

Nouvelles d'ailleurs



ASIE DU SUD-EST

Se regrouper pour gérer les ressources halieutiques : réponses aux questions fréquemment posées sur l'approche "gestion par les parties intéressées (GPI)"

Rathin Roy

Qu'est-ce que l'approche "gestion par les parties intéressées" des ressources halieutiques ?

Traditionnellement, on considérait que la gestion des ressources halieutiques incombait aux pouvoirs publics ou aux services des pêches. Les réglementations sont publiées et mises en vigueur au même titre qu'une loi. Le problème, c'est que leur application est coûteuse, surtout lorsque les pêcheries sont éparpillées tout le long de la côte et que les pêcheurs ne croient pas que ces règles sont appliquées. Et les pêcheurs n'aiment pas se plier à des règles s'ils n'y croient. L'approche "gestion par les parties intéressées" (GPI) vise à surmonter ces problèmes et à réunir tous les intervenants dans le processus de gestion.

Qu'est-ce que cela signifie ?

Les parties intéressées par les ressources halieutiques telles que les pêcheurs de différents types, les commerçants, les bailleurs de fonds, les grossistes, les détaillants, les consommateurs, les organismes publics, les services des pêches et les organisations non gouvernementales sont réunies pour définir les problèmes rencontrés par les différents intervenants, proposer des solutions et des plans de gestion mutuellement acceptables, mettre en œuvre des mesures de gestion, en assurer le suivi et contribuer à faire appliquer la loi.

Qui sont ces parties intéressées ? Je peux comprendre la logique qui consiste à inclure plusieurs des groupes mentionnés mais comment justifiez-vous la

prise en compte des consommateurs et des organisations non gouvernementales ?

Une partie intéressée, c'est, en gros, quelqu'un qui est impliqué dans une activité de pêche ou qui influence la façon dont une pêcherie est exploitée. Par exemple, les pêcheurs s'efforcent de capturer les espèces de poissons que les consommateurs veulent. Si les consommateurs veulent une espèce donnée et sont prêts à payer un bon prix pour l'avoir, les pêcheurs la captureront, que ce soit une bonne ou une mauvaise chose du point de vue de la gestion.

Les organisations non gouvernementales (ONG) compétentes en matière d'environnement ou de qualité de la vie des pêcheurs peuvent soutenir certaines activités ou s'y opposer. Il serait mal avisé de les ignorer, car elles peuvent sensibiliser l'opinion et entraver le bon fonctionnement de la filière pêche. Il devient donc important d'associer ces ONG au processus de gestion plutôt que les traiter comme des adversaires.

L'idée d'associer plusieurs types différents d'intervenants dans le processus de gestion des ressources halieutiques semble être bonne mais elle ne peut que compliquer les choses. Êtes-vous certain que les approches basées sur la gestion par les parties intéressées soient réellement nécessaires ?

La principale raison pour laquelle la GPI offre des perspectives prometteuses dans le domaine de la pêche tient à la nature même des problèmes auxquels les pêcheries sont confrontées.

Réfléchissons un instant au problème qui se pose dans le domaine de la pêche côtière. Le nombre de pêcheurs augmente. Cette augmentation est multipliée par x fois lorsque l'on considère l'effet de synergie induit par la technologie : bateaux plus grands, moteurs plus puissants, engins de pêche beaucoup plus efficaces et naturellement plus nombreux. Tous ces facteurs conduisent à une surexploitation qui, à son tour, entraîne une réduction des prises par unité d'effort et une baisse des revenus. Pour corser le tout, la pollution d'origine industrielle et agricole et les eaux usées des villes côtières ont un effet néfaste sur les écosystèmes marins des zones côtières et sur l'habitat même des poissons. Les pêcheurs, en mal d'argent, utilisent des méthodes de pêche destructrices telles que chaluts et filets à petites mailles.

Tenant compte des besoins des consommateurs, ils ciblent les juvéniles et les femelles pleines, ce qui n'est pas sans incidence sur les stocks de poissons et le volume des prises. À terre, la situation n'est guère meilleure. Les pêcheurs n'ont que peu d'accès à la terre ou à d'autres sources de revenus et sont donc totalement dépendants de la pêche. Les commerçants, qui contrôlent souvent le crédit non institutionnalisé, réalisent des bénéfices et rentabilisent leurs investissements en usant de leur influence pour acheter le poisson bon marché.

Avant que nous ne convenions des avantages qu'il y a à recourir à la GPI, il nous faut examiner la nature de ces problèmes car c'est elle qui nous donnera une idée de la nature de la solution. Il est évident qu'il faut gérer les ressources halieutiques et leurs habitats si l'on veut que les générations de pêcheurs présentes et à venir puissent décentement vivre de cette activité et nourrir les autres.

La nature du problème

Premièrement, il y a trop d'intervenants (avec peu ou pas de pouvoirs pour faire pencher la balance), chacun avec sa propre perception de la nature de ces problèmes. Il suffit qu'un seul groupe soit mécontent pour bloquer le processus de résolution des problèmes qui concernent la majorité. La mise en vigueur de réglementations en matière de gestion est pratiquement impossible, pour ne pas dire hors de prix, à moins que toutes les parties intéressées ne s'entendent sur elles et ne contribuent à leur application.

La gestion locale, qui est au demeurant une excellente approche, échoue souvent parce que les stocks de poissons à gérer ne respectent ni les limites du village, ni celles de la politique. L'enseignement à tirer est le suivant : nous avons besoin d'un mécanisme de gestion qui amène tous les intervenants à s'entendre sur des problèmes et des solutions et à participer à la gestion et à la mise en vigueur de règles.

