurs impliqués ;
- la bonne gestion du projet ;
- l'appropriation et la satisfaction des collectivités et des services publics impliqués ;
- l'émergence rapide peu de temps après la fin du projet de nouveaux projets de réplication sur de nouveaux sites.

La gestion des espèces envahissantes et des bassins versants en Nouvelle-Calédonie, la gestion des déchets à Wallis-et-Futuna, ainsi que les projets pilotes de zones de pêche règlementées à Raiatea-Tahaa en Polynésie française, sont des exemples de thématiques qui ont fait l'objet de projets remplissant ces critères.

© CPS-INTEGRE

© CPS-INTEGRE

© C. Neumuller

Soutien à l'initiative et à l'action collective : le changement par effet d'entraînement

En Océanie, les liens communautaires restent très vivants et sont un atout pour structurer de l'action collective. Mais tout le monde n'est pas moteur, loin s'en faut. En milieu rural insulaire notamment, ce sont souvent quelques individus seulement, aux multiples « casquettes » associatives, politiques, religieuses, qui créent les dynamiques locales collectives.

L'expérience acquise par le projet INTEGRE démontre que bien connaître l'arène d'acteurs et les dynamiques existantes sur un territoire est une condition *sine qua non* pour repérer et s'inspirer de ce qui fonctionne localement. Un diagnostic préalable est donc une étape cruciale. Le choix des relais locaux est alors une des clés majeures permettant de dynamiser les processus de changement par effet d'entraînement par les leaders locaux et les animateurs de terrain. Leur légitimité et leur dynamisme reconnus par les communautés garantissent un climat de confiance et consolident la capacité d'appropriation des processus de changement par les acteurs locaux.

Actions de fond structurantes : le changement par l'innovation de l'action publique

L'expérience INTEGRE montre que la résistance (ou le simple désintéressement) au changement est parfois aussi importante du côté de l'administration que des acteurs locaux. Les processus de changement expérimentés dans les PTOM du Pacifique démontrent qu'il ne suffit pas que les services publics montrent de la bienveillance à l'égard des processus de changement, il faut *a minima* qu'ils les accompagnent concrètement, mais mieux encore qu'ils les portent. Les projets aux résultats les plus convaincants sont en effet ceux pour lesquels les services publics impliqués ont été les plus proactifs.

En particulier, les conduites de changement semblent d'autant plus efficaces que les services publics font montre d'innovation dans l'action publique. On retiendra particulièrement les innovations suivantes, lorsque les services publics :

- adoptent une logique de partenariat avec les groupes d'acteurs engagés (communes, professionnels, associations, écoles, etc.), ils créent le cadre de l'action et de nouvelles opportunités pour les acteurs, mais ne font pas à la place des acteurs ;

- développent un logique et une stratégie opérationnelle transversale et de partenariat entre services publics ;

- soutiennent la démarche de développement local durable ;

- intègrent de la souplesse et des capacités nouvelles d'apprentissage et d'adaptation grâce à des changements organisationnels et méthodologiques.

Un des points de résistance au changement est la crainte de ne pas maîtriser l'incertitude liée aux méthodes nouvelles, d'où l'importance pour le projet INTEGRE de référencer les expérimentations réalisées afin de démontrer que les protocoles structurés d'encadrement des processus de changements permettent également d'encadrer et de minimiser les marges d'incertitude.

Ainsi, par exemple, la dynamique et le processus créés autour de l'importance d'une gestion durable des déchets (actions concrètes, acquisition d'équipements, formation, sensibilisation, etc.) ont créé un terrain favorable pour la mise en place de l'écotaxe par arrêté territorial. Cette écotaxe avait, avant INTEGRE, été rejetée plusieurs fois par l'Assemblée Territoriale.

2.3.2. Des documents de référence pour pérenniser les processus enclenchés

Les documents produits jouent ainsi un rôle fondamental. Ils doivent constituer une panoplie d'outils de référence permettant aux acteurs d'assurer la continuité des processus engagés et à de nouveaux acteurs de s'appuyer sur des documents méthodologiques précis.

Le choix réalisé par le projet INTEGRE a été de produire des documents de référence de plusieurs natures afin de répondre à différents enjeux : pouvoir s'appuyer sur des diagnostics et des méthodologies claires afin d'ajuster ou développer de nouvelles stratégies d'action, pouvoir utiliser des protocoles techniques éprouvés pour le développement d'une filière, savoir évaluer les actions, etc.

En d'autres termes, les documents à produire doivent fournir des références communes comme support de concertation entre les acteurs, à savoir des connaissances partagées (savoir locaux et connaissances scientifiques) et des cartes de visualisation dans l'espace, mais également des références techniques et méthodologiques, afin d'autonomiser les groupes d'acteurs et les processus de changement enclenchés.

Le degré d'utilisation et la durée de vie des documents produits sont en grande partie liés à leur ergonomie et à leur facilité d'utilisation. Le projet INTEGRE a donc privilégié la production de documents synthétiques, de fiches et de cartes, diffusés aux acteurs de terrain et disponibles sur internet.

2,4
DES GOUVERNANCES ENCOURAGEANT LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES ET LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS À TOUS LES NIVEAUX

© CPS-INTEGRE

Le projet INTEGRE a fourni un laboratoire d'expérimentation remarquable aux PTOM en matière de gouvernance de la gestion intégrée terre-mer. Il faut néanmoins bien distinguer la gouvernance établie dans le temps du projet INTEGRE de la prospective à plus long terme des gouvernances possibles pour la gestion intégrée terre-mer à plus long terme.

2.4.1. La conduite du projet INTEGRE comme exploration des possibilités de gouvernance de GIZC

Le temps du projet a permis de mobiliser des ressources humaines et financières importantes que n'ont pas habituellement les pouvoirs publics pour réaliser le développement méthodologique en matière de gouvernance des processus de gestion. Les choix méthodologiques cités en première partie se sont révélés très porteurs pour mettre en œuvre les actions soutenues par INTEGRE.

Promotion de la participation et de la transversalité

En premier lieu, le mode opératoire de conduite du changement de développement de la gestion intégrée terre-mer privilégiant systématiquement les méthodes participatives et transversales a démontré sa pertinence.

La création de comités locaux en Polynésie française par exemple, a permis d'affirmer très tôt dans le processus la reconnaissance des légitimités locales et a contribué à faciliter l'appropriation de la démarche par les acteurs locaux sur tous les sites pilotes. Elle a permis en outre d'assurer des échanges entre services publics et d'aborder de nombreuses

© CPS-INTEGRE

© CPS-INTEGRE

© CPS-INTEGRE

© CPS-INTEGRE

thématiques de manière intersectorielle. Cette amélioration des échanges d'information et de points de vue a fluidifié la gouvernance verticale en équilibrant les approches dites « top-down » de l'administration vers les acteurs locaux et les approches dites « bottom-up » qui fait au contraire remonter la vision et les attentes des acteurs locaux vers l'administration. Elle a également amélioré la gouvernance horizontale et aidé à mettre en cohérence l'action publique.

Plusieurs exemples montrent que l'approche participative et transversale, bien qu'elle nécessite un temps long de préparation et d'organisation au démarrage, répond finalement aux attentes de tels processus (cf. § 1.2.3 sur les principes fondant les démarches participatives de GIZC).

La mise en cohérence de l'action et l'appropriation des actions de gestion par les acteurs locaux ont permis de rendre très opérationnelles et efficaces les mesures et les actions concrètes de gestion. On peut citer à titre d'exemple le projet de gestion des bassins versants et de la biodiversité mené en Nouvelle-Calédonie autour d'actions d'encadrement de la chasse des espèces envahissantes et de reboisement et la création des filières pour une meilleure gestion des déchets à Wallis-et-Futuna.

Dans plusieurs cas, le travail participatif a permis d'assurer aussi une régulation politique indispensable pour créer les conditions de mise en œuvre de toute action ou toute mesure de gestion. L'exemple de l'approche participative à Moorea (Polynésie française) sur le site de Opunohu illustre bien cette nécessité : cette zone faisant l'objet de nombreux enjeux voyait cristalliser les relations conflictuelles entre acteurs locaux et entre les acteurs locaux avec les collectivités et services publics. Le long travail de déconstruction, d'explication et de reconstruction des liens permet désormais d'impliquer de manière très concrète des populations jusqu'alors marginalisées et peu entendues.

Enfin, les processus participatifs ont permis sur plusieurs sites de mieux articuler les connaissances locales et les connaissances scientifiques, de promouvoir les échanges entre ces différents savoirs, et au final de les intégrer dans la compréhension des enjeux locaux de gestion pour programmer les actions les plus pertinentes. L'exemple de l'inventaire de plus de 200 zones fonctionnelles halieutiques dans le lagon de Raiatea-Tahaa en Polynésie française est à ce titre tout à fait exemplaire, l'association entre scientifiques et pêcheurs locaux ayant permis de cartographier de manière très détaillée les zones à enjeux majeurs pour la préservation des ressources halieutiques.

Pour obtenir ces résultats significatifs, la clé a bien été l'encadrement et l'animation des processus sur le terrain. Il est illusoire de penser que l'autonomisation des processus participatifs peut s'obtenir rapidement. Il faut un accompagnement long et rapproché pour consolider les capacités des acteurs publics support et pour asseoir le fonctionnement des instances de concertation. La constitution

d'équipes autour d'un(e) coordonnateur(trice) à l'échelle de chaque PTOM, associant des animateurs locaux et des spécialistes externes en appui méthodologique est le format choisi dans le cadre du projet INTEGRE. Ce dispositif est convaincant, mais nécessiterait d'être élargi à des agents publics dans chaque territoire, pas seulement en tant que simple « référent », mais en tant qu'opérateur impliqué dans la mise en œuvre des projets.

Assistance et responsabilisation

Le projet INTEGRE a soutenu des projets et des dynamiques locales portées par des acteurs locaux. Le but affirmé était bien d'accompagner et d'apporter des méthodes et des moyens pour permettre de déclencher dans les meilleures conditions possibles la mise en œuvre des projets, mais en aucun de faire à la place des acteurs locaux. C'est bien l'initiative et la responsabilité des acteurs qui sont visées. Pour cela, il est crucial d'insister sur l'importance des animateurs de terrain et des instances de débat entre les acteurs locaux, tant pour créer l'émulation entre les acteurs que la responsabilisation des acteurs vis-à-vis du collectif.

L'objectif de promouvoir la responsabilisation et les initiatives individuelles et collectives a été largement atteint par le projet INTEGRE, même si certains projets démarrés se sont finalement arrêtés. Ce risque fait partie intégrante de la méthode, et le résultat semble au final meilleur globalement que dans bon nombre de projets planifiés et très encadrés dès leur conception par l'administration, les maîtres d'ouvrages et les bailleurs de grands projets. Cette prise de risque nécessite néanmoins un encadrement, d'une part, grâce à une animation et un suivi rapprochés des projets permettant de stopper le processus si les conditions de faisabilité n'émergent pas rapidement, d'autre part, en impliquant des cofinancements par les porteurs de projets eux-mêmes chaque fois que cela est possible.

Des ambiguïtés persistantes au niveau exécutif

Malgré des résultats probants et l'expression enthousiaste de bon nombre de participants aux processus participatifs, la question de la participation et de l'intégration des populations dans la conception et la mise en œuvre des projets continue néanmoins de générer certaines difficultés pour les institutions qui peuvent avoir peur de perdre la maîtrise des actions engagées. Il est indispensable non seulement de rassurer les exécutifs que les formes locales de démocratie participative ne remettent pas en cause la démocratie représentative et les orientations politiques pour lesquelles les élus ont été élus.

Par ailleurs, bien que les territoires aient proposé les projets et participé à toutes les étapes de construction du projet, il a été constaté une appropriation très différenciée selon les territoires et selon les acteurs. L'appropriation institutionnelle semble se jouer beaucoup lors du montage du projet, d'où la préoccupation d'appuyer des politiques publiques existantes tout en valorisant l'ensemble des acteurs. Mais elle se joue également tout au long du déroulement du projet : il est indispensable de veiller à systématiquement avoir des relations directes avec le politique permettant de les intégrer et les responsabiliser dans la construction même de la démarche afin d'éviter des incompréhensions en cours de route ou en fin de projet.

© CPS-INTEGRE

Le pilotage du projet INTEGRE lui-même a présenté des défaillances. Le constat est le manque d'implication de l'exécutif des PTOM dans les arbitrages et dans les instances pourtant stratégiques comme les comités de pilotage, dont la composition comprend les ordonnateurs du FED (présidence/préfet), mais qui dans les faits se sont souvent réunis avec des techniciens sans mandat décisionnel. Dès lors, les prises de décision ont été compliquées et sans cesse différées. La légitimité du projet peut s'en trouver écornée du fait de l'autonomisation du projet et du manque d'appropriation par l'exécutif. La représentation décisionnelle, ou au moins en capacité d'obtenir des instructions rapidement, est un point important à assurer pour un pilotage optimal d'un tel projet.

© V. Aubert

2.4.2. Les leçons apprises par la conduite du projet INTEGRE en matière de management d'équipe et de gestion administrative et financière

La gestion des ressources humaines et les procédures administratives et financières procèdent également du système de gouvernance d'un projet. En effet, selon leurs modalités, elles ont un impact sur les stratégies mises en œuvre pour mobiliser les acteurs dans les démarches participatives et transversales et pour les responsabiliser.

