

# Gestion et conservation en milieu communautaire

## Les enjeux de la gestion communautaire des ressources marines aux Iles Fidji

*Aliti Vunisea, Chargée de la pêche en milieu communautaire de la CPS*

La gestion communautaire des ressources marines — prônée par les chercheurs, les spécialistes et les animateurs socioéducatifs comme étant la meilleure approche des pratiques modernes de gestion des pêcheries — est une version organisée et régulée des pratiques traditionnelles de gestion en usage aux Fidji et dans les autres pays insulaires océaniques depuis des générations.

La gestion communautaire optimise la participation des communautés et permet d'en mobiliser tous les secteurs, à savoir les hommes comme les femmes. Le défi qu'elle présente est qu'elle repose sur la coopération et le sens communautaire, tout en s'inscrivant dans un mode de fonctionnement de type semi-capitaliste et à prédominance individualiste. Depuis six à sept ans, les activités de gestion communautaire engagées aux Fidji ont connu des fortunes diverses selon le lieu du projet, l'organisation matrice et les contacts initialement établis avec les communautés. Récemment, un groupement de gens travaillant dans la gestion communautaire des pêcheries est parvenu à nouer des liens et des relations avec les services publics, des ONG, des organisations de protection de l'environnement et des personnes individuelles. La FLMMA (*Fiji Locally Managed Marine Areas*) a donné une base ferme à ses initiatives et a établi des partenariats avec les communautés et avec d'autres organisations. Elle a aussi mis en place des zones de gestion pilotes et utilise les personnes qui y participent pour assurer la poursuite du travail de gestion communautaire. Avec l'aide de la section Pêche en milieu communautaire, le service des pêches de Fidji a défini son propre programme grâce auquel la gestion communautaire de la pêche deviendra une initiative d'État. La vulnérabilité des ressources côtières, la nécessaire sensibilisation des populations et les demandes de gestion sont à l'origine de son programme. Comme les autres projets, son initiative a pour principe fondamental de mobiliser les communautés et les propriétaires des ressources afin qu'ils assument la responsabilité de la gestion de ces ressources.

Les systèmes de contrôle et de suivi de l'utilisation des ressources traditionnellement appliqués en milieu communautaire n'étaient pas conçus comme des mesures intentionnelles de gestion bien qu'ils aient servi, directement ou non, aux mêmes fins. Ces systèmes prenaient diverses formes : clôtures occasionnelles en raison de la mort d'un chef, interdictions saisonnières applicables à certains lieux de pêche ou à certaines espèces, tabous liés à la consommation des poissons totem, sacralisation de certains lieux de pêche, pêche rituelle et activités connexes qui, en bien des occasions, permettaient d'alléger la pression due à la pêche pendant des périodes de durées diverses. Dans certaines régions du pays, il existe aussi

des légendes sur l'appel lancé par les tortues et les anguilles. Ces pratiques de gestion sont semblables à celles adoptées et pratiquées dans la plupart des autres pays insulaires océaniques; seuls varient leur forme et leur mode d'exécution. En règle générale, ces systèmes n'étaient pas des pratiques de gestion directe des pêches mais relevaient plutôt d'un mécanisme global de gestion de ressources très variées. Ainsi, n'y avait-il généralement pas de distinction précise entre terre et mer, qui étaient considérées comme un tout; en conséquence, c'est l'ensemble des ressources — désigné par le mot *vanua* qui signifie la terre, la mer, les êtres humains et toutes les ressources — qui était soumis à une utilisation régulée.

Avec le temps, ces pratiques traditionnelles se sont érodées devant les façons de voir modernes, les croyances chrétiennes et d'autres facteurs analogues, mais "l'institution" et les structures associées — direction, protocole, respect et croyances — perdurent. La mobilisation communautaire quant à elle est déjà un fait bien établi de la routine et du travail quotidien des gens. Les rôles traditionnels et les systèmes d'utilisation des ressources par les communautés restent précisément définis même si les rôles évoluent, comme dans tout autre système, et même si leur pertinence et leur utilité sont remises en question.

L'approche moderne de la gestion communautaire, à laquelle les gens devront s'adapter, impliquent des "interventions" extérieures et un ajustement à des modes nouveaux de direction et d'apprentissage. Les chefs de village doivent s'occuper de l'affectation des fonds, calculer les indemnités monétaires et organiser le calendrier des villageois de manière à équilibrer les besoins liés au mode de vie traditionnel et les exigences de la vie moderne.

