



HAL
open science

La politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie : retour d'expériences sur un dispositif de co-construction et de co-planification

Caroline Lejars, Séverine Bouard, Nils Ferrand

► To cite this version:

Caroline Lejars, Séverine Bouard, Nils Ferrand. La politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie : retour d'expériences sur un dispositif de co-construction et de co-planification. *Sciences Eaux & Territoires*, 2021, 35, pp.68-75. 10.14758/set-revue.2021.1.11 . hal-03561822

HAL Id: hal-03561822

<https://hal.inrae.fr/hal-03561822v1>

Submitted on 8 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

La politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie : retour d'expériences sur un dispositif de co-construction et de co-planification

Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a approuvé en mars 2019 le schéma d'orientation de la première politique de l'eau du Pays. Cette politique, appelée « Politique de l'eau partagée » (PEP), est le fruit d'une large concertation ayant impliquée environ un Calédonien sur six cents. Cet article présente une rétrospective du dispositif de concertation mis en place pour le montage de cette politique. Il se focalise particulièrement sur le déroulement du processus et sur les outils d'appui à la planification qui ont été utilisés, en partie inspiré du dispositif de co-planification, appelé COOPLAN (Co-construction et co-planification de plan d'action pour la gestion de l'eau).

Enjeux de la concertation autour de l'eau en Nouvelle-Calédonie

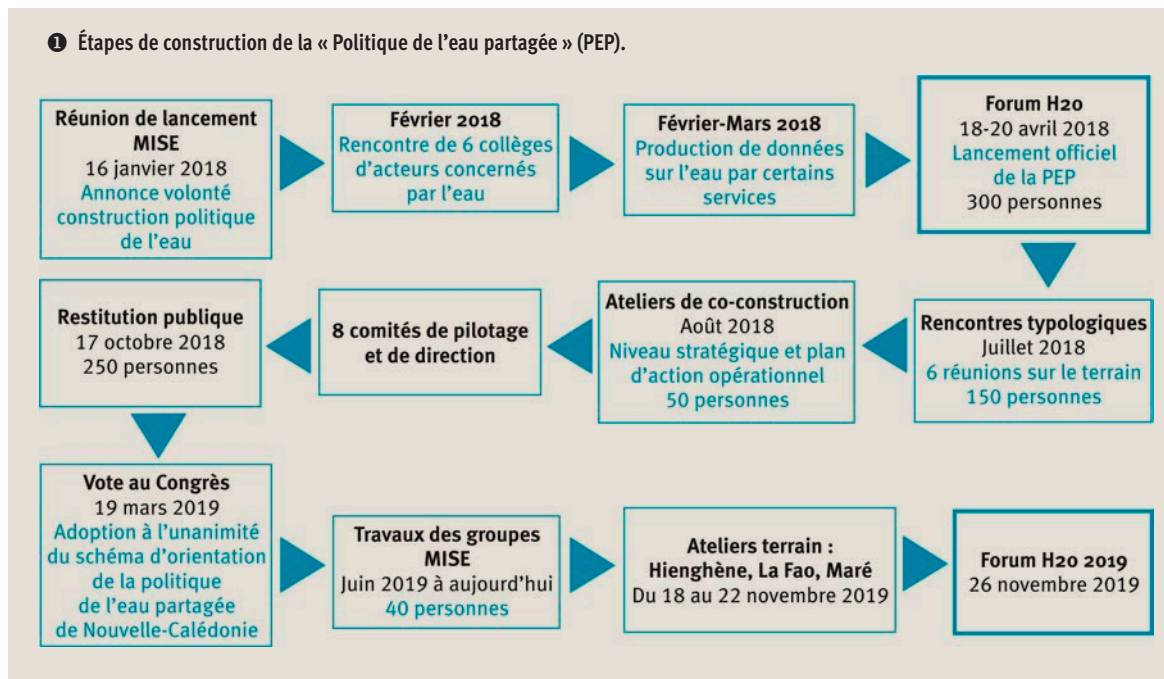
La gouvernance de l'eau en Nouvelle-Calédonie est le fruit d'une organisation institutionnelle particulière, dotée d'un cadre réglementaire lacunaire, en partie décalé par rapport aux usages et aux pratiques locaux. L'accord de Nouméa de 1998 a décrété et organisé la « décolonisation » de l'archipel via notamment le transfert progressif des compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie, l'organisation d'un référendum d'autodétermination et l'élaboration d'une « citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie ». La loi organique de 1999 caractérise la spécificité territoriale et sociale de la Nouvelle-Calédonie, dotée d'un statut *sui generis* et d'institutions propres (Congrès, gouvernement, Sénat coutumier, Conseil économique social et de l'environnement et conseils coutumiers). Ce statut lui reconnaît une double organisation :

- les provinces et communes qui constituent le socle de la démocratie calédonienne, leurs assemblées et conseils municipaux sont élus au suffrage universel direct ;
- l'organisation sociale kanak (clans et chefferies) qui, sur les huit aires coutumières que comprend la Nouvelle-Calédonie, repose sur la coutume et la tradition de l'oralité, n'excluant néanmoins pas le recours à la formalisation écrite (loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007 relative aux actes coutumiers).