En d'autres termes, il est très important de passer en revue les contraintes de management et de gestion de projet auquel INTEGRE a été confronté afin de garantir à l'avenir une conduite de projet fluide et en accord avec les principes de gouvernance que l'on souhaite promouvoir.

Les contraintes de management de l'équipe projet régionale et pistes pour les surmonter

Le projet INTEGRE a privilégié, à la demande des territoires, la coordination et l'animation du projet avec une coordonnatrice de projets basés à la CPS à Nouméa et trois coordonnatrices adjointes réparties en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

Ce choix, s'il a permis d'agir au plus près des acteurs locaux, a néanmoins pu créer quelques difficultés. Il était en effet difficile pour les agents concentrés sur les actions de leur territoire de garder une vue d'ensemble du projet, d'autant que les temps de travail en commun et les échanges de l'équipe complète étaient limités par des possibilités réduites sur quatre jours ouvrables seulement (mardi à vendredi pour Nouvelle-Calédonie/Wallis-et-Futuna et lundi à jeudi pour la Polynésie française), ce qui a pu freiner la cohésion et la productivité intellectuelle partagée.

Plusieurs pistes sont envisageables pour surmonter ces difficultés :

- Anticiper la charge de travail de cohésion et d'animation pour le chef de projet ;

- Prévoir des rencontres physiques régulières de l'équipe (4 fois par an) et privilégier du temps d'équipe sans contraintes extérieures (« retraites » ?) pour garder la cohérence du projet et stimuler la force de proposition de l'équipe, la capacité à exploiter la complémentarité des compétences et la prise de recul sur le projet (regard « extérieur ») ;

- La question se pose s'il faut une équipe basée au même endroit avec des responsabilités géographiques et des correspondants locaux relevant des PTOM ou s'il est préférable de garder une implantation locale de l'équipe projet sur le modèle d'INTEGRE.

Par ailleurs, des questions liées au recrutement de l'équipe d'INTEGRE sont à relever. L'équipe complète a été constituée en plusieurs mois, le recrutement d'une assistante étant même intervenu six mois après les autres. De plus, les compétences requises de l'équipe en matière de gestion administrative et financière ont été sous-estimées.

De manière générale, l'équipe projet, sous-dimensionnée sur les aspects administratifs et financiers, tout comme sur les aspects de communication/visibilité, s'est retrouvée en surcharge permanente, devant mener de front le travail de terrain, les initiatives en matière de coopération régionale, la visibilité de ces actions territoriale et régionale et la gestion quotidienne administrativo-financière des dossiers.

Il serait donc recommandé de :

- Recruter toute l'équipe en même temps ou recruter le chef de projet dans un premier temps et de l'associer au recrutement de l'équipe ;

- S'assurer des compétences administratives et financières de tous les coordonnateurs, et notamment du chef de projet ;

- Prévoir une ressource de l'équipe projet chargée spécifiquement du suivi comptable du projet ;

- S'assurer de la disponibilité interne des services compétents de l'organisation régionale responsable des dépenses ;

- Recruter une personne dédiée à la visibilité et la communication du projet, la mise à jour du site Internet, la visibilité sur les réseaux sociaux, la relation avec les médias, la relation avec les services de communication des partenaires, le suivi des retombées presse, etc.

Enfin, la coordination à mener par l'équipe projet a été rendue difficile par des contraintes liées au rattachement institutionnel et aux répartitions de compétences dans chaque PTOM. En effet, le rôle et le positionnement dévolus aux services techniques référents « environnement » dans un projet de développement de l'approche GIZC, par définition pluridisciplinaire, a créé quelques difficultés d'articulation avec les autres services.

Il est ainsi recommandé de :

- Poser les bases de la gouvernance du projet dès le démarrage pour éviter la zone de floue constatée au démarrage d'INTEGRE (qui décide de quoi et comment au niveau local, territorial et régional ; qui tranche, qui valide, dans quelle instance, quel est le niveau attendu et obligatoire dans chaque instance, etc.) ;

- Réfléchir et repenser le positionnement et le rôle du service technique référent qui doit pouvoir être transversal, voire éventuellement proposer de le supprimer et le remplacer par un « conseil technique de suivi » ;

- Adapter la gouvernance du projet au sein des territoires en fonction de l'organisation administrative de chaque PTOM et ne pas calquer le même modèle partout ;

- Réfléchir au positionnement des coordonnateurs pays, sachant qu'il est impératif qu'ils réfèrent hiérarchiquement au chef de projet pour le contrôle administratif et financier des activités (la CPS étant in fine responsable financièrement des dépenses), mais qu'ils doivent parallèlement référer à l'OT du territoire pour la bonne marche du projet.

© CPS-INTEGRE

Les pistes d'amélioration pour pallier la lourdeur administrative et les risques liés aux modes de conventionnement

L'équipe INTEGRE a fait le constat que la possibilité donnée de pouvoir établir plusieurs types de convention a permis une très grande souplesse de fonctionnement, permettant d'assurer l'implication et la responsabilisation des acteurs, ainsi que le renforcement des capacités adapté.

Pour mémoire, et de manière simplifiée, INTEGRE a mis en œuvre le projet avec :

- la signature de protocoles d'accord avec les territoires (OT des PTOM) ;

- la signature de conventions ou d'agréments avec les opérateurs (par exemple, les provinces de la Nouvelle-Calédonie, la Chambre d'Agriculture de Nouvelle-Calédonie, le Service de l'environnement de Wallis-et-Futuna, la Chambre de Commerce, d'Industrie et des Métiers de l'Artisanat de Wallis-et-Futuna, etc.) :

    • Pour les conventions, les fonds sont versés à l'opérateur qui met en œuvre les activités et remonte ses dépenses au réel (« livres de caisse ») et ses rapports d'activités techniques à la CPS. Les fonds étant versés par tranche aux opérateurs après l'atteinte de 70 % d'exécution ;

    • Pour les agréments, la CPS fait directement les dépenses sur la base d'un plan d'action avec un opérateur qui s'occupe de la partie technique (adapté aux petites structures sans capacités financières).

- La signature de contrats avec des prestataires avec mise en concurrence selon les règles CPS/UE (ex : consultants, entreprises privées, associations)

Les règles administratives et financières de la CPS/UE se sont avérées lourdes pour les partenaires et pour l'équipe INTEGRE (temps de récupération et de vérification des livres de caisse, traitement de multiples factures et achats, gestion en direct de nombreux appels d'offres, relance puis rédaction des rapports manquants, etc.). Le constat est fait à l'issue du projet que les partenaires institutionnels (collectivités) ont au final moins absorbé les fonds que les partenaires privés (association) ou semi-privés (agences ou chambre consulaire, organismes divers).

L'équipe a eu un rôle tampon et a dû absorber toutes les contraintes de procédures CPS/UE afin de décharger les partenaires de ces contraintes chronophages et difficiles. Cela se traduit par l'accumulation de risques/contraintes importants :

© C. Neumuller

© CPS-INTEGRE

- retards nombreux et fréquents sur les remontées des dépenses et les rapports techniques des partenaires ;

- difficultés des partenaires de suivre les procédures (notamment d'achat) UE/CPS, en particulier pour faire face à une évolution des règles en cours de projet suite aux audits de l'UE ;

- procédures trop compliquées pour certains partenaires locaux qui ne s'impliquent pas alors qu'ils sont les plus pertinents pour mener l'activité ;

- infaisabilité ou abandon de certaines actions quand les capacités sont limitées chez les partenaires ;

- difficulté d'assurer le rapportage à l'UE quand l'équipe projet n'a pas de retour des partenaires (rapports d'avancement manquant) ;

- risque financier pour l'agence de mise en œuvre si les partenaires ne remplissent pas leurs obligations en terme de rapportage budgétaire ou s'ils ne suivent pas les procédures d'achat ;

- déséquilibre de temps passé par l'équipe sur la partie administrative au détriment de l'accompagnement technique.

Plusieurs pistes d'amélioration peuvent être proposées pour minimiser ces risques :

- Recruter une équipe projet plus importante pour assurer l'administration, la gestion financière, les achats et la communication du projet : recruter une personne dédiée à la comptabilité/finances et s'assurer que les coordonnateurs ont des compétences et des appétences administratives et financières (cf. supra) ;

- Prévoir un audit/évaluation des capacités des partenaires au démarrage du projet pour d'une part absorber des fonds et d'autre part instruire les dépenses selon des procédures CPS/UE (lourdes) ;

- Prévoir des formations sur les conventionnements et les procédures faites par les services supports de la CPS (finances, procurement, etc.) impliquant l'UE et destinées aux partenaires (collectivités, partenaires, associations, etc.) et à l'équipe projet. Ces formations doivent impliquer à la fois les techniciens opérationnels, mais également les services finances des partenaires et doivent avoir lieu dès le début du projet et doivent s'appuyer sur un « cahier » de procédures du projet que tout le monde pourrait suivre par la suite ;

- S'assurer que l'équipe aide bien à monter en capacité les partenaires et non qu'elle « fait à la place de » pour garantir la pérennité du projet ;

- Les conventions/agréments/contrats doivent être très explicites et spécifiques sur les pièces justificatives à fournir et les contrôles doivent être très rigoureux dès les premières remontées de dépenses afin de pouvoir corriger le tir rapidement si nécessaire ;

- Les rapports techniques trimestriels ont été difficiles à renseigner pour certains partenaires. Il faut s'interroger sur de possibles évolutions et simplifications de ces rapports (passer en rapportage semestriel ou annuel en fonction des sommes en jeu ou de la densité des activités) ;

- Mettre en place des systèmes de « warning » quand les partenaires ne remplissent pas leurs obligations ;

- Les règles de procédures ne doivent pas changer en cours de route.

© N. Perez

L'épineuse gestion de la D+3

La règle dite « D+3 » de l'UE a entrainé une perte de temps de plusieurs mois pour l'équipe d'INTEGRE, d'abord pour trouver les moyens de s'en affranchir, puis finalement pour faire avec, en signant toutes les conventions de financement avant août 2016, perdant alors toute souplesse ensuite pour mener la fin du projet.

La durée de 3 ans est trop courte pour mener un projet aussi ambitieux : sur les 36 mois initiaux, 9 à 12 mois ont été consacrés à la négociation et à l'écriture opérationnelle du projet, ce qui ne laissait que 24 mois réels de mise en œuvre du projet.

Le risque de perte des fonds potentielle et cette difficulté à engager toutes les actions dans un temps très court alors même que la méthodologie choisie officiellement repose sur un travail participatif avec de multiples acteurs de terrain a créé une situation paradoxale et contraire aux ambitions de gouvernance recherchées par le projet INTEGRE.

Plusieurs propositions peuvent être émises :

- Négocier avec l'UE que cette règle puisse être assouplie afin de rallonger cette période d'engagement des fonds au prorata de prolongations obtenues du projet (par exemple D+4 si le projet est mis en œuvre sur 4 ans) ;

- Envisager que les prochains FED régionaux soient systématiquement rallongés à 4 ou 5 ans ;

- « S'affranchir » de la D+3 grâce un ou plusieurs cofinancements ;

- Éviter un trop grand saupoudrage et dispersion des activités en identifiant des projets structurants et fortement consommateurs de budget qui permettent de décaisser vite pour le même temps administratif et en mitigeant avec des petits projets en appui aux projets en soutien aux acteurs locaux aux plus faibles capacités.

2.4.3. Quelle gouvernance de la gestion intégrée terre-mer à long terme ?

Le projet INTEGRE a réellement encouragé la gestion participative qui s'est amplifiée dans les PTOM. L'accompagnement méthodologique fourni a permis aux agents du service public et aux acteurs locaux d'expérimenter la pertinence de la démarche et de prendre confiance dans leur propre capacité à pouvoir conduire ce type de démarche grâce au transfert de compétence qui a pu être assuré. Idéalement, les processus participatifs devraient pouvoir être autonomisés sous l'égide d'un service public coordonnateur.

Pour autant, plusieurs freins sont identifiés par les services publics partenaires du projet :

- La crainte de perte de contrôle de la décision de l'exécutif reste un frein important. Le pilotage des processus participatifs doit pouvoir être assuré techniquement par les services, mais politiquement par les élus, plus ou moins directement. L'ouverture du processus de décision ne constitue pas un mode de gouvernance universel et systématique, mais doit être utilisée de manière ciblée et stratégique pour répondre à des enjeux de politiques publiques transversaux et sensibles nécessitant ce type d'approche. Il s'agit alors de créer des instances relativement légères et opérationnelles en privilégiant les compétences et la disponibilité des acteurs et en optimisant leur représentativité et leur légitimité : avoir trop de monde autour de la table sclérose la capacité à débattre, à décider et à agir.

- La problématique des capacités en termes de ressources humaines et financières nécessaires pour assurer l'animation paraît insurmontable en dehors d'un projet mobilisant une équipe externe. Les processus participatifs sont considérés comme « chronophages » et ne permettraient pas aux agents d'assurer leurs missions techniques qu'ils ont par ailleurs de manière efficace. Cela est d'autant plus vrai si les processus participatifs se systématisent à grande échelle, la crainte est de ne pas arriver à suivre. Une partie des solutions est à chercher dans le recrutement de personnes dédiées et dans la recherche de déconcentration de l'action à des partenaires locaux, afin que la coordination des processus soit assurée au niveau local, en particulier dans les territoires archipélagiques.