Cette situation se complique encore du fait de l'évolution progressive des structures d'autorité et de la dynamique communautaire, sous l'effet de l'exode rural, de l'urbanisation, du mode occidental d'éducation, des réseaux planétaires et des télécommunications. On assiste donc fréquemment à une modification des préférences alimentaires, à l'exploitation de nouvelles pêcheries, à l'infiltration de ces nouvelles entreprises dans le cadre traditionnel du village, à l'emploi des hommes et des femmes loin des villages et à de nombreux autres défis.

Les habitants des villages et des zones rurales continuent à remplir des fonctions traditionnelles spécifiques au sein de leur communauté, mais nombre d'entre elles ont été adaptées au mode de vie moderne et à de nouvelles formes de socialisation.

L'approche actuelle de la gestion communautaire des ressources repose principalement sur un apprentissage en participation. Il s'agit là d'outils éprouvés et largement utilisés dans le monde pour recueillir des données et mobiliser les gens afin qu'ils prennent part aux initiatives de développement et de gestion. Les organisations non gouvernementales (ONG), les ministères et les organismes de protection de l'environnement qui travaillent dans le domaine de la gestion communautaire des ressources aux Fidji ont recours à une large palette d'outils fondés sur la démarche participative. La réussite des initiatives en milieu communautaire tient en partie aux activités ainsi menées car elles favorisent une large interaction avec les communautés et la participation de tous ses éléments; elles permettent aussi de discuter, de débattre des problèmes et de poser des questions sans être soumis aux limitations imposées par la société ou la tradition.

Des discussions concernant le rôle des hommes et des femmes, l'appartenance ethnique et les questions culturellement sensibles, qui n'auraient peut-être jamais été possibles par le passé, se trouvent ainsi facilitées grâce au processus d'apprentissage communautaire en participation. Il demeure qu'il faut lever nombre d'obstacles avant de pouvoir susciter une participation digne de ce nom.

Plusieurs questions n'ont toujours pas trouvé réponse ou méritent d'être examinées plus avant :

- le cadre opérationnel d'arrière plan que sont la double propriété des ressources, et les modalités d'accès et d'utilisation des ressources n'ont pas été remis en question jusqu'ici. Cet équilibre sera-t-il perturbé du fait des changements de propriété qui interviendront dans le cadre du projet *I qoliqoli* ?
- la modification des structures d'administration et d'autorité. Quelle incidence la restructuration du Conseil des affaires fidjiennes aura-t-elle sur les besoins et aspirations actuelles des Fidjiens ?
- en matière de gestion des pêches, les femmes devraient-elles être considérées comme des participants ou des partenaires ?
- renforcement des interactions entre les différents secteurs qui interviennent dans la gestion communautaire.
- continuité des projets.
- indicateurs de succès.

### 1. Changement du mode de propriété dans le cadre du projet *I qoliqoli*

Dans la majorité des cas, les régimes de propriété des zones marines sont bien définis et enregistrés. Les principes coutumiers reconnus en matière d'utilisation des ressources marines couvrent la propriété des zones de pêche, l'accès à ces zones et les droits de pêche sur l'ensemble de la zone intertidale et du littoral jusqu'au tombant externe du récif (*kanakana* et *I qoliqoli*). *Kanakana* est le terme qui décrit la zone réservée à la pêche vivrière; il s'agit généralement de la zone côtière jouxtant le village qui englobe les mangroves, les vasières, les replats sableux, les lagons et les récifs. *I qoliqoli* désigne la zone de pêche dans sa globalité, et couvre donc les zones situées au-delà de *kanakana*.

Du fait de leur droit d'accès légal, les propriétaires coutumiers détiennent des droits de pêche exclusifs sur leur *I qoliqoli* tandis que l'État est propriétaire des eaux jusqu'à la laisse de haute mer. Il y a ainsi une dualité tant de la propriété que de la notion d'utilisation des ressources. Dans les deux cas, les propriétaires coutumiers jouissent de droits importants sur leurs zones côtières, de sorte que toute initiative de gestion des ressources marines doit nécessairement engager la communauté. Cette double propriété est parfois source de conflits et de soucis pour les propriétaires coutumiers. Il existe en effet 410 *I qoliqoli* aux Fidji, dont plus de 200 ont été visitées et enregistrées par la Commission des terres et des pêcheries coutumières. Celles qui ne l'ont pas été sont pour la plupart des rivières et de petits cours d'eau.