Sur ces bases, les compétences de gestion de l'eau et des milieux aquatiques sont réparties entre quatre autorités :

- la Nouvelle-Calédonie, gestionnaire du domaine public fluvial situé hors terres coutumières ;
- les autorités coutumières, gestionnaires des ressources en eau situées sur terres coutumières ;
- les provinces, dont la compétence environnementale englobe les milieux aquatiques, et qui pour le Nord et le Sud ont demandé et obtenu, comme le permet la loi organique, la délégation de compétence pour la gestion des autorisations de prélèvement et l'entretien des cours d'eau ;
- les communes (ou leurs groupements), qui exercent la compétence d'alimentation des populations en eau potable lorsque la distribution d'eau est mise en place, ainsi que la compétence d'assainissement des eaux usées. Le maire est chargé de la police municipale, notamment en matière de salubrité publique.

La segmentation des compétences, particulièrement en fonction du type de foncier, complexifie fortement la gestion de l'eau à l'échelle du territoire. Les terres coutumières sur lesquelles les chefferies et les clans exercent la souveraineté, représentent 27 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie et hébergent 52 % des captages d'eau potable du territoire (DAVAR, 2018). Ce partage des responsabilités, couplé à des insuffisances réglementaires (Massenavette, 2011) complexifie la coordination des interventions sur le terrain et créent un contexte favorable à l'indécision.



Quoique l'eau ne soit globalement pas une ressource rare en Nouvelle-Calédonie, son partage et sa gestion font l'objet d'un nombre grandissant de déséquilibres ou de désordres. Des tensions commencent à apparaître particulièrement autour du paiement des factures d'eau et de la surconsommation d'eau potable (Davar, 2018), autour des pollutions notamment minières (Bouard *et al.*, 2016 ; Bouard *et al.*, 2020), ou sur terres coutumières, autour de l'eau « sacrée » (certaines sources ou trous d'eau étant interdits ou tabous). Par ailleurs, compte tenu de la répartition des compétences en fonction du statut foncier, l'eau et les infrastructures associées pourraient devenir des objets de revendications et de conflits sur terres coutumières (Trépiéd, 2011 ; Lejars *et al.*, 2020). Dans ce contexte, la nécessité de disposer d'un cadre de concertation des acteurs publics s'est progressivement imposée.

Construction de la « Politique de l'eau partagée » en Nouvelle-Calédonie : grandes étapes de la concertation

Portage politique et technique du processus

Portée par le responsable en charge de l'agriculture et le responsable en charge des affaires coutumières, l'initiative d'une « Politique de l'eau partagée » (PEP) a été lancée en janvier 2018. Un cabinet de conseil spécialisé en politique publique a été mandaté dans un premier temps pour organiser un forum de l'eau et dans un second temps pour appuyer la co-construction de la politique.

Les consultants se sont coordonnés avec les acteurs de la MISE (Mission interservices de l'eau). La MISE a été constituée dès 2017 pour coordonner les activités techniques des acteurs publics mais n'a été mandatée qu'en avril 2018 pour construire cette politique. Ce groupe interinstitutionnel réunit des acteurs des trois provinces, de la DAVAR (Direction des affaires vétérinaires,

alimentaires et rurales), qui est en charge du projet, de la DASS (Direction des affaires sanitaires et sociales), de la DIMENC (Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie). Les acteurs de la MISE, « cheville ouvrière » de la construction du processus, sont intervenus sur la politique de l'eau en plus de leur charge de travail quotidienne.

Le comité de pilotage politique chargé d'orienter et de valider les propositions de la MISE a été officialisé plus tardivement par le congrès de la Nouvelle-Calédonie en février 2019 (délibération n°395 du 20 février 2019), sous la dénomination de « comité de l'eau ».

L'organisation de travail conjuguant mobilisation des acteurs techniques et implication des décideurs s'est donc mise en place progressivement.

Les grandes étapes de la concertation

La PEP est le fruit d'une large concertation ayant impliqué environ un Calédonien sur six cents. Le processus de construction participative de la PEP a été concentré sur neuf mois. Lancée en janvier 2018, la première restitution publique du schéma d'orientation stratégique a eu lieu le 17 octobre 2018, une quinzaine de jours avant le premier référendum sur l'accession à la pleine souveraineté. En quelques mois, la concertation a abouti à un document de près de deux cents pages qui fixe les objectifs stratégiques de la PEP et propose sept cents actions à mettre en place.

Plusieurs moments-clés peuvent être relevés dans ce processus de construction (figure ❶) :

- une première phase de diagnostic, avec la production et la synthèse de données existantes (hydrologie, consommations, qualité) par les différents services concernés et par des collèges d'acteurs ;
- une phase de partage du diagnostic et de recueil des propositions d'actions avec un large panel d'acteurs lors du Forum de l'eau, puis de six réunions en régions ;

- un travail sur le schéma d'orientation stratégique, le plan d'action et les restitutions publiques.
- Le schéma d'orientation stratégique (Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2019) a été approuvé par le Congrès, à l'unanimité, en mars 2019. Sur les bases du schéma stratégique, la MISE a commencé la mise en œuvre effective des actions dès 2019.