- Le travail par filière reste le mode d'action privilégié des agents publics et des professionnels, par souci d'efficacité et d'opérationnalité. La transversalité est elle aussi considérée comme « chronophage » et coûteuse. Néanmoins, on note que la complexification des problèmes et les contradictions enregistrées entre les actions publiques elles-mêmes amènent progressivement les administrations à plus de concertation. Les processus participatifs constituent des arènes dans lesquelles l'intersectorialité peut être développée de manière efficiente : flux d'informations, apprentissage du travail en intersectorialité sur des projets concrets, rencontre et création de liens avec les agents d'autres secteurs, etc.

Enfin, l'évaluation de la gestion intégrée est une problématique de gouvernance fondamentale. Les processus participatifs eux-mêmes doivent être évalués au regard des objectifs qu'ils se sont fixés. Le manque d'information partagée et de diagnostics de base permettant d'appréhender les tendances sur le temps long empêche la construction de politiques publiques cohérentes et objectivement fondées. Chaque territoire devrait se doter d'un plan stratégique en matière de gestion intégrée terre-mer dans lequel un tableau d'indicateurs de suivi à long terme pourrait être inséré. Le temps du projet INTEGRE et les choix stratégiques des PTOM n'ont pas permis de préparer ce type de documents, mais les enjeux identifiés, les bases d'information rassemblées et les cartes produites sur les sites pilotes devraient pour voir fournir un canevas suffisant pour enclencher une réflexion structurée sur l'évaluation et la conduite d'une politique publique adaptative à long terme.

© CPS-INTEGRE

Chapitre 3

© C. Neumuller

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

3.1. Stratégies de mises en œuvre.....p.48 à 51

3.2. Éléments de force et de succès.....p.52 à 55

3.3. Éléments de faiblesse et de contraintes.....p.56 à 57

3.4. Éléments clés à retenir :
leçons apprises et recommandations.....p.58 à 61

3,1
STRATÉGIES DE MISES EN ŒUVRE

© M. Dosdane

Le projet INTEGRE a privilégié une approche participative impulsée par la demande, en réponse aux besoins des acteurs locaux. Cette méthode d'intervention a visé notamment la prise en compte des intérêts de chaque groupe d'acteurs, le développement d'initiatives, de synergies, de coopération inter-acteurs au niveau de chaque territoire et au niveau régional.

Cependant, une telle approche nécessite non seulement des connaissances, mais aussi des dynamiques locales portées par des acteurs mobilisés, actifs, informés, sensibilisés, responsabilisés. D'un territoire à l'autre, ces dynamiques sont dissemblables.

Aussi, afin de concevoir et de mettre en œuvre les actions répondant aux besoins des populations et constituant des leviers de développement durable des territoires, la question du renforcement des capacités a été centrale pour permettre aux acteurs locaux de participer activement et de remplir pleinement leurs rôles et leurs fonctions dans le processus, de manière autonome, efficace et viable.

En effet, dans le cadre du projet INTEGRE, le renforcement des capacités peut être défini comme étant l'ensemble des mesures et des actions programmées afin d'accroître les capacités (au sens large) des individus, des organisations et des institutions à exercer leurs responsabilités, notamment de choix des priorités, d'arbitrage des intérêts concurrents, de gestion et de contrôle des actions qu'ils ont décidées.

Dans le contexte hétérogène des sites pilotes et de la méthode adaptative du projet INTEGRE, la stratégie d'intervention du renforcement des capacités a été conçue en lien aux besoins à différents niveaux et selon plusieurs approches, articulée autour de composantes interreliées.

3.1.1. Trois niveaux d'intervention pour plus d'efficacité et de convergence

La notion de renforcement des capacités prend un sens différent selon le niveau d'intervention. L'enjeu pour le projet INTEGRE était d'intervenir simultanément auprès des multiples acteurs impliqués dans les projets et processus enclenchés afin de fluidifier la conduite du changement et que tout le monde avance ensemble.

Pour les individus, le renforcement des capacités constitue un processus de changement de pratiques, de comportements, d'amélioration des connaissances, aptitudes et performances pour qu'ils puissent exercer ou se réapproprier leur pouvoir d'initiative et de décision concernant leur devenir.

Pour les organisations (publiques, privées, associations), le renforcement des capacités constitue l'ensemble des mesures prises améliorant leurs performances et les outillant pour définir des cadres organisationnels, de coordination et de concertation, pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies, plans et programmes de développement répondant aux enjeux de gestion intégrée de leurs îles.

Au niveau institutionnel, défini comme système d'ensemble, le renforcement des capacités consiste en la création d'un environnement propice au développement des initiatives et des dynamiques locales, territoriales et régionales dans le domaine de la gestion intégrée et plus largement du développement durable.

3.1.2. Des approches distinctes, complémentaires et interdépendantes

La GIZC en tant que démarche et outil de gouvernance, en particulier s'agissant de renforcement de la participation et de la transversalité, nécessite un apprentissage qui passe par un certain nombre d'étapes (processus) devant être accompagnées et animées dans le temps, parallèlement aux actions mises en œuvre pour assurer leur durabilité.

Ainsi, au-delà de l'assistance technique sur des aspects administratifs et comptables, les moyens humains mis à disposition (coordinatrices, animateurs et experts/conseil) ont adopté une fonction d'animation, de facilitation et d'accompagnement des processus sociaux et dynamiques à l'œuvre au sein des territoires en mettant à disposition les outils pour le renforcement des capacités dans le respect des différentes missions et vocations des différents acteurs.

© M. Leduff

En définitive, si l'**approche participative** a été privilégiée dans le cadre d'INTEGRE, deux autres approches ont été adoptées en complément de celle-ci, comme cela a déjà été introduit en filigrane dans les parties précédentes, à savoir :

- Une « **approche projet** », fondée sur l'action pour permettre aux acteurs de faire sens rapidement et d'obtenir des résultats en réponse à leurs besoins. Un projet est « un ensemble d'activités visant à atteindre des objectifs clairement spécifiés dans un délai donné et avec un budget défini » - Source : UE - Lignes directrices Gestion du Cycle de Projet.

- Une « **approche processus** », fondée sur l'animation et l'accompagnement des acteurs dans le temps, tant individuellement que collectivement afin de permettre les changements nécessaires et une appropriation de la démarche de GIZC par l'ensemble des acteurs locaux.

3.1.3. Cinq composantes interreliées du renforcement des capacités

Le renforcement des capacités peut être organisé en **cinq composantes qui se consolident l'une l'autre**. Ainsi :

- l'amélioration des connaissances et l'évolution des représentations,
- le changement des pratiques et des comportements,
- le développement des aptitudes, des compétences et de la performance,
- l'accompagnement et l'appui technique des territoires et des organisations, et enfin,
- la création de conditions favorables au développement des initiatives et des dynamiques aux différentes échelles, visent le renforcement des capacités de multiples bénéficiaires, à la fois acteurs et cibles des mesures de renforcement.

Dans le cadre d'INTEGRE, il s'agissait d'intervenir de manière holistique pour que tous les acteurs puissent avancer de manière coordonnée, en touchant très largement les élus locaux, les institutions, les techniciens, les membres d'associations, les coutumiers, les entreprises privées, la population, les porteurs de projets.

Pour coller au plus près des besoins des différents acteurs et des enjeux locaux, ces composantes ont été déclinées en moyens d'action spécifiques à chaque site pilote suivant une trame commune pondérée différemment selon les besoins.

L'amélioration des connaissances

- Le recueil et la valorisation des savoirs traditionnels, des capacités locales ;
- Les études techniques et scientifiques en appui aux projets ;
- La capitalisation des expériences à toutes les échelles (locale, territoriale et régionale) ;
- Les échanges techniques territoriaux et régionaux.

L'évolution des représentations, le changement des pratiques et des comportements :

- L'accès à l'information, la sensibilisation ;
- Les formations ;
- L'expérimentation sur le terrain, la mise en action.

Le développement des aptitudes, des compétences et de la performance

- Les formations destinées aux techniciens des services, aux membres d'associations, aux porteurs de projet ;
- Les séminaires, échanges, visites de terrain ;
- L'expérimentation sur le terrain, la mise en pratique et la mise en action ;
- L'accompagnement.

L'accompagnement et l'appui technique des territoires et des organisations

- La mise en place d'outils de bonne gouvernance en matière de gestion de projet ;
- L'appui à la formulation de stratégies, de plans et programmes de développement répondant aux enjeux de la gestion intégrée de leurs îles par l'apport de méthodologie et de mise à disposition de spécialistes en animation de la démarche ;
- Le recrutement d'animateurs de terrain pour faciliter la mise en œuvre des actions ;
- L'appui technique et administratif de l'équipe INTEGRE (présente dans tous les territoires) dans la définition, le suivi et la mise en œuvre des projets et activités ;
- Le financement des actions en complément des ressources internes mobilisées par les territoires ;
- La dotation en équipement et matériel structurant.

La création de conditions favorables au développement des initiatives et des dynamiques aux différentes échelles (individuelle, collective, local, territorial, régional)

- Les approches employées : approche participative, approche processus, approche projet ;
- Les systèmes de gouvernance mis en place avec la mise en place de comités locaux ;
- La mise en réseau au niveau de chaque territoire et au niveau régional ;
- Les séminaires, les ateliers régionaux, les échanges d'expériences.

© J. Languille

3,2
ÉLÉMENTS DE FORCES ET DE SUCCÈS

© V. Aubert

Le travail de capitalisation sur les expériences menées dans le cadre d'INTEGRE au titre du renforcement des capacités permet d'identifier plusieurs éléments de force et de succès.

3.2.1. La capitalisation systématique des expériences avec la création de supports adaptés tout au long du projet et à la fin

Dans le cadre d'INTEGRE, toutes les actions et expériences menées ont fait l'objet d'un important travail de capitalisation avec l'élaboration de fiches techniques, fiches pédagogiques, fiches méthodologiques, vidéos, panneaux d'information et de sensibilisation, guides d'utilisation, guides méthodologiques, rapports d'études, d'enquêtes, livrets de formation, exposition finale itinérante, et ce, dans les domaines suivants :

- La gestion intégrée et le management de projets transversaux,
- La gouvernance et les processus participatifs de GIZC,
- L'agriculture biologique/durable,
- La gestion des déchets,
- La restauration et la gestion des bassins versants,
- La sensibilisation, la mise à disposition des connaissances,
- Le tourisme durable,
- L'aquaculture,
- La préservation de la ressource en eau,
- Les espèces envahissantes – la biosécurité,
- La gestion des ressources lagonaires,
- La biodiversité,
- L'adaptation au changement climatique,
- Le développement intégré du territoire (aménagement et planification).

L'exercice de capitalisation du projet n'a donc pas été conçu comme une opération devant intervenir en fin de projet uniquement sous la forme du présent document, mais comme une capitalisation « au fil de l'eau », gage d'assimilation progressive par les acteurs impliqués et plus largement par la société civile. La capitalisation est ainsi synonyme de thésaurisation par l'écrit et par les différents documents et supports produits, mais également comme la sédimentation et l'assimilation des concepts, des méthodes et des techniques dans les esprits.

3.2.2. La valorisation des capacités locales

Le projet INTEGRE s'est appuyé, avant toute chose, sur les savoirs, les moyens humains locaux, les structures et les initiatives existantes.

En particulier, concernant les structures de gouvernance du projet, le choix a été fait d'utiliser les structures déjà existantes en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna. En effet, en Nouvelle-Calédonie, INTEGRE s'est appuyé sur les comités de gestion patrimoine mondial pour assurer les fonctions de coordination et de validation locales et à Wallis-et-Futuna sur le Conseil Territorial de l'Environnement et du Développement Durable comme Comité de Coordination Technique Territorial au sens des conventions de cadrage du projet.

Mais le projet INTEGRE a aussi investi pour consolider l'existant en recrutant localement des animateurs de terrain. En Polynésie française, les animatrices ont été recrutées pour leurs connaissances du milieu, des réseaux et la maîtrise de la langue tahitienne, leurs compétences en terme de savoir-être (implication, sociabilité, écoute) et leur motivation. En complément de leurs compétences, un accompagnement a été mis en place pendant le temps du projet pour développer leurs capacités d'animation des processus participatifs. À Wallis-et-Futuna, une animatrice a été recrutée pour coordonner et suivre le projet Agri Bio ainsi qu'un technicien toutes filières en partenariat avec le Service de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche.

© C. Neumuller

3.2.3. La collecte de savoirs traditionnels auprès des populations, conjuguée à des études scientifiques et techniques

Le projet INTEGRE, financé par le Fonds européen de développement (FED), n'avait pas vocation à financer de la recherche. En revanche, il est vite apparu que de nombreuses actions nécessitaient des diagnostics consolidés pour hiérarchiser, programmer et définir les actions de terrain pertinentes : dans chaque PTOM, des études ciblées et opérationnelles ont été menées. Ces études ont mobilisé les disciplines pertinentes réparties entre les milieux terrestres et marins. Cette contribution au développement des connaissances et au partage des savoirs a permis d'améliorer la compréhension et la collaboration entre les acteurs de la gestion.

Toutes les études ont été réalisées pour répondre à des besoins concrets et identifier des perspectives de gestion répondant à des enjeux identifiés par les Territoires et les populations locales. À titre d'exemple, on peut citer le travail sur la toponymie de la Presqu'île de Tahiti qui a permis d'identifier les zones à enjeux culturels, écologiques et d'usages. Ce travail a ensuite été complété par de la donnée scientifique pour caractériser l'état de ces zones. L'ensemble de cette étude a permis d'aboutir à la mise en place de mesures de gestion de façon concertée. D'autres exemples similaires en Nouvelle-Calédonie démontrent que la prise en compte des enjeux identifiés par les populations locales, le besoin d'inventorier les noms des poissons à Ouvéa ou les problématiques d'érosion à l'ile Ouen, permettent d'obtenir des résultats probants en matière de mobilisation, d'action et de gestion.