Les droits de propriété ou de jouissance des *I qoliqoli* jouissent d'un statut plus élevé que ceux applicables aux *yavusa* ou *vanua* (les terres). C'est pourquoi le *liuliu ni yavusa*, à savoir le chef d'un *yavusa*, est le détenteur des droits de propriété. À la différence des terres qui, aux Fidji, appartiennent au clan ou *mataqali*, la délimitation des différents *I qoliqoli* a toujours été source de litiges. Bien souvent, la propriété communale des *I qoliqoli* est complexe. Il arrive que le grand chef, qui est propriétaire de l'*I qoliqoli*, accorde des permis de pêche ou à passer des accords avec les entreprises qui exploitent le corail ou avec des investisseurs extérieurs par exemple, à l'insu des nombreux villages et districts relevant de sa juridiction.

Dans son programme, le gouvernement déclare qu'il faut restituer aux propriétaires coutumiers la pleine propriété des *I qoliqoli*, ce qui soulève cependant plusieurs questions :

- comment cette mesure sera-t-elle appliquée dans la pratique si les coutumiers font valoir que la propriété foncière se prolonge jusqu'au littoral ? La propriété du littoral reviendra-t-elle aux lignées du clan ou *mataqali*, comme celle des terres ?
- si cette conception est retenue, les gens se retrouveront-ils privés des terres jouxtant les plans d'eau et le littoral ?
- qu'advient-il des dispositions applicables aux zones de pêche vivrière des *I kanakana* et *I qoliqoli* si celles-ci sont délimitées et appartiennent à une entité spécifique ? Qu'advient-il dès lors de la propriété communale ?
- quelles conséquences aura cette modification des régimes de propriété sur les initiatives de gestion communautaire où le pouvoir de décision revient au clan tout entier et non au *yavusa* comme c'est aujourd'hui le cas ?
- si la propriété reste entre les mains du *yavusa*, et du *liuliu ni yavusa* comme c'est actuellement le cas, seront-ils en droit de traiter et de négocier avec des investisseurs pour le compte de tous les membres ou sous-groupes d'un si vaste groupement de clans ou de villages ?

Être propriétaire tend également à signifier détenir le contrôle absolu du développement des zones côtières, ce qui peut s'avérer un avantage du point de vue de la gestion, ou un handicap si le *yavusa* titulaire des droits de propriété est porté sur le développement. Cela signifie

aussi que les propriétaires des *I qoliqoli* devront assumer de plus lourdes responsabilités pour la protection de leurs ressources. Les questions ci-dessous relatives à la propriété des ressources et à l'accès à ces ressources par tous les membres des communautés doivent être résolues dès la mise en oeuvre des efforts visant à restituer la propriété des ressources à leurs ayants droit traditionnels. Il faudra faire appel à la bonne volonté et au soutien de toutes les parties concernées pour délimiter les zones et les régimes de propriété de façon concluante.

## 2. Modification des structures d'administration et d'autorité

Outre les complexes droits de propriété et de jouissance, la population est aussi soumise à un double système d'administration ou de tutelle. Toute action engagée auprès des communautés met en jeu le système administratif gouvernemental ainsi que la coutume, qui s'appliquent tous deux aux communautés. Ainsi, chaque village est dirigé par un chef de village, qui a aussi qualité de responsable administratif.

Ces notables n'occupent pas nécessairement un rang élevé dans la coutume. Le responsable coutumier du village ou *liuliu ni yavusa* est à distinguer du chef de village qui est appelé *turaga ni koro*. Ce dernier travaille en liaison avec les responsables coutumiers pour la mise en oeuvre des projets. Sa fonction est principalement administrative, et il fait office de correspondant des pouvoirs publics ou de toute entité extérieure.

Le Conseil des affaires fidjiennes fait actuellement l'objet d'un remaniement de fond. Il reste à savoir si la restructuration prévue répondra aux aspirations de l'ensemble des Fidjiens, y compris ceux qui vivent en zones urbaines. C'est là un aspect important pour bien des propriétaires coutumiers qui sont dotés de pouvoirs de décision, mais ne résident plus au sein de leur communauté d'origine. Ils conservent un contrôle à distance des ressources dont ils sont propriétaires et des personnes qui les exploitent. Motivés par des aspirations et un mode de vie autre, les gens qui vivent loin de leur village natal peuvent aussi acquérir une vision très différente de la manière dont les ressources devraient être utilisées, mises en valeur ou gérées. Les modèles évoqués plus haut s'inscrivent dans un processus simple auquel les gens devraient pouvoir s'adapter mais, dans certains cas, les anciens et les chefs de communautés sont partis s'installer en ville et ont été remplacés par un nouveau responsable au sein de la communauté. Le défi consiste donc à savoir comment la restructuration du Conseil des affaires fidjiennes parviendra à intégrer cette évolution, et quelles seront à l'avenir les modalités nouvelles qui permettront de relier les communautés à l'administration moderne.