Démarche et outils de la concertation

Déroulement et principes de la démarche de concertation

La démarche globale de concertation a reposé sur des principes classiques : la réalisation puis le partage d'un diagnostic et d'une vision commune de la situation de l'eau en Nouvelle-Calédonie, des propositions d'orientations hiérarchisées pour répondre aux grands enjeux identifiés et la construction d'un plan d'action concrétisant ces différentes orientations.

Toutefois, dans les faits, le processus de construction et de concertation n'a pas été linéaire. Les responsables politiques avaient initialement mandaté le cabinet de conseil pour organiser un forum de l'eau, avec l'appui des services de l'eau. Ce n'est qu'à l'issue du forum, et compte tenu du succès du forum, que d'une part, la MISE a eu le mandat officiel de poursuivre la construction de la PEP et d'autre part, que le cabinet de conseil a contractualisé son appui pour la seconde phase du processus jusque mars 2019. L'élargissement et le financement de

la suite du processus de concertation, avec notamment l'organisation d'ateliers locaux n'a également été décidé que suite au forum. De même, la création du comité de l'eau n'a été voté qu'en février 2019, après la première restitution publique du schéma d'orientation de la PEP. Le forum de l'eau de 2018 a ainsi constitué un moment clé et charnière dans la mise en place du processus.

Des outils supports inspirés de la démarche COOPLAN

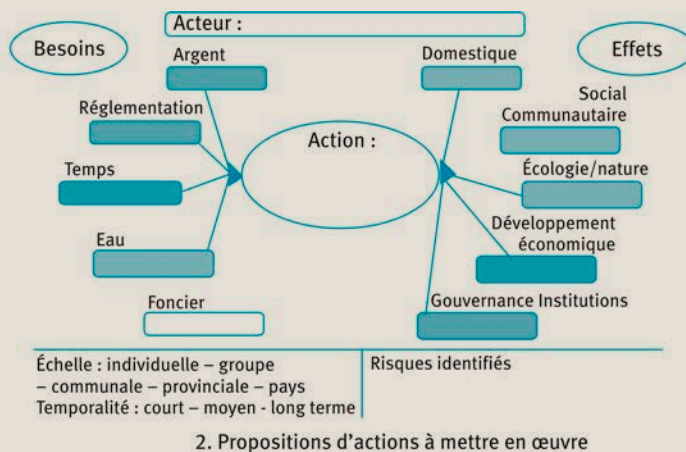
Quoique cela n'ait pas été explicitement mis en avant auprès des organisateurs du forum, la démarche et les outils support d'animation du forum ont été inspirés du dispositif COOPLAN. COOPLAN fait partie d'un ensemble d'outils destinés à appuyer les processus participatifs et a été développé dans le cadre de la démarche COOPLAGE (« Coupler des outils ouverts et participatifs pour laisser les acteurs s'adapter pour la gestion de l'eau »). COOPLAGE est une suite intégrée d'outils et protocoles participatifs destinés à accompagner et autonomiser des groupes d'acteurs de tous niveaux vers une discussion et un engagement réel dans des stratégies de changement social et environnemental (Ferrand *et al.*, pages 14-23 de ce numéro). Au sein de COOPLAGE, COOPLAN est un dispositif dédié à la co-construction de plans d'actions. Il permet, dans un usage classique, un premier travail en individuel ou petit groupe pour imaginer des actions à mettre en œuvre, puis une classification et une priorisation de toutes ces actions afin de les organiser dans un tableau de planification. Chaque

2 Les outils COOPLAN utilisés dans le cadre du comité de gestion de l'eau Voh Kone Pouembout.

Démarche COOPLAN mise en œuvre sur le comité de gestion de l'eau VPK (Voh Kone Pouembout)



1. Partage d'un diagnostic commun (simulation participative)



2. Propositions d'actions à mettre en œuvre

Echelle d'impact	Besoins						Réaliser les investissements nécessaires à assurer la qualité du service						Qui devrait faire ?				
	Financement	Législation	Temps de réalisation	Expertise	Description des étapes de mise en œuvre	Domestique		Social		Effets							
						Essentiel	Structurant	Environnement	Développement	Gouvernance							
VKP	Elevé	+++	5 ans	+++	+++	Améliorer la desserte/projets d'adduction	Essentiel	++	Structurant	++	Si traitement des rejets	+	Important	+++	Financement	+++	SIVOM VKP Province Nord
VKP	Elevé	+++	5 ans	+++	+++	Réparer les fuites AEP – Renouveler les réseaux anciens	Confiance	+			Moins de pertes	++			Financement	+++	SIVOM, Etat (contrat de développement)
VKP	Elevé	+++	5 à 10 ans	+++	+++	Investir dans le traitement de l'eau : MES, Fer, Manganèse...	Satisfaction, santé	++			Attention dans le traitement des déchets		Si qualité eau ++	+	Financement	+++	SIVOM Europe

3. Élaboration du plan d'action, en identifiant pour chaque action les besoins et les effets

action est planifiée, au sens où un responsable d'action, un calendrier, des indicateurs de suivi de réalisation et un budget prévisionnel sont associés à chacune d'elles. Entre 2015 et 2017, quelques agents des services de l'eau calédoniens ont été formés à cette démarche et ces outils (Pizette, 2019). L'approche COOPLAN, dans son format classique avait d'ailleurs été mise en œuvre dans le cadre du comité de gestion de la zone VKP (Voh Kone Pouembout, au nord de la Nouvelle Calédonie) (Bouteloup, 2016), tel que décrit dans la figure 2. Avec l'appui de chercheurs, certains agents des services de l'eau, précédemment formés à l'approche ou impliqués dans le comité de gestion de l'eau VKP, ont remobilisés ces outils dans le cadre de la construction de la PEP. Les outils COOPLAN ont complété la démarche et le processus portés et coordonnés par le cabinet de conseil, qui a lui-même une expérience de construction de politique publique, notamment pour avoir piloté la construction de la politique agricole partagée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, dans le cadre du processus de construction de la PEP, seuls les supports d'animation et de réflexion collective de COOPLAN ont été remobilisés et adaptés (fiches action par exemple).