3.2.4. L'appui en ressources humaines

Un appui particulier a aussi été apporté par **la mobilisation de ressources humaines** importantes tout au long du projet, appui consistant à :

- l'assistance technique des coordinatrices sur les aspects administratifs et comptables ;

- les apports en ingénierie de projet de certains animateurs de terrain (Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna) ;

- l'appui méthodologique des consultants aux fonctions élargies d'ingénierie et d'accompagnement sur les sites de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna ;

- l'animation et la facilitation des processus à l'œuvre réalisées par l'ensemble des ressources humaines dédiées au projet (coordinatrice générale, coordinatrices locales, animateurs de terrain, consultants) aux différents niveaux (sites pilotes, territorial, régional).

L'accompagnement réalisé par les animateurs au sein de chaque territoire, coordinateurs, quelque soit leur niveau d'intervention, a été un facteur déterminant pour l'émergence, la mise en place et le développement des projets et principes de GIZC.

© J. Cressoli

3.2.5. Le processus d'apprentissage basé sur « l'apprendre en faisant » et sur l'interaction des dynamiques individuelles et collectives

Le projet INTEGRE a privilégié un mode d'**apprentissage expérientiel** (« apprendre en faisant »), orienté vers les individus en s'appuyant sur leurs connaissances déjà existantes et leurs expériences pour les faire évoluer. Cette pédagogie active a permis une meilleure appropriation et mémorisation des savoirs et savoir-faire par une application immédiate des connaissances.

De plus, INTEGRE a misé sur l'**interaction des dynamiques individuelles et collectives** pour développer les principes de la GIZC et favoriser les apprentissages et les changements de pratiques, soit en partant des initiatives individuelles, soit en partant de projets portés par les collectivités.

Quelque soit l'origine de l'impulsion des actions, privée, publique ou parapublique, l'objectif a été dans chaque cas d'accompagner les dynamiques à l'œuvre pour disséminer les expériences et favoriser les effets d'apprentissage des individus vers le collectif ou du collectif vers les individus.

Dans le cas où les conditions étaient peu favorables à la mise en place de mesures à grande échelle, du fait notamment de résistances fortes, l'expérimentation s'avère souvent plus pertinente. Le projet INTEGRE a pu ainsi prendre appui sur des initiatives individuelles pour développer des dynamiques collectives.

Ces deux entrées, individuelle (le porteur de projet) et collective (Territoire, Province, Commune, secteur économique, associations) sont, dans tous les cas, complémentaires.

3.2.6. La mise en réseau et la création d'espaces d'échanges

Les espaces d'échanges mis en place, les séminaires, les ateliers, les formations et la structuration même de la gouvernance avec les comités locaux ont favorisé l'interconnaissance et le brassage entre les différents porteurs de projets (collectivités, membres d'associations, techniciens, professionnels du secteur privé...).

Ces différents lieux de travail et d'échanges ont été des espaces d'émulation, de mise en synergie où se sont construites les coopérations. Les acteurs impliqués dans le projet INTEGRE ont finalement posé les bases d'un **réseau régional de la gestion intégrée terre-mer** qui ne demande qu'à se structurer de manière plus formelle.

3.2.7. L'attention particulière apportée au renforcement de la société civile notamment les associations et plus globalement les populations

Plusieurs types d'actions ont été développés au titre du **renforcement** (empowerment) **de la société civile** au sein des Territoires.

Des actions de sensibilisation ont été menées, notamment à Wallis-et-Futuna, avec un appui technique aux associations et les établissements scolaires. Ces campagnes de sensibilisation ont été un vecteur d'évolution de la conscience environnementale sans précédent sur ce territoire, les chiffres parlent d'eux-mêmes :

- Sur l'ensemble du projet, 6 500 personnes ont été sensibilisées dont 3 500 élèves dans les établissements scolaires de Wallis-et-Futuna

- 150 interventions ont été réalisées

- Une importante couverture médiatique est également venue renforcer ces actions : 75 interviews TV et radios dont 8 documentaires de 30 min sur les activités du projet

- 20 campagnes de ramassage des déchets, 500 élèves et adultes mobilisés

- 30 visites du CET

- 900 élèves et adultes mobilisés pour notamment la plantation d'arbres...

En Nouvelle-Calédonie, les comités de gestion Patrimoine mondiale ont été soutenus dans leurs projets par l'intermédiaire des animateurs de terrain, tandis qu'en Polynésie française, ce renforcement s'est traduit par un appui financier aux associations pour la mise en œuvre de projets de différentes natures.

© C. Neumuller

3.2.8. La traduction des supports de communication et des services de traduction lors des réunions

Pour faciliter la compréhension des populations locales, les supports de communication utilisés sur les sites ont été traduits dans la langue locale (affiches, panneaux, brochures...). De même, lors des réunions en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna les échanges se faisant dans la langue maternelle des populations, les animateurs ou d'autres personnes-ressources effectuaient la traduction.

Au niveau des supports de communication institutionnelle, tous ont été rédigés en Français et en Anglais. De plus, certains supports en Anglais ont été traduits pour favoriser leur utilisation par les territoires français.

Enfin, les services de traduction de la CPS ont été systématiquement mobilisés lors des séminaires régionaux pour permettre des échanges avec les partenaires de langue anglaise invités.

3,3
ÉLÉMENTS DE FAIBLESSES ET DE CONTRAINTES

© C. Neumuller

Les principales faiblesses et contraintes rencontrées dans la mise en œuvre des actions et mesures de renforcement des capacités ont pour certaines d'entre elles été identifiées assez tôt dans le projet. Certaines sont structurelles, mais d'autres sont conjoncturelles et méthodologiques.

3.3.1. Un manque de ressources humaines au sein des institutions et des services techniques

Les services publics des PTOM manquent de ressources humaines pour pouvoir piloter, animer, mettre en œuvre, coordonner et suivre les projets initiés. La capacité d'absorption des territoires a été dépassée par rapport à l'offre proposée par ce type de projet régional, ce qui a nécessité un renfort important de la part des coordinatrices.

3.3.2. Le cloisonnement des services, des compétences et des territoires

Les institutions sont traditionnellement structurées selon une logique verticale, c'est-à-dire sur un modèle hiérarchique pyramidal et une organisation sectorielle reposant sur une spécialisation par secteur. Cette structuration verticale du travail et des modes de décision conditionne fortement les cultures et les pratiques professionnelles. En conséquence, la transversalité et la participation sont difficiles à mettre en place et à pérenniser, ces approches bouleversant les modes d'action et la culture institutionnelle des territoires. Des écueils, des mécanismes de résistance au changement peuvent apparaître au sein des organisations par manque d'habitude et de formation en matière de conduite du changement.

Même dans le cas d'une organisation en mode projet ou d'une organisation matricielle (modèle permettant à des agents issus de divers secteurs d'unir leurs compétences dans le cadre d'un projet commun et consistant

à combiner les secteurs d'activités, les zones géographiques, les thématiques générales et les projets), cela suppose que les managers fassent preuve d'une grande maturité. Le pouvoir n'étant plus unique, les prises de décision nécessitent souvent de longs arbitrages et peuvent déclencher des luttes d'influence. Cet environnement instable peut semer la confusion, un manque de lisibilité, la coordination n'étant pas toujours bien assurée ou l'organisation étant pensée en tant que superposition de deux structures, emprisonnées dans le modèle hiérarchique traditionnel.

3.3.3. La difficulté pour mobiliser certains acteurs dans le temps

Le projet INTEGRE a été confronté dans certains territoires à des difficultés pour garder tous les acteurs mobilisés sur la durée du projet. Cela a pu concerner aussi bien certains élus, que des acteurs coutumiers, des acteurs issus des populations locales ou des techniciens. Les raisons sont multiples, des plans de charge importants, un manque d'intérêt ou de prise de conscience du rôle qu'ils peuvent jouer, un déficit de communication ascendante et descendante ou encore le renouvellement des personnes. Ce manque de mobilisation et d'implication de quelques acteurs dans les instances de travail, de concertation et de décision peut entraîner des difficultés pour l'ensemble du processus en termes d'appropriation et de légitimité des décisions et des actions.

3.3.4. Le renouvellement des personnes

Sur la durée du projet, il est apparu qu'il fallait régulièrement composer avec le renouvellement des cadres de l'administration dans certains territoires, des élus, des interlocuteurs coutumiers et des bénévoles au sein des associations. Ces renouvellements entraînent souvent des déperditions d'informations, une perte de connaissances et une difficulté pour ceux qui prennent la suite de s'approprier les projets et les pratiques. À titre d'exemple, sur la période qui s'étend du début de la conception du projet (2009) à sa finalisation (2018), se sont succédés plusieurs préfets à Wallis et plusieurs gouvernements en Polynésie française (surtout sur la première partie de la période). De plus, certains renouvellements de cadres dans les territoires ne sont pas sans poser problème pour la continuité des projets, qui peuvent être ralentis, réorientés, voire arrêtés.

3.3.5. Le manque de communication et de diffusion des productions

Une des carences organisationnelles du projet INTEGRE est l'insuffisance de communication et de diffusion des productions réalisées dans le cadre des projets en l'absence de ressource dédiée. Les documents auraient pu et dû être diffusés davantage en interne aux territoires et entre les territoires (absence de mailing-list, insuffisance des communications personnalisées en direction des acteurs, etc.).

3.3.6. La question des moyens en animation et de la temporalité nécessaire

La nécessité d'agir sur les processus sociaux demande des moyens en animation et un temps suffisant pour avoir un impact qui dépasse le temps du projet. Le temps de l'émergence des dynamiques est un obstacle à franchir, car une des spécificités des processus participatifs et des changements de comportements et de pratiques est qu'ils se développent sur un temps long. Aujourd'hui, le non-renouvellement d'une partie des animateurs de terrain par les territoires questionne la pérennité de la dynamique sur les sites concernés.

© CPS-INTEGRE

3,4
ÉLÉMENTS CLÉS À RETENIR : LEÇONS APPRISES ET RECOMMANDATIONS

© CPS-INTEGRE

3.4.1. Les leçons apprises en matière de renforcement des capacités

Sur la base des évaluations réalisées, de la confrontation et du partage des visions et vécus des différents acteurs, nous retiendrons de façon synthétique les éléments de capitalisation suivants pour le renforcement des capacités.

Coopération et complémentarités

Le renforcement des capacités représente un enjeu fort dans le contexte des PTOM. S'agissant des milieux insulaires océaniens, la réussite d'une approche GIZC ou de gestion intégrée terre-mer est largement conditionnée par la compréhension du processus par les différents acteurs et par un changement de perceptions du rôle et des fonctions de chacun, tant de la part des populations, que des agents des services techniques et des divers responsables aux différents niveaux jusqu'aux politiques. Cela nécessite d'instaurer un système de coopération et de complémentarité entre tous les intervenants afin d'éviter les remises en cause dues au sentiment de perte de maîtrise et de pouvoir qui peut être généré par ce type de démarche (voir §2.4.2).

Dépasser la conception classique du « renforcement des capacités »

Dans le contexte insulaire des PTOM du Pacifique, le renforcement des capacités a dû être abordé de façon multidimensionnelle et large en réponse aux enjeux multiples :

- Une définition du renforcement des capacités qui englobe les besoins de renforcement des capacités, individuelles, organisationnelles, institutionnelles ;

- Une stratégie d'intervention aux 3 niveaux, articulée autour de 5 composantes interreliées et combinant 3 approches, l'approche participative, l'approche projet et l'approche processus.

Des principes clés partagés en filigrane de toutes les actions INTEGRE

Malgré le spectre très large d'action du projet INTEGRE, une grande cohérence ressort du mode d'action sur l'ensemble des sites pi-

lotes en matière de renforcement des capacités. Les formes qu'ont prises les actions de renforcement des capacités reposent sur des valeurs et des principes communs. Les formes d'action peuvent se résumer aux points suivants :

- L'accompagnement et l'animation des dynamiques et des processus conçus, animés, partagés et outillés de façon à s'inscrire dans un cycle qui dépasse le temps du projet pour obtenir des impacts notables et pérennes sur les représentations, le changement des pratiques et des comportements, les cultures institutionnelles ;

- La formation et l'accompagnement des acteurs locaux ;

- La sensibilisation et le partage des connaissances comme condition préalable ;

- L'apprentissage par l'action, « en faisant », avec un retour systématique sur les expériences pour en tirer les leçons ;

- Le croisement de deux dynamiques : des initiatives qui émergent par le bas, par les acteurs eux-mêmes, et des dynamiques où les collectivités locales sont à l'initiative ;

- La complémentarité des savoirs et des savoir-faire locaux, scientifiques et techniques dans une co-construction de connaissances à partir des représentations et des pratiques locales ;

- La valorisation des compétences et des capacités locales selon un principe de subsidiarité ;

- L'adaptation aux contextes locaux dans le respect des valeurs sociales et culturelles.