## 3. En matière de gestion des pêches, les femmes devraient-elles être considérées comme des participants ou des partenaires ?

Les femmes occupent un rôle important dans les activités communautaires en place aux Fidji; les ONG, les ministères et les organisations de protection de l'environnement ont tout fait pour les associer à leur action. Il demeure que

l'on attend toujours des femmes qu'elles préparent et servent les repas offerts lors des stages ou ateliers de formation qu'elles suivent. Elles doivent donc à la fois assister aux ateliers et aux réunions, et prendre en charge leurs aspects pratiques. L'enjeu est donc désormais de traiter les femmes comme partenaires – et non comme simples participantes – du processus de décision, de planification, de suivi et d'évaluation. Certaines ONG, comme *Women in Fisheries*, sont spécifiquement consacrées aux femmes. Faut-il poursuivre ainsi, ou devrait-on inscrire l'avancement des femmes dans une démarche communautaire de la gestion des pêches ? Il faudrait alors identifier et lever tous les obstacles et restrictions sociales qui empêchent les femmes de devenir des partenaires à part entière de l'action menée dans ce domaine.

## 4. Renforcement des interactions entre les différents secteurs qui interviennent dans la gestion communautaire

Malgré les multiples succès de la gestion communautaire aux Fidji, un travail considérable reste à faire pour resserrer les liens entre les ministères, les ONG et les autres entités intéressées. La gestion des ressources côtières ne concerne pas seulement le littoral, mais s'applique également aux bassins hydrographiques, au cours supérieur des rivières et aux zones cultivées. Bien des facteurs interconnectés ont une incidence sur les ressources côtières, et il s'ensuit que les efforts engagés pour protéger ces ressources doivent eux aussi être conjugués. Directement ou indirectement, leur impact se fait toujours sentir sur la gestion des ressources. Les initiatives de gestion devraient rapprocher les ministères des forêts, de l'agriculture, du tourisme et de la santé, et tenir compte des accords concernant l'exploitation agricole, les régimes de propriété et les baux fonciers. Ces liens permettraient aux divers intervenants de rester informés de leur action respective et favoriseraient la collaboration dans les projets communautaires. Cette mise en relation des différents secteurs serait des plus utiles pour les actions de gestion des pêches déjà engagées.

## 5. Continuité des projets communautaires

Depuis toujours, les spécialistes du développement et les gestionnaires s'inquiètent de savoir comment les projets peuvent perdurer une fois que les promoteurs, les bailleurs, les spécialistes et autres experts se sont retirés. Le suivi et l'évaluation sont des activités essentielles pour le succès des projets. Que se passe-t-il trois ans après qu'un partenaire "extérieur" se soit retiré d'un projet de gestion ? Doit-il continuer à effectuer des visites périodiques pour s'assurer de la bonne continuation du projet ? C'est peut-être envisageable s'il n'existe qu'une vingtaine de réserves marines ou de zones taboues. Quand il s'agit de 200 *I qoliqoli* ou plus, il faudrait un gigantesque soutien financier et humain pour assurer cet effort. Les ONG peuvent faire beaucoup pour maintenir le contact et les flux d'information entre les groupes concernés. Le gouvernement pourrait également envisager d'intégrer ces systèmes de gestion au Conseil des affaires fidjiennes en cours de restructuration, ce qui donnerait à la population un mécanisme garantissant la continuité des efforts engagés.