Adaptation des outils pour le forum de l'eau

Le forum de l'eau s'est déroulé sur trois jours. Huit cents personnes ont été invités, couvrant l'ensemble des acteurs de l'eau. Trois-cent-cinquante personnes ont effectivement assisté. Sur les trois jours, une journée et demi a été consacrée à des débats en plénière et retours

d'expérience de pays étranger (Israël, Australie, Polynésie, France). Les trois autres demi-journées ont été consacrées à des ateliers participatifs. Les ateliers se déroulaient sur deux heures, avec une participation de trente à quatre-vingt personnes. Sur chaque demi-journée, huit ateliers de deux heures, menés en parallèle ont été mis en place autour de quatre thématiques différentes. Une équipe de vingt-quatre animateurs a appuyé le processus.

Chaque atelier thématique avait la même organisation : un partage synthétique du diagnostic réalisé en amont du forum (sous forme d'une présentation-discussion), un travail par sous-groupe autour de « résultats à atteindre » (sur la base de la fiche présentée sur la figure 3), un partage des propositions de chaque sous-groupe. À la fin de l'atelier, les participants pouvaient prioriser à l'aide de gommettes, les résultats à atteindre perçus comme les plus importants. Plutôt que de faire travailler les participants sur des propositions d'actions (comme prévu dans le schéma classique COOPLAN présenté figure 2), les groupes ont travaillé sur des résultats à atteindre (figure 3). Chaque groupe, de trois à sept personnes selon les ateliers, proposait ainsi un résultat à atteindre de la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie. Pour chaque résultat à atteindre, le groupe définit un calendrier (court terme, moyen terme ou long terme) et des porteurs (Gouvernement, Provinces...). Chaque groupe réfléchit également aux prérequis nécessaires pour atteindre ce résultat, en termes de compétences, d'outils techniques, de réglementation, de financements. Les

3 Fiche utilisée pour la proposition de résultats à atteindre lors du forum.

The worksheet is divided into several sections:

- TH3.1.13 5 Pré-requis : besoins**: De votre point de vue, pour y arriver, il faudrait : Faites vos commentaires sur les dimensions de vos choix.
- COMPÉTENCES**:
 - Clarifier la répartition des compétences (suffisance des collectivités peut être un frein).
 - Identifier les milieux sensibles, la nature de menaces (biologique, chimique, physique, force-flux).
 - Formations techniques pour le contrôle : hydrologie, chimie, process, maintenance.
- OUTILS TECHNIQUES, TECHNOLOGIE**:
 - Bureaux d'étude, laboratoires d'analyse.
 - Cartographie des milieux sensibles (niveau plus).
 - Guides de bonnes pratiques, information, sensibilisation des usagers.
- RÉGLEMENTATION**:
 - Définir norme de rejet par rapport à la sensibilité du milieu.
 - Création à long terme type SRM (équivalent par l'assainissement non collectif).
- FINANCEMENT**:
 - SRM financé par collectivités, etc.
 - Formations financées par collectivités.
 - Subventions.
- AUTRES : craintes, obstacles, facteurs de réussite, ...**
- Thème : Eau, ressources, services** (HO logo)
- Atelier : Eau, ressources, services** (ET-DES-POU-NOU)
- SUJET PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'EAU EN NC :** LUTTE CONTRE LA MENACE DES REJETS
- 1 Résultat à atteindre :** L'écrire de la façon la plus précise possible. Définir une réglementation permettant de contrôler les différents types de rejets (Agricole, assainissement non collectif, commerce, industrie...) en confrontant avec le milieu récepteur et les coûts de sanction qu'ils ont sur le foncier (public, privé, coutumier).
- 2 D'ici à :** Entourez l'année cible. 2019 Réduction brute. 2020 Mise en application. 2030
- 3 Impacts Santé** (+++): Pollution qualité eau. Coûts hospitaliers, activités sportives.
- Impacts Économiques** (+): Coût exploitation = coût traitement + assainissement non collectif. Pollution-paysage : coût tourist. Coût infrastructure + entretien.
- Impacts Environnement** (+++): Préservation biodiversité, ressource, stabilité d'écos.
- Impacts Aménagement NC** (++) : Intégration au fonc et aux autres aménagements.
- COMMENTEZ**: Diagramme de gouvernance montrant Communes (A), Provinces (A), Coutumiers (A), et GNC (A) avec des flèches et des numéros 4 et 5.
- Commentaires sur les aspects de gouvernance et de financement**: Quels devraient être les pilotes qui garantirait l'atteinte du résultat, y contribueraient fortement (numérotez : 1 - 2 - ...)