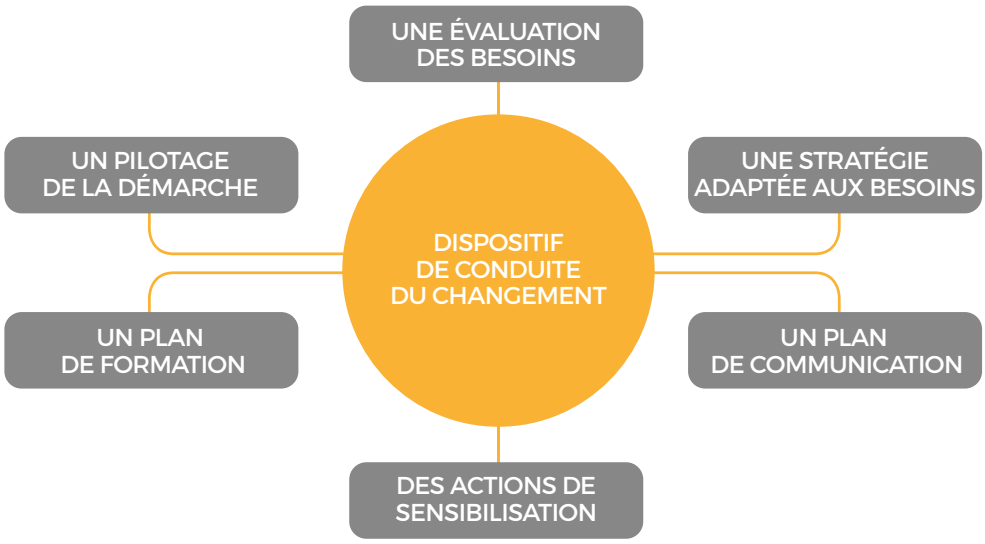
3.4.2. Les recommandations en matière de renforcement des capacités

Sur la base des parties précédentes, plusieurs recommandations fortes d'actions à mettre en œuvre peuvent être émises en matière de renforcement des capacités des acteurs pour ce type de projets.

Concevoir un programme de renforcement des capacités des acteurs dans les différentes dimensions pour assurer la pérennité des actions, rendre les individus et structures autonomes, en capacité à poursuivre les actions entreprises, gérer, développer de nouveaux projets.

· Pour ce faire : réaliser en amont une évaluation des besoins en renforcement de capacités (analyse d'écart entre les capacités présentes au sein du territoire concerné et les capacités nécessaires pour mener à bien un projet/programme).

Prévoir un dispositif d'appui de « conduite du changement » avec les ressources humaines correspondant.



Intégrer les différentes temporalités dans le programme pour accompagner dans le temps les processus à l'œuvre et assurer la continuité d'un programme à un autre.

- Intégrer une gestion de cycle de projet qui permet d'un projet à l'autre de capitaliser et de poursuivre les processus engagés.

- Communiquer dès le démarrage du projet auprès des différents acteurs sur les résultats qui peuvent être obtenus à court, moyen et long terme et obtenir la nécessité de prévoir au-delà du temps du projet.

- Mettre en place des outils de mesure.

Poursuivre le renforcement des capacités :

- Créer ou pérenniser les postes d'animateurs aux différents niveaux : au niveau opérationnel et au niveau stratégique (territorial et régional);

- Renouveler et étendre les formations, les ateliers, séminaires, échanges régionaux;

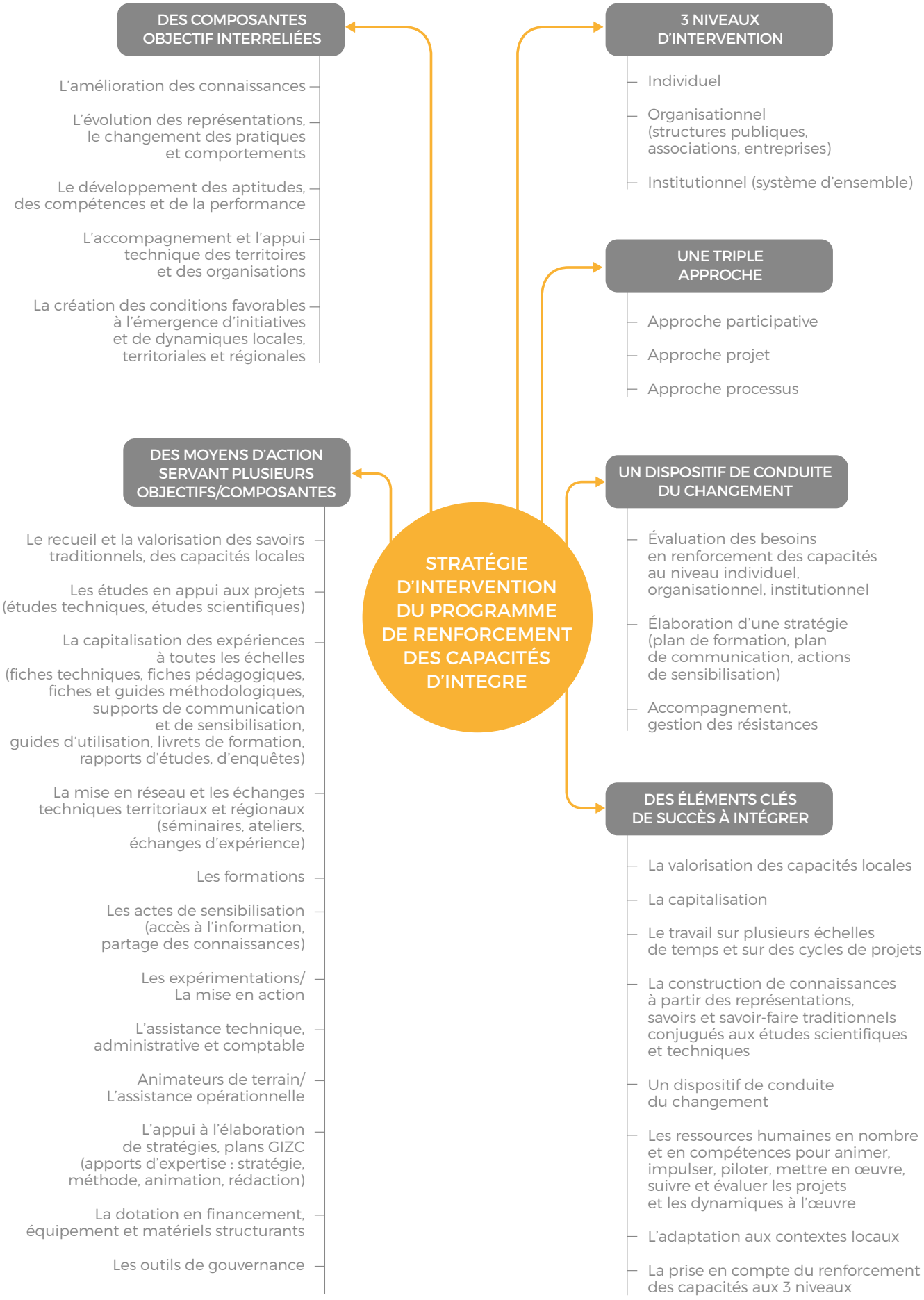
- Poursuivre le travail de capitalisation pour ne pas perdre les acquis au sein des services et faire en sorte que les projets survivent aux personnes.

Prévoir une organisation formelle de la transversalité, en mode projet et/ou matricielle. L'entrée territoriale ou certaines thématiques impliquent une étroite collaboration entre les services et d'autres partenaires. Cette organisation nécessite, d'une part, de mettre en place des équipes projet transversales au sein des collectivités, et d'autre part, l'élaboration de plans de travail incluant d'autres partenaires. Cette organisation collaborative doit être pleinement intégrée dans le plan de charge des services, facilitée et reconnue à tous les niveaux hiérarchiques.

Prévoir un renforcement des ressources humaines des territoires pour la gestion administrative et technique de ce type de projet.

Porter une attention particulière au renforcement des capacités de la société civile, des associations et de la population en général pour une meilleure implication dans le processus.

© CPS-INTEGRE


STRATÉGIE D'INTERVENTION DU PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'INTEGRE
DES COMPOSANTES OBJECTIF INTERRELIÉES
L'amélioration des connaissances
L'évolution des représentations, le changement des pratiques et comportements
Le développement des aptitudes, des compétences et de la performance
L'accompagnement et l'appui technique des territoires et des organisations
La création des conditions favorables à l'émergence d'initiatives et de dynamiques locales, territoriales et régionales
3 NIVEAUX D'INTERVENTION
Individuel
Organisationnel (structures publiques, associations, entreprises)
Institutionnel (système d'ensemble)
UNE TRIPLE APPROCHE
Approche participative
Approche projet
Approche processus
DES MOYENS D'ACTION SERVANT PLUSIEURS OBJECTIFS/COMPOSANTES
Le recueil et la valorisation des savoirs traditionnels, des capacités locales
Les études en appui aux projets (études techniques, études scientifiques)
La capitalisation des expériences à toutes les échelles (fiches techniques, fiches pédagogiques, fiches et guides méthodologiques, supports de communication et de sensibilisation, guides d'utilisation, livrets de formation, rapports d'études, d'enquêtes)
La mise en réseau et les échanges techniques territoriaux et régionaux (séminaires, ateliers, échanges d'expérience)
Les formations
Les actes de sensibilisation (accès à l'information, partage des connaissances)
Les expérimentations/ La mise en action
L'assistance technique, administrative et comptable
Animateurs de terrain/ L'assistance opérationnelle
L'appui à l'élaboration de stratégies, plans GIZC (apports d'expertise : stratégie, méthode, animation, rédaction)
La dotation en financement, équipement et matériels structurants
Les outils de gouvernance
UN DISPOSITIF DE CONDUITE DU CHANGEMENT
Évaluation des besoins en renforcement des capacités au niveau individuel, organisationnel, institutionnel
Élaboration d'une stratégie (plan de formation, plan de communication, actions de sensibilisation)
Accompagnement, gestion des résistances
DES ÉLÉMENTS CLÉS DE SUCCÈS À INTÉGRER
La valorisation des capacités locales
La capitalisation
Le travail sur plusieurs échelles de temps et sur des cycles de projets
La construction de connaissances à partir des représentations, savoirs et savoir-faire traditionnels conjugués aux études scientifiques et techniques
Un dispositif de conduite du changement
Les ressources humaines en nombre et en compétences pour animer, impulser, piloter, mettre en œuvre, suivre et évaluer les projets et les dynamiques à l'œuvre
L'adaptation aux contextes locaux
La prise en compte du renforcement des capacités aux 3 niveaux

Chapitre 4

© M. Dosdane

LA COOPÉRATION RÉGIONALE

4.1. Éléments de contexte..... p.64 à 67

4.2. La stratégie de mise en œuvre..... p.68 à 69

4.3. Réalisations, éléments de forces et de succès..... p.70 à 71

4.4. Éléments de faiblesses et de contraintes..... p.72 à 73

4.5. Éléments clés à retenir :
leçons apprises et recommandations.....p.74 à 79

4,1
ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

© CPS-INTEGRE

4.1.1. Détour préalable par les concepts de « coopération » et de « région »

On peut définir la coopération comme un mode d'organisation sociale qui permet à des individus ayant des intérêts partagés de travailler ensemble avec le souci de l'objectif général. Elle sous-tend la capacité de collaborer à cette action commune ainsi que les liens qui se tissent pour la réaliser.

Aujourd'hui, quels que soient soit les formes et types de coopération, la coopération d'acteurs est un principe d'action promu à tous les niveaux, au sein des politiques publiques, comme dans les démarches de développement et de structuration des territoires, et des acteurs eux-mêmes en réponse aux enjeux actuels.

Les buts sont variables, échanger, mutualiser des moyens financiers, matériels et immatériels (savoirs, savoir-faire…), développer des réseaux, élaborer des stratégies et des règles communes dans une perspective de rationalisation et de performance ou pour répondre à des problèmes complexes, communs, transversaux dans un espace cohérent.

L'espace régional comme espace d'intervention nécessite d'aborder en premier lieu la notion de région. Cette notion fait l'objet de nombreuses recherches et débats entre géographes et politologues et une définition reste compliquée tant cette notion polysémique peut regrouper différentes réalités selon le type d'approche, administrative, politique, économique ou encore naturelle (historiques, culturelles, linguistiques, etc.). Dans tous les cas, le terme désigne un territoire possédant des caractères particuliers qui lui donnent une relative unité et une identité.

4.1.2. La coopération régionale dans le Pacifique insulaire confrontée à de fortes contraintes

Si les « petites » îles du Pacifique ont des traits communs, sur les plans géographique (petite dimension, éloignement, isolement, exposition à des risques majeurs, fragilité des écosystèmes, etc.), historique (dépendances vis-à-vis de l'extérieur) et social (faible densité, étroitesse des marchés locaux, faible diversification des activités, coûts d'accès aux ressources extérieures, etc.), mais aussi en termes

de vulnérabilités économiques et environnementales, « *la région s'appréhende bien davantage en terme de diversité que d'unité. Le concept de région est dans ce cas très relatif* » François Taglioni-2004.

La région Pacifique se caractérise en effet par un morcellement et une hétérogénéité défavorables à la coopération régionale.

Le morcellement géographique des territoires insulaires archipélagiques au sein d'un espace océanique gigantesque (le Pacifique Sud représente une trentaine de millions de km^2) génère des coûts et des durées de transport très importants.

L'éloignement géographique entre les îles au sein même des territoires et une double – voire une triple – insularité rendent complexes la mise en œuvre de politiques publiques dans chaque pays et territoire. Par exemple, le territoire de la Polynésie française est de la taille de l'Europe, les îles étant très distantes les unes des autres (Magareva aux Iles Gambier se situe à plus de 1600 km de Papeete), avec tous les défis que cela peut représenter. À Wallis-et-Futuna, il y a une seule liaison possible entre les 2 îles séparées de 240 km par voie aérienne.