## 6. Indicateurs de succès

Les projets couronnés de succès aux Îles Fidji sont nombreux. La plupart d'entre eux reposaient sur des mesures biologiques, les indicateurs socioéconomiques étant rarement prévus. Il faut définir des indicateurs de succès à caractère social applicables aux cas où la survie économique et sociale de certains segments de la population dépend totalement des ressources marines de leur *I qoli-qoli*; un suivi régulier peut dès lors être mis en place afin d'observer, sur des périodes données, l'évolution des modes de vie, du niveau de réalisation sociale et éducative, et d'autres facteurs d'ordre socioéconomique. Ces aspects devraient toutefois être clairement distingués des facteurs collectifs susceptibles de concourir à l'amélioration générale de la vie en milieu communautaire. La définition de ces indicateurs exigera d'engager des recherches et des études spécialisées et de recueillir des données sur la question. Celles-ci permettront de préciser les facteurs nécessaires à l'estimation du succès des projets. Il sera très important d'associer les communautés aux travaux de recherche et au processus d'évaluation.

En matière de gestion communautaire des ressources marines, les Îles Fidji ont déjà couvert un bon chemin, mais la route reste longue. Les questions évoquées plus haut illustrent des problèmes liés au succès et à la pertinence des initiatives de gestion auxquels les gens se heurtent en permanence et à tous les niveaux. La FLMMA a poursuivi son action avec enthousiasme et dynamisme après les succès rencontrés dans les zones d'étude pilotes; le projet de gestion communautaire des pêcheries récemment lancé par le service des pêches de Fidji est lui aussi mené avec enthousiasme. Mais les défis demeurent et il conviendra d'y apporter des réponses dans un avenir proche.



## La place des communautés dans les actions de conservation menées dans le Pacifique

*Scott Radway, Pacific Islands Report, 28 Juin 2002*

Simpson Abraham se rappelle avoir présenté un nouveau plan d'utilisation des terres aux gens de Kosrae lors d'une réunion communautaire, et comment son propre oncle lui a dit que son plan ne valait rien.

“Mon oncle s'est levé, dans le fond de la salle, et a dit : Va te faire voir avec ce rapport, jamais, jamais je ne le soutiendrai” raconte Abraham, qui est directeur du programme de gestion des ressources de Kosrae. “Il pensait qu'on voulait s'approprier ses droits de propriété foncière.”

Abraham a rapporté cette histoire lors d'un atelier organisé dans le cadre de la Conférence océanique sur l'environnement.

“Les habitants de Kosrae — un État insulaire des États Fédérés de Micronésie — ont rejeté ce plan d'utilisation des terres parce que personne ne les avait consultés. Les fonctionnaires sont arrivés un jour avec un plan déjà tout ficelé,” a-t-il indiqué.

Abraham faisait partie d'un groupe de responsables de la région qui débattaient de la nécessité d'associer la communauté à tout programme environnemental si l'on voulait en garantir le succès.

Les Océaniens, notamment dans les régions restées très traditionnelles, n'apprécient pas que des étrangers leur dictent ce qu'ils doivent faire de leurs terres et de leurs récifs. Il y a beaucoup à gagner à intervenir par l'entremise des chefs traditionnels et à employer des pratiques anciennes qui ont permis de maintenir l'équilibre du milieu depuis des milliers d'années, a indiqué Noah Idechong, un délégué de Palau.

M. Idechong a raconté que les citoyens de Palau étaient extrêmement découragés dans les années 80 car leurs stocks halieutiques avaient beaucoup souffert des pratiques de pêche néfastes qui avaient cours alors. Il s'est tourné vers les notables, a travaillé avec les chefs des villages pour faire admettre la nécessité d'une interdiction temporaire de la pêche dans certaines zones, comme cela se faisait fréquemment il y a longtemps pour préserver les ressources.

C'est depuis lors que les États ont commencé à créer officiellement des réserves marines, et M. Idechong travaille maintenant à l'élaboration d'un système uniforme de réserves à l'échelon national. Il a gagné dans son pays nombre de prix prestigieux pour son action et n'hésite pas à dire que cet effort a abouti grâce à cette démarche menée auprès des communautés.

Si les pouvoirs publics avaient d'entrée de jeu créé des réserves marines, les villageois ne les auraient jamais respectées.

Alan Freidlander, de l'Institut océanique de Hawaï, a signalé que les initiatives publiques de protection des récifs coralliens et des stocks de poissons ont remporté leurs plus beaux succès là où la culture traditionnelle perdure. Les gens ont toujours eu des liens très forts avec la terre et la mer. Il est d'avis que le déclin de la tradition à Hawaï est l'une des causes de la dégradation des récifs.

Les représentants officiels de Guam disent eux aussi que la lutte contre la dégradation des récifs coralliens est rendue plus difficile par la déliquescence des traditions et la perte d'un lien très fort avec le milieu naturel.