► impacts sur la santé, sur l'économie, sur l'environnement et en termes d'aménagements du territoire sont réfléchis. Chaque groupe restituait ensuite devant les personnes de l'atelier, puis les participants devaient prioriser les fiches en posant une gommette sur celles qu'ils considéraient comme les plus importantes pour le territoire.

La synthèse des fiches remplies par les sous-groupes a été réalisée par les membres de la MISE le soir des ateliers et a servi pour le compte rendu du forum prévu le lendemain.

Enfin après le forum, six ateliers complémentaires ont été réalisés dans six grandes localités de la Nouvelle Calédonie (intitulées « rencontres typologiques » sur la figure 1). Ces ateliers locaux ont permis d'intégrer des demandes spécifiques à des types de régions géographiques et de compléter les propositions faites lors du forum.

L'ensemble de ces propositions de résultats a ensuite constitué la base du schéma d'orientation de la PEP et du document de planification associée.

La construction du plan d'action

À partir des propositions de résultats à atteindre, les acteurs de la MISE ont défini les actions à mener pour atteindre ces résultats. Les actions ont été regroupées autour de grands objectifs. En reprenant les propositions faites par les participants, elles ont été priorisées et une première planification dans le temps a été réalisée (court, moyen et long terme). Plusieurs réunions MISE ont eu lieu en interne pour définir des porteurs de chaque action, des indicateurs de suivi et des budgets associés.

Ce travail a permis de construire d'une part le schéma d'orientation stratégique de la PEP (Politique partagée de l'eau, 2019), mais aussi une feuille de route pour les services avec des actions très précises (document en ligne partagé) (figure 4). Cette feuille de route, réalisée sous Excel®, est fortement inspirée du plan d'action utilisé par le comité de gestion de l'eau VKP (figure 2). Elle permet

en œuvre effective du schéma d'orientation. Ce fichier a également facilité l'évaluation des coûts du déploiement de la PEP.

Résultats et retour sur les outils et le processus

Fin 2019, une évaluation du processus de concertation a été effectuée (Pizette, 2019). Des enquêtes ont été réalisées auprès des animateurs et agents de la MISE, auprès des participants au forum et ateliers typologiques et enfin sur deux communes (Hienghène et Maré) auprès de personnes n'ayant pas pu participer au processus.

Retour des animateurs, des agents des services de l'eau et de la MISE

Certains animateurs et agents de la MISE avaient déjà reçu des formations à la participation, pour d'autres, c'était leur première expérience de la concertation.

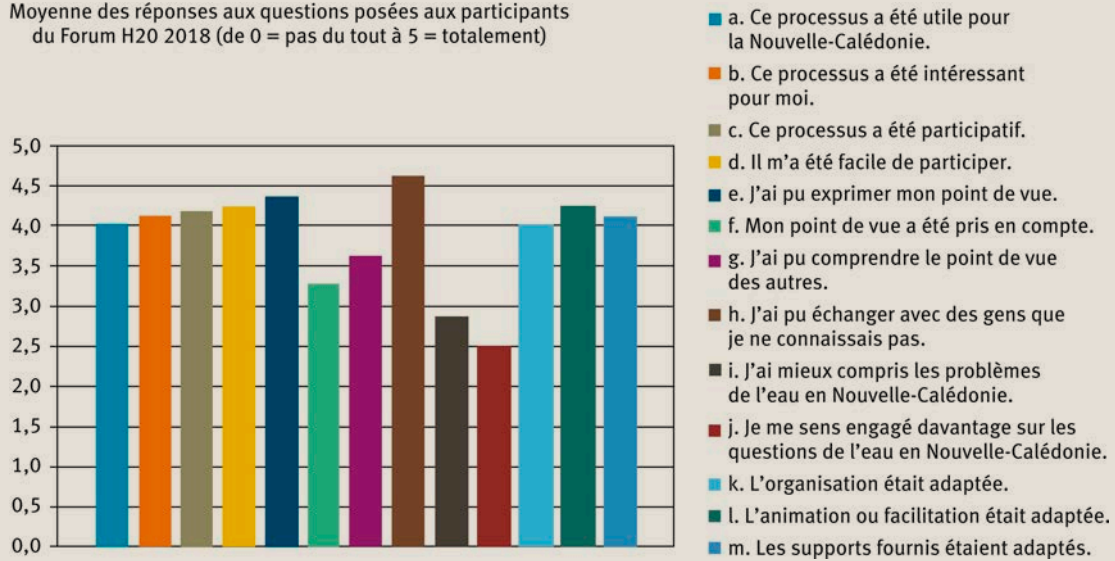
Plusieurs personnes questionnées expriment un sentiment de fierté d'avoir participé à un événement de grande ampleur tel que le forum et d'avoir été impliquées dans la construction de la politique de l'eau du pays. « Il y a un sentiment de fierté d'appartenir au groupe qui a participé à cette réussite » (un des animateurs du forum, propos recueilli par M. Pizette). Pour la majorité des agents des services de l'eau, la participation à la construction de la politique de l'eau a permis de redonner une légitimité à leur travail, de le valoriser, et de redéfinir l'eau comme un enjeu important. Animer ce processus de concertation a également eu un impact sur l'amélioration de leur compréhension des problématiques locales, en favorisant des moments de partage avec les participants. La participation a permis d'ouvrir le débat et de dialoguer, en plus de récolter des données utiles pour leur travail. Les outils ont facilité ce dialogue, l'animation des ateliers, la régulation des prises de parole. Ils ont donné un cadre clair à l'animation, y compris pour des agents non formés à l'animation.