Par ailleurs, les statuts et les situations institutionnelles sont très différents entre les territoires rattachés à un État central (France, États-Unis, Royaume-Uni) avec une plus ou moins grande autonomie, les États associés à la Nouvelle-Zélande et les États indépendants du Pacifique. Les statuts des territoires rattachés à la France eux-mêmes ont des statuts hétérogènes. Par ailleurs, les relations avec l'Union européenne sont très différentes selon les statuts de « PTOM » ou « ACP ».

Sur le plan économique et social aussi, les disparités sont importantes entre les niveaux de développement. Les territoires français et américains sont les îles les plus favorisées du Pacifique insulaire avec des niveaux intermédiaires de développement se rapprochant des pays occidentaux tandis que certains des pays indépendants de la région, voisins des territoires précités, font partie de la catégorie des Pays les moins avancés (Source : Institut National d'Études démographiques – 2010 – UNDP – 2008).

Le Pacifique se caractérise également par des aires culturelles différentes avec un très grand nombre de langues (1313 langues réparties dans 27 états) avec une prédominance pour l'anglais comme langue véhiculaire, langue officielle ou co-officielle dans 22 états, alors que le français n'est présent que dans les 3 PTOM et à Vanuatu.

Enfin, les héritages historiques sont marqués diversement par la colonisation.

Ces différences ne jouent pas en faveur d'une construction identitaire commune. Cela implique que la dynamique régionale peut difficilement s'appuyer sur un fort régionalisme, mais plutôt sur un processus de régionalisation construit autour d'intérêts communs.

© S. Moncelon

© M. Dosdane

4.1.3. La coopération régionale

Pour accompagner le processus de régionalisation, un certain nombre d'institutions et d'organisations régionales œuvrent dans le sens d'une coordination des politiques nationales de développement et du renforcement de la dynamique d'intégration.

Les grandes organisations à vocation régionale

Le Forum des îles du Pacifique constitue la première organisation internationale politique de la région Pacifique. Il réunit chaque année son sommet des dirigeants pour fixer les grandes orientations en matière de politique régionale et définir la feuille de route de l'ensemble des agences techniques du Conseil des organisations régionales du Pacifique (CORP), dont la CPS et le PROE. Son siège est à Suva, aux îles Fidji. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française y ont récemment été intégrés.

La Communauté du Pacifique (CPS), organisation internationale bilingue anglais-français, est la principale organisation scientifique et technique du Pacifique. Organisation d'aide au développement, elle intervient principalement dans les domaines de l'aide technique, de la formation et de la recherche scientifique. Son siège est à Nouméa en Nouvelle-Calédonie.

Le Programme Régional Océanien de l'Environnement (PROE), est l'organisation mandatée pour apporter son aide à la protection et à l'amélioration de son environnement, en assurer et pérenniser le développement durable pour les générations actuelles et futures. Son siège est à Apia à Samoa.

Le Forum pour le Développement des îles du Pacifique (FDIP) a pour objectif principal de soutenir le développement durable des îles du Pacifique. Son siège à est Suva aux iles Fidji.

D'autres organisations plus techniques et spécialisées existent aussi comme la SPTO (South Pacific Tourism Organisation) sur le tourisme ou encore la FFA (Forum Fisheries Agency) sur les pêches, etc.

Les stratégies et documents-cadres

Plusieurs stratégies et plans d'actions visant à accroitre le régionalisme étaient mis en œuvre au moment de l'élaboration du Plan d'action d'INTEGRE :

- Les stratégies spécifiques des organisations régionales de la CPS ou du PROE ;

- Le Plan Pacifique (croissance économique, développement durable et bonne gouvernance) adopté par les membres du Forum en 2005 et fondateur de la politique régionale de coopération entre les pays ACP ;

- Les stratégies et politiques nationales, régionales, européennes et internationales, dont, notamment, le Livre vert sur l'avenir des relations entre l'UE et les PTOM (communication n° 2008-283 du 26 juin 2008), la Communication de la Commission européenne au Parlement sur le « futur partenariat UE-PTOM », la « Stratégie pour le Pacifique » de l'UE, les conclusions du 3e Sommet France-Océanie 2009, le « Grenelle de la Mer » français de 2009 ;

- Les engagements européens pris dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CBD) et dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC) ;

- Le 7e objectif du millénaire pour le développement (OMD), adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies lors du Sommet du Millénaire (2000) : « Préserver l'environnement » (intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux ; réduire la perte de biodiversité…).

Les autres projets et programmes

D'autres projets étaient en développement ou en cours de mise en œuvre au moment du démarrage d'INTEGRE.

- Le projet « Restoration of Ecosystem Services Against Climate Change Unfavourable Effects (RESCCUE) » en préparation et cofinancé par l'Agence Française de Développement (AFD) et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) ;

- Le projet « Pacific Hazardous Waste Management for Pacific ACP and Timor Leste (FED) » ;

- Le projet « Sustainable Integrated Water Resources and Wastewater Management Project in Pacific Island Countries (IWM) » (GEF/UNEP/UNDP/SOPAC/CPS).

Les réseaux et plateformes

Enfin, plusieurs réseaux ou plateformes de discussion étaient en place à l'échelle du Pacifique, permettant des échanges d'expériences ou des mutualisations de moyens entre leurs membres. On peut citer pour exemple les réseaux POET-Com – Pacific Organic and Ethical Trade Community, LMMA - Locally Managed Marine Areas ou PIP-Pacific Invasive Partnership, etc.

Les constats

Pourtant, malgré la présence de ces organisations et la mise en œuvre de stratégies d'accompagnement, plusieurs rapports ont mis en évidence un déficit de coopération régionale en sein de la région Pacifique notamment dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

En effet, les PTOM sollicitent peu les organisations régionales dont ils sont membres. Les échanges et les collaborations entre les PTOM du Pacifique et les pays ACP sont insuffisamment développés en dépit de l'importance des enjeux environnementaux régionaux et il n'y a aucune stratégie régionale sur les thématiques de développement durable (ou en tout cas peu d'implication des PTOM dans ces stratégies).

Les PTOM pâtissent aussi, au niveau opérationnel pour la mise en œuvre du FED régional, du fait que les enveloppes PTOM et ACP soient programmées en parallèle et de façon totalement étanche, ce qui ne facilite pas le dialogue et la construction de projets communs.

© CPS-INTEGRE

4,2
LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE

© T. Delphino

Fort de ces constats et sous l'impulsion de l'Union européenne par l'intermédiaire de leur enveloppe du X^e FED régional, les PTOM se sont fixé comme objectifs, dans le cadre du projet INTEGRE, de renforcer la coopération régionale en matière de développement durable et de gestion intégrée des zones côtières et d'améliorer l'intégration des PTOM dans leur région.

L'enjeu principal a été de **créer les conditions favorables** à l'émergence, la mise en place et le développement d'actions de coopération régionale en partant des besoins des PTOM et en s'appuyant sur les initiatives locales (les actions concrètes sur les sites pilotes – voir 1.2.3), qu'elles soient individuelles ou collectives, pour essaimer ensuite au niveau régional via les réseaux et les moyens de communication.

La stratégie d'intervention choisie pour atteindre ces objectifs régionaux a été déclinée en plusieurs actions.

Il s'agissait d'abord de créer ou **développer des espaces de rencontres et de collaboration** entre PTOM et entre les PTOM et pays de la région pacifiques, ce qui a été réalisé sous plusieurs formes :

- Organisation d'ateliers techniques régionaux et sectoriels dans les différents PTOM avec une organisation élargie ;

- Mobilisation d'expertises techniques régionales au service des PTOM ;

- Organisation d'échanges bilatéraux régionaux entre PTOM ; PTOM et ACP ou avec les « grands » pays de la région (Australie, Nouvelle-Zélande).

Il s'agissait également d'**améliorer la contribution et la participation des PTOM aux réseaux régionaux** d'échanges et de concertation grâce à différents renforcements :

- L'intégration des PTOM dans les réseaux autour des thématiques suivantes : développement de l'agriculture biologique, adaptation au changement climatique et réduction des risques de catastrophe, gestion des déchets ;

- La contribution des PTOM aux documents stratégiques régionaux (notamment grâce à leur participation accrue aux réseaux);

- La création d'outils dédiés aux échanges régionaux;

- La prise en charge de la participation des PTOM aux différents séminaires, conférences et projets techniques des organisations régionales;

- Le financement d'appuis linguistiques dans le cadre des échanges régionaux avec la traduction des documents ou études spécifiques ou encore l'interprétation de certaines conférences.

En parallèle, l'intervention s'est voulue très pragmatique afin de **soutenir les processus de planification, capitaliser sur les méthodes mises en œuvre, valoriser et diffuser les expériences au niveau régional** :

- Appui méthodologique régional pour la capitalisation et l'accompagnement des territoires;

- Capitalisation systématique des expériences;

- Mise en réseau des expériences par l'intermédiaire du site internet;

- Mise en valeur des retombées de la coopération régionale.

Enfin, il s'agissait aussi bien sûr de **soutenir les initiatives des sites pilotes au travers d'actions régionales** :

- Appels à projets régionaux;

- Appui à la recherche de partenariats et mise en réseau.

© C. Desmots

4,3
RÉALISATIONS, ÉLÉMENTS DE FORCES ET DE SUCCÈS

© C. Neumuller

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie d'intervention, de nombreuses activités ont été menées et capitalisées au cours des quatre années du projet INTEGRE.

4.3.1. Les réalisations en matière de coopération régionale

Le projet INTEGRE a permis d'organiser **12 ateliers régionaux** en 4 ans, dont 8 ateliers sur des thématiques techniques choisies par les territoires (tourisme durable, gestion des déchets, gestion participative des pêches, démarche ERC - Éviter, Réduire, Compenser -, participation du public à la gestion et aux décisions en matière d'environnement et 3 ateliers sur l'agriculture biologique,) et 4 ateliers institutionnels et méthodologiques (atelier de lancement, atelier plan de GIZC, atelier de programmation du 11e FED, atelier de clôture).

Le projet INTEGRE s'est aussi appliqué à appuyer des **échanges bilatéraux ou régionaux**, en réponse aux demandes des acteurs des territoires. Ainsi, trois appels à projets ont été lancés par la CPS en 2014, 2015, et 2016 avec 15 échanges financés sur des thématiques aussi variées que la gestion des déchets, le développement économique durable, la gestion participative ou la gestion de l'environnement.

La capitalisation des actions du projet INTEGRE et leur diffusion ont été régulièrement menées pour que les projets réalisés sur les territoires à l'échelle des sites pilotes nourrissent et servent l'ensemble des partenaires régionaux. Ils ont été régulièrement capitalisés et diffusés, notamment à travers le site internet du projet.

Enfin, pour soutenir la contribution des PTOM aux réseaux, activités et travaux régionaux, le projet INTEGRE a également financé d'autres opérations ponctuelles :

- des études d'intérêt régional ou la traduction d'études régionales ;

- la participation de personnes des PTOM à des ateliers ou événements régionaux et internationaux organisés par des tiers ;

- la mobilisation d'experts régionaux sur les territoires ;

- la mise à disposition d'outils et d'appuis linguistiques (traductions) ;

- des ressources humaines pour animer les réseaux régionaux.

4.3.2. Bénéfices et impacts des actions de coopération régionale

Outre la capitalisation au fil de l'eau, les évaluations réalisées à la fin du projet par les bénéficiaires de ces actions et les représentants des territoires ont souligné l'importance de poursuivre les actions de coopération, particulièrement entre PTOM, dans le domaine du développement durable compte tenu des bénéfices et impacts d'ores et déjà perceptibles.

Ces bénéfices et impacts positifs ressentis et exprimés par les bénéficiaires portent sur :

- les pratiques professionnelles,

- le développement de nouveaux partenariats,

- l'accès à des ressources (techniques, financières, expertises) d'importance pour la mise en œuvre d'actions au sein des territoires et au niveau régional,

- le développement de projets de coopération,

- l'amélioration de l'intégration des PTOM dans les réseaux régionaux existants dans les domaines de la résilience aux catastrophes naturelles, l'agriculture biologique et de la gestion des déchets.

Qu'il s'agisse des ateliers techniques sectoriels, des échanges bilatéraux régionaux ou des conférences, l'organisation de ces événements a servi de multiples objectifs. Au premier chef, les ateliers visaient le partage de connaissances entre territoires, le repérage d'initiatives et de dynamiques individuelles et collectives, la définition et la mise en débat d'orientations stratégiques, et en termes de communication, les ateliers devaient donner de la visibilité auprès des populations, habitants, professionnels et collectivités locales.

La pertinence et l'intérêt exprimés par les partenaires au sujet des ateliers régionaux auxquels ils avaient pu participer résident d'abord dans les échanges de savoirs, de savoir-faire et d'expériences. Les différents acteurs expriment également leur intérêt pour les opportunités nouvelles que les ateliers leur ont procurées, à savoir, la possibilité développer de nouveaux partenariats, les expérimentations menées sur le terrain, l'accès aux formations, mais également l'opportunité de pouvoir répondre à des appels à projets internationaux. Les techniciens ont parfois découvert les « bienfaits » de la coopération régionale et ont pu créer des liens avec les autres pays et territoires de la région, en dehors du projet INTEGRE.