4 Fichier permettant le suivi et la priorisation des actions.

Classement OS	Objectifs stratégiques	Indicateur impact	N° OP ¹	Objectif Opérationnel 1	N° OP ²	Objectif Opérationnel 2	N°Action	Action	Indicateur de réalisation	Budget Investissement	Budget fonctionnement	ETP	Pilote
1	Sanctuariser nos zones de captage et nos ressources stratégiques, préserver nos milieux	Nombre de zones avec protection effective base TO 2018. Part de la population concernée par ressource protégée base TO 2018. Taux de captage / forage réellement protégés base TO 2018.	1.2	Préserver ou restaurer le bon état quantitatif et qualitatif des eaux souterraines et superficielles notamment par une meilleure maîtrise des impacts	1.2.1	Restaurer le bon état écologique des bassins versants, des cours d'eau et des milieux aquatiques dégradés	1.2.1.8	Elaborer et mettre en œuvre un plan de remédiation prioritaire des milieux dégradés ayant un impact sur la ressource (>500 ha/an sur 5 ans)	Nbr ha réhabilités ou régulés				
1	Sanctuariser nos zones de captage et nos ressources stratégiques, préserver nos milieux	Nombre de zones avec protection effective base TO 2018. Part de la population concernée par ressource protégée base TO 2018. Taux de captage / forage réellement protégés base TO 2018.	1.2	Préserver ou restaurer le bon état quantitatif et qualitatif des eaux souterraines et superficielles notamment par une meilleure maîtrise des impacts	1.2.2	Poursuivre la protection des eaux destinées à l'alimentation humaine par la généralisation des périmètres de protection des eaux (PPE) sur tous les ouvrages AEP	1.2.2.1	Renforcer le soutien administratif, technique et financier aux communes pour la mise en place et l'actualisation des PPE	100% des PPE actualisés				
1	Sanctuariser nos zones de captage et nos ressources stratégiques, préserver nos milieux	Nombre de zones avec protection effective base TO 2018. Part de la population concernée par ressource protégée base TO 2018. Taux de captage / forage réellement protégés base TO 2018.	1.1	Connaitre nos besoins et nos ressources, définir nos ressources stratégiques : le Plan Ressources Stratégiques Eau 2023	1.1.2	Etablir un état des lieux initial (état zéro) des ressources en eau de la Nouvelle-Calédonie d'ici 2023	1.1.2.3	Définir les points de prélèvements (qualité), de mesure des débits pour l'état zéro; Réaliser des campagnes de mesures et de prélèvements nécessaires sur les masses d'eau, en priorisant sur les zones sensibles	Carte des points des suivis et résultats de campagnes				
1	Sanctuariser nos zones de captage et nos ressources stratégiques, préserver nos milieux	Nombre de zones avec protection effective base TO 2018. Part de la population concernée par ressource protégée base TO 2018. Taux de captage / forage réellement protégés base TO 2018.	1.2	Préserver ou restaurer le bon état quantitatif et qualitatif des eaux souterraines et superficielles notamment par une meilleure maîtrise des impacts	1.2.1	Restaurer le bon état écologique des bassins versants, des cours d'eau et des milieux aquatiques dégradés	1.2.1.5	Restaurer les ripisylves et mettre en place les bandes enherbées en priorisant les ressources stratégiques	km de berges restaurés				
1	Sanctuariser nos zones de captage et nos ressources stratégiques, préserver nos milieux	Nombre de zones avec protection effective base TO 2018. Part de la population concernée par ressource protégée base TO 2018. Taux de captage / forage réellement protégés base TO 2018.	1.2	Préserver ou restaurer le bon état quantitatif et qualitatif des eaux souterraines et superficielles notamment par une meilleure maîtrise des impacts	1.2.1	Restaurer le bon état écologique des bassins versants, des cours d'eau et des milieux aquatiques dégradés	1.2.1.9	Elaborer et mettre en place un plan de lutte contre les pollutions (diffuses, ponctuelles, accidentelles)	Nbr de projet de pollution/roducton rejet soutenu				
1	Sanctuariser nos zones de captage et nos ressources stratégiques, préserver nos milieux	Nombre de zones avec protection effective base TO 2018. Part de la population concernée par ressource protégée base TO 2018. Taux de captage / forage réellement protégés base TO 2018.	1.4	Mettre en place les outils de pilotage et de gestion de la ressource adaptés aux contextes et aux crises	1.4.2	Planifier l'aménagement et la gestion des ressources stratégiques	1.4.2.6	Définir les plans de gestion spécifiques aux ressources stratégiques, Plan RS Eau 2023	Nbre de plan de gestion RS				

5 Retour des participants sur le processus.

Moyenne des réponses aux questions posées aux participants du Forum H2O 2018 (de 0 = pas du tout à 5 = totalement)



Certains agents et animateurs remontent également une vision beaucoup plus mitigée. « *J'ai l'impression que le travail a été fait trois fois : pendant les réunions de préparation où une grille avait déjà été proposée, puis au moment du forum où on a rediscuté des actions et ensuite pendant les réunions territoriales* » (animateur du forum). Le fait que la démarche ait été mise en place et financée par étapes, a créé un sentiment de répétition. Au démarrage, les animateurs n'avaient pas de vue générale sur la méthode qui pourrait être mise en place, d'une part parce que le forum de l'eau a été organisé de manière participative que tardivement, d'autre part parce que les ateliers sur les six régions typologiques n'ont été financés qu'à l'issue du forum.