In fine, les différentes actions de coopération régionale ont bien participé à l'émergence et à la consolidation de réseaux et de projets de coopération. Ils ont relayé les besoins territoriaux au niveau régional ce qui a permis d'approfondir les réflexions territoriales. Le soutien au processus de planification et capitalisation a bénéficié du support d'une équipe d'experts-conseils, mandatée entre autres pour aider à la capitalisation des résultats à l'échelle régionale. Tous ces différents moyens importants ont inspiré et nourri la réflexion ou la définition de politiques publiques en faveur d'une gestion intégrée des territoires.

© CPS-INTEGRE

4,4
ÉLÉMENTS DE FAIBLESSES ET DE CONTRAINTES

© CPS-INTEGRE

4.4.1. Des freins institutionnels à l'engagement des PTOM dans la coopération régionale

Au-delà des réussites du projet dans sa composante régionale, la « coopération » régionale semble parfois relever plus d'une collaboration « obligée » par une enveloppe de financement attribuée par l'Union européenne. Cette collaboration/coopération ne fait pas encore totalement l'unanimité, ni sens au sein des instances décisionnelles des territoires.

En effet, les PTOM ont souvent exprimé le fait qu'ils préfèreraient que l'enveloppe régionale leur permette de financer leurs propres projets prioritaires sur le plan territorial avec une volonté de maîtrise des actions engagées. Ce positionnement n'est pas sans poser de difficulté en terme de gouvernance et de capacité à mobiliser et à affirmer une volonté politique claire pour créer les conditions d'élaboration de stratégies régionales en faveur de l'environnement.

Plusieurs raisons expliquent ce positionnement et cette difficulté des territoires à se projeter dans une démarche régionale. D'une part, les territoires ont des besoins importants en matière d'aide au développement, en ces temps de restrictions budgétaires dans certains territoires, pour leurs propres besoins (que le FED territorial ne comble pas), puisque les PTOM ne sont pas éligibles aux autres bailleurs de fonds. D'autre part, la valeur ajoutée de l'approche régionale manque de visibilité : le rapport coûts/gains est perçu comme peu efficient et/ou peu probant pour les Territoires avec toute la complexité et le coût important d'un travail à l'échelle régionale.

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française affichent une volonté plus affirmée de coopération avec leurs « grands voisins » (Australie et Nouvelle-Zélande pour la Nouvelle-Calédonie et USA/Hawaï pour la Polynésie française) plutôt qu'avec les autres pays ACP de la région et les autres PTOM.

Il ne faut pas non plus négliger les enjeux identitaires marqués dans les PTOM, qui s'expriment par une volonté d'affranchissement

vis-à-vis de l'extérieur. D'autres enjeux de cohésion politique et sociale interne aux territoires sont également à prendre en considération dans des contextes politico-culturels marqués par de fortes revendications, des sociétés en mutation entre tradition et modernité et des fragilités institutionnelles structurelles et conjoncturelles.

La faible intégration régionale des PTOM par rapport aux pays ACP du Pacifique peut aussi s'expliquer par le fait de situations économiques et institutionnelles plus favorables. Les PTOM ont des niveaux de richesse bien supérieurs aux pays ACP, ce qui entraîne une perception de moindre nécessité de recherche d'alliance et de coopération.

Par ailleurs, les chercheurs, techniciens, bureaux d'études, entrepreneurs, etc., des PTOM français privilégient plutôt les réseaux « français/métropolitains » construits pendant leurs études et leurs carrières, alors qu'en parallèle les pays ACP montrent assez peu d'intérêt à développer des partenariats avec les PTOM. On se trouve dans une situation où deux mondes se tournent le dos.

De plus, la dynamique régionale interroge la coopération à plusieurs niveaux : coopération intra et interterritoriale, entre services, coopération horizontale et verticale avec les autres collectivités et partenaires de la société civile. Cette gouvernance multiniveaux implique des acteurs à des niveaux hiérarchiques, politiques, géographiques et sociaux différents ce qui complexifie et ralentit au premier abord la démarche.

© CPS-INTEGRE

Ces éléments combinés peuvent expliquer le manque d'intérêt et le relatif repli des PTOM sur eux-mêmes pour faire face à leurs problématiques internes et leur méfiance vis-à-vis de l'extérieur, s'inscrivant plus dans un processus d'autonomisation quant à la gestion et à la mise en œuvre de leurs projets et politiques publiques que dans un processus d'ouverture et de construction commune.

4.4.2. Des faiblesses techniques

Une somme de petites faiblesses et contraintes s'ajoute aux freins déjà identifiés, en particulier pour s'engager dans la coopération régionale avec les pays ACP.

Il y a des contraintes techniques qui peuvent paraître insurmontables pour certains acteurs : le manque de temps des professionnels pour développer et nourrir un travail en réseau, la barrière de la langue pour coopérer avec les pays ACP, se couple avec des difficultés procédurières pour développer des projets communs sur des enveloppes différentes (FED ou autre bailleur), les enveloppes du FED ACP et PTOM étant étanches l'une à l'autre.

En outre, si l'équipe INTEGRE s'est attachée à créer les conditions d'émergence de la coopération régionale en proposant des activités régionales comme les ateliers, les appels à projets ou encore en faisant une veille sur les réunions de réseaux régionaux susceptibles d'intéresser les PTOM, l'approche par site pilote et le positionnement de l'équipe sur les différents sites a pu contribuer à une perte de vue d'ensemble au profit d'une concentration par territoire. La réflexion d'ensemble et la vision régionale du projet ont pu en être diminuées.

Les conséquences notables de ces différents points ont été une difficulté pour faire émerger des besoins à faire endosser par le projet, par exemple sur la thématique du changement climatique (pas d'inputs des territoires), et pour développer des projets communs avec les pays ACP.

4,5
ÉLÉMENTS CLÉS À RETENIR : LEÇONS APPRISES ET RECOMMANDATIONS

© C. Neumuller

4.5.1. Le rôle du projet INTEGRE dans le contexte d'une faible volonté de développement de la coopération régionale

En l'absence d'un sentiment régionaliste fort qui supposerait que l'espace de l'Océanie insulaire soit identitairement et symboliquement cohérent, la coopération régionale se construit au fil des projets dans le temps long et ne peut se développer qu'à partir d'une communauté d'intérêts basés sur des considérations économiques et/ou techniques. De ce fait, la coopération régionale ne peut se développer que si elle est encouragée de manière proactive par des actions favorisant son émergence, parmi lesquelles on peut citer la création de réseaux et espaces d'échanges et de travail, les formations, les appels à projets collaboratifs régionaux, la mise en œuvre régionale de programmes thématiques, les apports techniques et scientifiques des organisations régionales sur des thématiques spécifiques, etc.

Aussi, dans le cadre de ce travail de capitalisation de fin de projet, nous nous sommes attachés à vérifier la capacité des actions menées dans le cadre d'INTEGRE à lever les freins à la coopération et à l'intégration régionale et à identifier les facteurs de réussite.

Un des enjeux d'INTEGRE a été de favoriser une prise de conscience partagée des problématiques communes et une mobilisation conjointe pour mettre en place une réflexion et une gouvernance régionale sur les thématiques de GIZC, dans une perspective de développement durable. S'il y a aujourd'hui consensus sur l'importance de l'environnement, de la réalité des changements climatiques, de l'importance de la gestion durable des ressources naturelles et de la préservation de la biodiversité, le besoin de coopération régionale n'est en revanche pas toujours reconnu ni désiré par les PTOM, compte tenu des forces de centration évoquées précédemment et d'un rapport coûts/gains perçu comme peu probant.

© CPS-INTEGRE

En conséquence de quoi, les PTOM sont encore aux prémices de l'élaboration d'une stratégie régionale en matière d'environnement, de surcroît en matière plus spécifique de GIZC qui nécessite un temps suffisant d'appropriation et de modification en profondeur des modalités d'action pour permettre une implémentation efficace.

La valeur ajoutée d'INTEGRE au niveau régional a bien été de favoriser des dynamiques d'échanges et des flux d'aides techniques et financières au niveau régional. En cela, INTEGRE a joué un rôle de catalyseur et/ou d'accélérateur, notamment dans les domaines spécifiques de la gestion des déchets et de l'agriculture biologique, et plus largement de renforcement des stratégies, projets et politiques publiques des territoires, grâce à :

- l'organisation et le financement des ateliers et des échanges,

- l'animation de réseaux, comme dans le cas de l'Agri Bio avec un poste dédié à la coopération régionale à la CANC,

- les apports en expertise et en accompagnement méthodologique,

- la capitalisation et la diffusion des expériences,

- l'appui linguistique.

4.5.2. Les facteurs clés de réussite

Dans le droit fil de la démarche « bottom-up » encouragée par le projet INTEGRE, nous pouvons identifier les conditions transversales qui sous-tendent la réussite de la coopération régionale en partant des actions de terrain locales aux dynamiques régionales.

Il faut d'abord souligner l'importance du relationnel, de l'animation et du travail de maillage aux différents niveaux opérationnel, stratégique et politique. La réussite des initiatives apparaît largement conditionnée par les ressources humaines pour animer les processus et les réseaux, pour réguler les échanges, fédérer, faciliter la décentration, tout en prenant en compte les particularismes.

Ensuite, il est essentiel d'assurer la visibilité de la valeur ajoutée de la démarche de gestion intégrée terre-mer et de travailler la perception des autorités territoriales sur la question de son utilité publique et de son efficacité opérationnelle. L'impact et les bénéfices pour les territoires doivent être en effet immédiatement vérifiables. Pour cela, il est important :

- de bien connaître les territoires,

- de partir de leurs besoins et préoccupations,

- d'avoir une capacité de diagnostic stratégique au niveau régional pour identifier ce qui fait « logique de développement »,

- d'être capable de mesurer les retombées concrètes et la valeur ajoutée d'une dynamique régionale pour les territoires.

De toute évidence, les opportunités et les axes de coopération régionale sont d'autant plus faciles à identifier lorsque les territoires ont des politiques publiques clairement établies.

Par ailleurs, l'investissement des collectivités et des autorités politiques dans le processus de coopération régionale est indispensable. Les projets de coopération dans le domaine du développement durable visent l'intérêt collectif. Or, c'est bien le rôle de l'élu d'y veiller et sa présence au sein des comités de pilotage et des autres espaces de concertation renforce la crédibilité des démarches. L'investissement des politiques dans le processus de coopération régionale lui donne ainsi une dimension stratégique qui permet de veiller à la prise en compte des besoins des territoires et de l'intérêt collectif. À l'échelle au-dessus, l'implication des collectivités et des politiques est aussi un facteur déterminant pour l'élaboration de stratégies régionales.

Enfin, la prise en compte de l'interpénétration des dynamiques locales, territoriales et régionales sur différentes échelles de temps doit être organisée. Une des forces d'INTEGRE a été de travailler sur ces différentes échelles spatiales en veillant à l'interaction entre les expériences, qu'elles proviennent du niveau local, territorial ou régional, et en permettant que les expériences menées à un niveau puissent bénéficier à un autre niveau au moins. En outre, le mode d'intervention d'INTEGRE a été de partir du local, pour aller vers le territorial, puis le régional. Cette approche dite « bottom-up » permet plus facilement de donner du sens à la coopération régionale en l'incarnant très concrètement par des exemples appliqués locaux, pour inciter les Territoires à développer des approches et stratégies régionales.

Cependant, pour réussir ce processus de régionalisation, il est important de soutenir ces dynamiques dans le long terme, car cela nécessite du temps pour construire des alliances durables et des moyens importants compte tenu des contraintes fortes (isolement par rapport au réseau régional, coûts de transport élevés, manque de temps, barrières linguistiques, etc.) difficilement surmontables par les Territoires. Il faut donc articuler l'échelle d'intervention spatiale avec l'échelle de temps. Il s'agit à court terme d'enclencher des actions de terrain localisées qui donnent des résultats probants et aident à enclencher des actions de politique publique à l'échelle du territoire à moyen terme et des actions à l'échelle régionale à moyen et long terme.

Néanmoins, cette mécanique ne peut fonctionner que si la capitalisation et la diffusion pour accompagner l'essaimage et le réinvestissement des expériences sont assurées. Cette condition de réussite nécessite des ressources humaines et matérielles dédiées pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication et de diffusion, ainsi qu'une stratégie de capitalisation progressive associant toutes les parties. Les compétences essentielles à réunir concernent la capitalisation de projet, la communication, les connaissances techniques environnementales.

© CPS-INTEGRE

Par ailleurs, un des leviers efficaces est l'appui aux initiatives privées, aux associations et aux organisations non gouvernementales. Ce type d'organisations fonctionne souvent de manière fédérative par nécessité de mutualisation financière, technique ou idéologique. Aussi, en les soutenant et en appuyant les réseaux actifs, ces initiatives participent elles-mêmes au développement de la dynamique régionale et à la mise en valeur de la coopération régionale si elles y trouvent leur intérêt.

4.5.3. Recommandations générales pour renforcer la coopération régionale des PTOM dans le cadre du FED régional

Deux types de recommandations peuvent être donnés au regard de l'expérience INTEGRE sur la coopération régionale en matière de gestion intégrée terre-mer, d'une part, des recommandations organisationnelles et méthodologiques pour renforcer les stratégies, les réseaux et structurer l'action, d'autre part, des recommandations thématiques pour consolider les échanges régionaux techniques soutenant le développement de la gestion intégrée sur le terrain.