La participation demande une longue temporalité de mise en œuvre. Il s'agit de s'organiser en premier lieu, d'impliquer des participants, de trouver le temps de se retrouver et de laisser les personnes s'exprimer, débattre, s'accorder, trouver des compromis, etc. Cette démarche requiert des allers-retours, du temps pour le co-apprentissage, mais également des moyens, autant humains que financiers importants pour mener à bien la concertation jusqu'à son terme. Dans le cas de la PEP, les acteurs de la MISE se sont vu impliqués dans la construction d'une politique en plus de leur charge de travail quotidienne. Cette démarche aurait nécessité des ressources humaines supplémentaires ou un calendrier de réalisation plus étendu. Le budget alloué à la concertation dans l'ensemble du processus de construction a été trop faible. Une grande partie a été dédiée à l'organisation du forum, à la communication, mais peu de moyens supplémentaires ont été débloqués pour les phases pré et post forum.

Retour des participants à la démarche

Les retours des participants au forum et aux ateliers de terrain ont globalement été très positifs.

À la clôture du forum, plusieurs participants expriment un « *sentiment de partage* ». Les deux responsables politiques en charge de la PEP évoque « *un succès* », « *une méthode plébiscitée* » (Discours de N. Metzdorf, clôture du forum H2O).

La démarche a été perçue par certains participants comme un « *véritable exercice de démocratie participative* ». « *C'est la première fois que je participe à un véritable exercice de concertation citoyenne et j'ose le dire, de démocratie participative* » (directeur du WWF, clôture du forum H2O).

La figure 5 synthétise les réactions recueillies auprès de cent cinq participants au forum : 98 % des personnes apprécient d'avoir échangé avec des gens qu'ils ne connaissaient pas ; 90 % des personnes interrogées pensent que le processus a été utile, intéressant, et participatif ; 85 % des personnes interrogées disent avoir pu exprimer leur point de vue et apprécient qu'il ait été pris en compte. Les outils supports la démarche ont été jugés pertinents pour à 80 % des participants. À l'issue du processus, 90 % des personnes disent avoir mieux compris les problèmes liés à l'eau et 50 % des participants au forum déclarent se sentir davantage engagés dans les questions de l'eau. Selon ces derniers, le processus participatif mis en œuvre a renforcé leur volonté d'implication dans la recherche de réponses aux enjeux émergents autour de la question de l'eau en Nouvelle-Calédonie. Par exemple, une proposition mise en avant à plusieurs reprises a été « la sanctuarisation de ressources en eau stratégiques ». Dans un atelier, cette proposition a été portée par un groupe ayant des représentants des entreprises minières, bien qu'une telle proposition puisse rendre impossible l'exploitation minière sur certains massifs riches en nickel. Dans plusieurs groupes, des propositions ont ainsi fait consensus même si elles pouvaient potentiellement mettre en tension des intérêts différents.

Des propositions très novatrices ont enfin été mises en avant. Parmi elles, on peut citer des propositions autour d'un statut de l'eau qui serait défini comme personnalité juridique vivante (sur le modèle du fleuve Whanganui en Nouvelle-Zélande) ou de nouveaux systèmes de gouvernance faisant une large place à des experts indépendants des calendriers politiques.

Retour de personnes n'ayant pas participé

Des enquêtes menées localement sur deux communes auprès de personnes n'ayant pas participé ont permis d'avoir un retour sur le schéma d'orientation de la politique produit. Les objectifs du schéma d'orientation de la PEP leur ont été présentés et pour certains, le document leur a été donné à lire.

De manière générale, des réactions positives ont été émises : « *c'est complet* », « *c'est intéressant* », « *tout est dit* ». Les objectifs de la PEP prennent en compte la diversité des problématiques rencontrées par les habitants interrogés. Ils sont cohérents vis-à-vis des attentes des personnes enquêtées. Plusieurs personnes ont relevé la forte prise en compte des enjeux environnementaux et notamment de la protection de ressources.

Toutefois, pour reprendre les termes d'une personne interrogée « *La PEP, c'est bien, mais ça fait un peu trop rêver* » (entretien à Maré, propos recueilli par M. Pizette). Pour plusieurs personnes interrogées, le nombre d'actions est beaucoup trop important, et leur hiérarchisation paraît encore nécessaire. En l'état, ces personnes interrogent notamment la faisabilité financière du plan d'action.

Conclusion

Cet article présente une rétrospective du dispositif de concertation mis en place pour le montage de la « Politique partagée de l'eau » en Nouvelle-Calédonie. Cette démarche s'est inspirée d'outils issus du dispositif de planification COOPLAN. Dans une démarche de concertation engagée par le gouvernement et portée par un cabinet de conseil mandaté à cet effet et par les agents des services de la MISE, ces outils ont été insufflés par des chercheurs impliqués dans le dispositif. Ils ont été adaptés avec l'appui d'agents de service de l'eau qui avaient été formés à la démarche COOPLAGE, l'avaient appliquée ou avaient participé à un processus similaire, à plus petite échelle au niveau d'un comité de gestion. Cet exemple illustre ainsi en quoi la démarche COOPLAGE est « ouverte » et comment la suite d'outils peut être utilisée dans un processus de concertation à grande échelle. Actuellement, d'autres outils de la suite COOPLAGE sont utilisés, notamment à Maré, sur la base du jeu sérieux WAG, dans un objectif de communication et de sensibilisation autour de la PEP.

Enfin, le dispositif de concertation décrit dans cet article a permis de faire émerger et de discuter des propositions innovantes, notamment autour du statut de l'eau, de la sanctuarisation de ressources en eau stratégiques, ou la mise en place de systèmes de gouvernance.

Le processus de concertation a participé au co-apprentissage autour de la gestion de l'eau, d'une part autour du diagnostic mais également autour de la faisabilité des actions. Une telle démarche a permis un consensus autour de la PEP, qui a été adoptée au Congrès à l'unanimité. ■

EN SAVOIR PLUS...

- **BOUARD, S., LEJARS, C., LE MEUR, P.-Y., FERRAND, N.**, 2016, Exploring water governance in Pouembout (New Caledonia), in : *Water governance in Oceania workshop*, Nadi, Fidji Islands, 28-29 June 2016.
- **BOUARD, S., LEJARS, C., SABINOT, C., COULANGE, D., GROCHAIN, S., et al.**, 2020, Goutte (volet 2) : La gouvernance de l'eau sur terres coutumières en Nouvelle-Calédonie : de la connaissance des usages et des savoirs à la production d'outils de gestion et de politiques adaptés, in : CAYROL, F. (ed.), TATIN, C. (collab.), *Au fil de l'eau, Nouméa 2019, workshop des 17 et 18 septembre*, PUNC, Collection CRESICA, p. 30-33.
- **BOUTELOUP, P.**, 2016, *La gouvernance de l'eau à partir d'une démarche participative : de l'analyse à la planification de la gestion de l'eau sur la zone VKP, Nouvelle Calédonie*, Rapport de stage IAC/PN, en collaboration avec le Cirad et Irstea (UMR Geau), diplôme d'ingénieur de l'ISTOM.
- **CHALAGIRAUD, B.**, 2018, *Vers une politique partagée de l'eau en Nouvelle-Calédonie ?*, mémoire de thèse professionnelle, École des Ponts ParisTech et AgroParisTech.
- **DAVAR** (Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales), 2018, *Forum H2O : quelques chiffres clés*, document présenté le 18, 19 et 20 avril 2008 à Nouméa, https://davar.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/2018_forum_h2o_book_eau_nc.pdf
- **GOVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE**, 2019, Politique de l'eau partagée, schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie, https://davar.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/pep_schema_dorientation_pour_une_politique_de_leau_partagee_de_la_nouvelle-caledonie.pdf
- **LEJARS, C., BOUARD, S., SABINOT, C., NEKIRIAÏ, C.**, 2020, Quand « l'eau, c'est le lien » : suivre l'évolution des réseaux d'eau pour éclairer les pratiques et les transformations sociales dans les tribus kana, *Développement durable et territoires*, vol. 10, n° 3, <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.15704>
- **MASSENAVETTE, C.**, 2011, La reconnaissance législative du domaine fluvial de la Nouvelle-Calédonie : la fin d'une longue période d'insécurité juridique, *Revue juridique de l'environnement*, vol. 36, n° 1, p.17-30, <https://doi.org/10.3406/rjenv.2011.5463>
- **PIZETTE, M.**, 2020, *L'évaluation des processus de concertation pour la construction des politiques de l'eau en Nouvelle-Calédonie*, mémoire de stage pour l'obtention du Master 2 Gestion territoriale et développement local, cursus Monde émergent, monde en développement, Université Jean Moulin Lyon 3.
- **TREPIED, B.**, 2011, Des conduites d'eau pour les tribus. Action municipale, colonisation et citoyenneté en Nouvelle-Calédonie, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 58, n° 4, p. 93-120, <https://doi.org/10.3917/rhmc.584.0093>



Les auteurs

Caroline LEJARS^{1,2}

1. G-EAU, INRAE, CIRAD, AgroParisTech, IRD, Montpellier SupAgro, Univ Montpellier, 73 Rue Jean-François Breton, F-34398 Montpellier Cedex 5, France.

2. IAC, Centre de Recherches Nord Thierry Mennesson, BP 6, 98825 Pouembout, Nouvelle-Calédonie.

📧 caroline.lejars@cirad.fr

Séverine BOUARD

IAC, Centre de Recherches Nord Thierry Mennesson, BP 6, 98825 Pouembout, Nouvelle-Calédonie.

📧 bouard@iac.nc

Nils FERRAND

G-EAU, INRAE, CIRAD, AgroParisTech, IRD, Montpellier SupAgro, Univ Montpellier, 361 Rue Jean-François Breton, BP 5095, F-34196 Montpellier Cedex 5, France.

📧 nils.ferrand@inrae.fr