Recommandations organisationnelles et méthodologiques

Il est fortement recommandé de veiller à l'implication des élus dans les comités de pilotage ou s'assurer de la présence de représentant des politiques dûment habilitées à prendre des décisions politiques et stratégiques dans les comités. La coopération régionale ne peut en effet se développer sans le soutien politique des exécutifs. Le pilotage de la coopération régionale par les élus eux-mêmes est crucial pour que les services administratifs puissent réellement dérouler leur stratégie sectorielle régionale et dédier des ressources humaines pour le faire.

Pour tisser des liens de coopération régionale, il faut pouvoir se rencontrer et s'organiser collectivement. Il paraît indispensable de créer des espaces de concertation formalisés et animés par les organisations régionales sur des thématiques communes pour aboutir à une réflexion partagée et à terme à des stratégies communes. Ces espaces de concertation pourraient réunir les acteurs et têtes de réseaux concernés, à travers des groupes de

© C. Neumuller

travails consultatifs et des élus. Ils permettraient la rencontre, l'information et l'échange entre l'ensemble des membres qui orienteraient leurs travaux thématiques en fonction des besoins.

L'intégration régionale des PTOM passe par un nécessaire rapprochement avec les pays ACP de la région. Il serait souhaitable de développer des modalités de coopération et des mécanismes d'échanges avec les autres organisations internationales et/ou avec les pays ACP :

- Étendre les appels à projets à des coopérations multilatérales et des appels à projet sur des thématiques plus globales qui permettraient aux acteurs de se positionner/ appels à projet type BEST ;
- Inciter à des actions ponctuelles en commun (manifestations, ateliers colloques) ;
- Identifier des personnes référentes PTOM au sein des organisations (si possible bilingues) ;
- Prévoir des mesures de la part de la délégation UE de Fidji pour inciter les pays ACP à coopérer avec les PTOM.

Pour qu'un projet soit porteur d'une dynamique de coopération régionale marquée, il faut opérationnaliser les capacités de l'équipe en charge de la développer. Il est ainsi recommandé de créer une force stratégique et opérationnelle (task force) régionale au sein de chaque projet qui porte de telles ambitions, ce qui pourrait être mis en œuvre par quelques actions structurantes :

- Soit dédier un chargé de coopération régionale au niveau de l'équipe du projet pour animer, réguler et fédérer soit, si le projet est construit par thématiques, s'assurer que chaque personne soit en charge d'animer les processus de coopération régionale dans son secteur et se coordonne avec les autres ;

- Placer des coordonnateurs techniques du projet au sein des divisions CPS/PROE pour animer la coopération régionale sur des thématiques spécifiques ;

- Prévoir des ressources humaines pour la capitalisation et la communication/diffusion.

Enfin, plusieurs **recommandations d'ordre méthodologique et technique** peuvent être établies sur la base des acquis du projet INTEGRE :

- Poursuivre le maillage du territoire régional avec des têtes de réseaux pour impulser et entretenir un travail coopératif ;

- Garder de la souplesse dans la mise en œuvre du projet pour laisser des marges de manœuvre aux initiatives émergeant pendant le projet ;

- Poursuivre l'organisation d'ateliers régionaux thématiques

- Poursuivre l'organisation d'échanges multilatéraux et bilatéraux en s'inspirant de la méthode « appel à projets » en lançant des appels à projets plus globaux sur des thématiques pour lesquelles les territoires n'ont pas encore identifié de projets concrets, par exemple sous forme d'appels à projets de type BEST simplifié, ce qui permettrait de faire émerger des acteurs et des projets innovants ;

- Continuer à faire porter les efforts de coopération régionale sur la formation des acteurs.

- Prévoir dans le budget du projet le coût important de la coopération régionale en Océanie lié notamment aux coûts des transports et d'hébergement (exemple : un atelier interprété rassemblant 50 personnes coûte en moyenne 100 000 euros).

Recommandations thématiques

Plusieurs thématiques ont déjà été porteuses de dynamiques fortes dans le cadre d'INTEGRE, en particulier la gestion des déchets et l'agriculture biologique qui sont structurées en filières régionales.

Les thématiques phares à traiter de manière transversale, car elles s'alimentent les unes les autres dans une approche de gestion intégrée, et à encourager au niveau régional pour consolider l'approche régionale de la GIZC sont les suivantes :

- La gestion des bassins versants ;

- le développement de l'agriculture biologique ;

- la gestion de l'eau ;

- La gestion du littoral, en particulier la lutte contre l'érosion côtière et contre l'artificialisation du littoral ;

- La gestion des déchets (sur terre comme sur mer) ;

- La préservation de la biodiversité terrestre et marine, comprenant notamment la lutte contre les espèces envahissantes ;

- La gouvernance et les approches participatives et transversales.

© CPS-INTEGRE

CONCLUSION

Le projet INTEGRE a indéniablement impulsé une démarche sans précédent de développement de la GIZC dans les PTOM et de coopération régionale sur les problématiques environnementales et de développement local durable. Cette dynamique est à poursuivre, tant par les politiques publiques de chaque territoire elles-mêmes, qu'au travers de projets de coopération sectoriels et intersectoriels de grande envergure.

Plusieurs leçons majeures du projet INTEGRE permettent d'envisager consolider cette dynamique.

Le constat premier est que la « **méthode INTEGRE** », qui représentait un pari d'innovation en ingénierie sociale, fonctionne. La stratégie consistant à miser sur l'appropriation de la démarche de GIZC par les acteurs locaux, au travers notamment de l'approche par le territoire local, par l'adaptation locale des concepts de manière pragmatique et par la mobilisation des acteurs dans des processus participatifs inhabituels, a donné de bons résultats en matière de responsabilisation, de dynamiques collectives et de sensibilisation du plus grand nombre.

Il reste **néanmoins des points de vigilance importants**. La démarche INTEGRE reste très dépendante des capacités d'animation du processus et du temps investi pour pouvoir accompagner les acteurs locaux sur le terrain à toutes les étapes du processus : au moment des diagnostics partagés, de la définition et de la hiérarchisation des enjeux et des actions à mener, de la mise en œuvre des actions elles-mêmes. Par ailleurs, un besoin de simplification des procédures administratives pour la mise en œuvre des actions de terrain est régulièrement signalé. Enfin, les modalités d'ancrage et de portage institutionnel dans les PTOM sont à consolider afin que les services référents s'approprient complètement les projets proposés par les acteurs locaux et soient de véritables partenaires en soutien des projets, dans un esprit de transversalité entre services.

Le second constat est que **l'action en matière de gestion intégrée terre-mer**, déclinaison adaptée du concept de GIZC, **a donné des résultats encourageants dans les différents PTOM**. S'il reste très difficile de mesurer l'impact environnemental réel des actions en raison du manque de données scientifiques initiales, le nombre d'actions et les moyens déployés laissent présager un impact réel sur les pratiques et les capacités des acteurs à continuer les processus engagés en matière de gestion intégrée terre-mer.

Plusieurs projets phares démontrent que la transversalité entre les services publics impliqués et la consolidation de gouvernances verticales innovantes, permettant notamment d'améliorer les partenariats entre les collectivités et les associations et entre les collectivités territoriales elles-mêmes, représentent une base méthodologique pertinente, adaptée aux situations et aux besoins des PTOM.

Ces projets jouent pleinement leur rôle de « sites pilotes » et leur « réplicabilité » est assurée par le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs locaux impliqués et par les outils rendus disponibles : cartes, fiches techniques, études, documents de référence divers. Ces outils ne seront utiles que s'ils sont utilisés et leur promotion par la CPS autant que par les services publics des territoires est une clé de la capitalisation du projet INTEGRE. Si ces documents ne constituent pas des recettes de cuisine universelles, ils constituent un fonds documentaire de capitalisation des actions pouvant servir de références techniques et de source d'inspiration pour de futurs projets. Par ailleurs, les gouvernances innovantes initiées localement fondent également de nouveaux modèles d'organisation de l'action publique participative pour les sujets de développement local pour lesquels la déconcentration des politiques publiques pourrait aller jusqu'à la décentralisation d'un certain nombre de tâches. En particulier, les comités locaux mis en place pour la planification et la mise en œuvre du projet INTEGRE constituent une base de travail très intéressante qu'il conviendrait d'asseoir et de consolider par la continuité de leur animation par les agents publics les mieux adaptés.

Sur ce point, les points de vigilance restent sérieux. D'une part, **le manque d'appropriation du projet par les élus et aux niveaux**

exécutifs les plus élevés est une carence importante qui empêche en l'état de transformer l'ensemble des expériences de terrain, pourtant très porteuses d'innovations et de dynamiques positives, en « stratégies Pays » en matière de gestion intégrée terre-mer dans chaque territoire. Le décalage entre le niveau institutionnel et le niveau technique est un frein que le projet INTEGRE n'a pas su ou pu surmonter suffisamment. La question qui se pose est de savoir si le parti-pris méthodologique était le bon. Le choix était plutôt de faire les preuves de l'intérêt de la « démarche projet » de gestion intégrée terre-mer et de proposer des « processus » plutôt que des plans et textes juridiques. L'hypothèse fondatrice, fondée sur de nombreuses expériences dans le monde depuis 20 ans, est que la GIZC ne se décrète pas, elle se construit progressivement par un long processus de conduite du changement, tant des représentations que des pratiques. Pour autant, le constat d'INTEGRE est que sans un encadrement et un portage politique minimum, consolidé par des textes de cadrage, les services publics ont une difficulté structurelle pour s'engager pleinement dans ces processus. La question est donc de savoir si la méthode choisie par un projet d'une telle envergure n'aurait pas dû en parallèle être soutenue par un texte réglementaire encourageant ou encadrant les grands principes de la GIZC.

Le troisième constat est que la coopération régionale ne se décrète pas non plus. En effet, même si INTEGRE est un projet émanant sur l'enveloppe régionale des PTOM, force est de constater que le projet a eu des difficultés à mobiliser les élus et les territoires sur l'intérêt de coopérer. Le constat n'est pas nouveau et de nombreuses études ont été faites par l'OCTA, l'AFD, le CESE sur la faiblesse du régionalisme dans la région. Le faible investissement des territoires dans le développement de l'intégration régionale avec les pays ACP est assez logique dans l'état de l'organisation des projets et des bailleurs. Pourtant, l'équipe s'est fortement mobilisée en impulsant et créant les conditions d'émergence d'initiatives pour développer des partenariats régionaux durables et ne doit pas rougir de ses résultats. Plusieurs réseaux sont désormais solides et les acteurs des PTOM échangent et collaborent, ce qui a largement facilité le travail d'élaboration de la programmation du 11e FED régional PTOM. Cependant, développer l'approche de GIZC dans la région Pacifique nécessiterait un projet plus ambitieux de coopération régionale englobant plus largement les PTOM et les pays ACP.

En définitive, le projet INTEGRE a inauguré une méthode et des actions de terrain qui ne peuvent se penser que dans le temps long et sur des espaces plus importants. INTEGRE a véritablement constitué la première phase d'un cycle de projets sur au moins une génération, qu'il reste à construire et à perfectionner en ne perdant rien des acquis du projet INTEGRE. Le pari à relever est désormais dans les mains des organisations régionales et des territoires eux-mêmes. Les populations et les acteurs locaux ont démontré quant à eux qu'ils étaient prêts et qu'ils n'attendaient que ça pour transformer le moindre soutien en action concrète pertinente au service de la population et de l'intérêt général.

© CPS-INTEGRE

ACRONYMES

ACP : Pays Afrique – Caraïbes – Pacifique

CANC : Chambre d'Agriculture de Nouvelle-Calédonie

CBD : Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique

CORP : Conseil des organisations régionales du Pacifique

CPS : Communauté du Pacifique

FDIP : Forum pour le Développement des îles du Pacifique

FED : Fonds européen de développement

GIZC : Gestion intégrée des zones côtières

ICRI : International Coral Reef Initiative

INTEGRE : Initiative des Territoires pour la Gestion Régionale de l'Environnement

LMMA: Locally Managed Marine Areas

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

OT : Ordonnateur Territorial

PIP : Pacific Invasive Partnership

POET-Com: Pacific Organic and Ethical Trade Community,

PROE : Programme Régional Océanien de l'Environnement

PTOM : Pays et Territoires d'Outre-mer

UE : Union européenne

UNFCCC : Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

UNDP: United Nations Program for Development

BIBLIOGRAPHIE

Institut français de l'environnement (IFEN), 2006- Actes du séminaire technique « Les indicateurs et le suivi de la gestion intégrée des zones côtières », ministère de l'Écologie et du Développement durable, 23 mars 2006

Narcy, J.-B., Degoy, A., 2017- Appui méthodologique à la mise en place d'une gestion intégrée des zones côtières dans les sites du projet INTEGRE en Nouvelle-Calédonie, Analyse transversale des 3 sites-pilotes -Note de synthèse - Rapport Projet INTEGRE, février 2017, 28 p.

Olsen (1993) : « Will integrated coastal management problems be sustainable ; the constituency problem ». Ocean and costal management.

Sen, Amartya (1989). "Development as capability expansion". Journal of Development Planning. 19 (1): 41–58.

Sen, Amartya (2000). Development as freedom (1. Anchor Books ed. ed.). New York : Anchor Books. p. 62.

Taglioni, François. « La coopération régionale dans l'Océanie insulaire : des processus polymorphes », Les Cahiers d'outre-mer, vol. 225, no. 1, 2004, pp. 4-4.

© Province Sud

Financed by / Financé par
European Union
Union européenne

Pacific Community
Communauté du Pacifique