Deuxièmement, l'écosystème marin et l'écosystème social des parties intéressées sont tous deux très complexes. Nous manquons de données, d'informations et de connaissances de qualité. Tout semble être lié à tout et toute mesure donne lieu à des résultats décalés dans le temps et souvent imprévisibles. Il est très difficile d'indiquer de manière précise les causes de ces problèmes.

Dans ce cas, la leçon à tirer est la suivante : il est difficile de proposer des solutions satisfaisantes, propres, qui soient universellement acceptables pour régler les problèmes des pêcheries. La seule solution est, peut-être, de commencer à prendre des mesures de précaution et de négocier ensuite des accords non seulement sur les problèmes, mais aussi sur les solutions. Là encore, il faudra associer tous les intéressés.

Troisièmement, les solutions des problèmes des pêcheries appartiennent souvent aux intervenants d'autres secteurs, qui échappent au contrôle des services des pêches. La pollution industrielle, agricole, et celle émanant des habitats humains détruisent les habitats des ressources halieutiques et, pourtant, seuls des groupes extérieurs à la filière pêche peuvent y remédier. Plus grave encore, la solution aux problèmes d'un secteur donné est souvent cause de problèmes dans un autre secteur. Les bûcherons coupent du bois pour réaliser un profit, mais le limon qui n'est plus retenu sur les pentes des collines est entraîné par les eaux de ruissellement jusqu'à la mer, étouffant les habitats marins.

Pour les consommateurs pauvres, qui veulent absolument pouvoir acheter du poisson, considèrent que les juvéniles bon marché sont une solution, alors que cela pose un problème pour les pêcheries. Même les organismes publics compétents ont du mal à se réunir et à proposer des programmes mutuellement avantageux. L'enseignement à tirer ici est le suivant : à moins de pouvoir réunir tous les intervenants ou tous ceux dont l'action a une incidence sur les ressources halieutiques, nous risquons de ne jamais trouver de solution.

Enfin, pour être bref, la pêche touche aux droits de propriété et d'exploitation des ressources. Il s'agit là de questions délicates au plan politique. Les gens sont jaloux de leur prérogatives et sont prêts à lutter pour les préserver. En dernière analyse, les problèmes du secteur de la pêche sont d'ordre socio-politique; ils requièrent des solutions politiques qui ne sont possibles que si tous les intervenants se réunissent pour gérer leurs ressources.

Certes, la GPI est un processus fastidieux et souvent complexe mais, étant donné la nature des problèmes, il semble qu'il n'y ait pas de solution facile, si ce n'est d'associer les parties au processus de gestion pour le rendre socialement viable.

Il est logique d'envisager la GPI, mais on n'a pas encore bien compris comment cette démarche fonctionne. Pourriez-vous nous la décrire ? Comment la mettriez-vous en œuvre ?

Essayons de l'analyser par étapes.

1. La première étape consiste à définir sommairement les limites du problème à gérer. Ce pourrait être une zone géographique mais, dans presque tous les cas, chaque pêcherie particulière détermine ses limites. Par exemple, au Sri Lanka, le problème pourrait se poser à propos de la pêche thonière en haute mer, ou aux Maldives, à propos de l'exploitation des ressources récifales ou, au Bangladesh, à propos de la pêche au filet à poche dans les estuaires. Dans certains cas, si la zone géographique coïncide avec la pêcherie, elle se prêtera à la GPI, comme c'est le cas de Phang Nga Bay, en Thaïlande.
2. L'étape suivante consiste à recenser toutes les parties intéressées, de celles qui pêchent à celles qui vendent et qui consomment, y compris toutes celles qui ont une influence, bonne ou mauvaise, sur l'activité halieutique. Ce n'est pas aussi difficile qu'il y paraît : en identifiant les activités et leurs conséquences, en interrogeant les personnes intéressées, il est possible d'établir une bonne liste. Au fur et à mesure de l'évolution du processus, les oublis apparaîtront et il pourra y être remédié.
3. Après avoir identifié les parties intéressées, il est nécessaire de chercher à mieux les connaître, à comprendre ce qu'elles font et ne font pas et pourquoi. L'aspect le plus important de l'analyse est peut-être celui qui consiste à déterminer la perception des problèmes et des solutions possibles par les parties intéressées. On oublie souvent de déterminer leurs aspirations et leurs rêves qui sont de puissantes forces motrices chez elles et qui ont souvent un pouvoir de les fédérer au lieu de les diviser et de les opposer. L'analyse des parties intéressées doit être faite groupe par groupe et les conclusions doivent être récapitulées pour qu'une suite y soit donnée. Elle peut être réalisée rapidement grâce aux outils bien connus de l'évaluation participative.
4. L'analyse du problème découle de l'analyse des parties intéressées, mais il s'agit néanmoins d'une étape décisive distincte. Dans l'analyse du problème, chaque groupe d'intervenants reçoit de l'aide pour dissocier les symptômes des problèmes réels et déterminer les causes de ces problèmes, tels qu'ils les perçoivent. C'est un travail important qui jette les bases du reste du processus. À ce stade, il est primordial de comprendre les aspirations et les rêves du groupe car ceux-ci permettent souvent d'établir comment les problèmes sont perçus. Cette compréhension permet également de réunir les intervenants car, lorsqu'ils partagent les mêmes aspirations, les gens coopèrent plus volontiers que lorsqu'ils ont des problèmes en commun.
5. À ce stade, les intervenants doivent être motivés et avoir une raison de se regrouper - dans un premier temps, pour partager leurs vues et leurs préoccupations et, dans un deuxième temps, pour négocier la définition des problèmes, le choix de solutions, le choix d'approches en matière de gestion et, fondamentalement, pour établir ce que chaque groupe veut obtenir ou ce sur quoi il est prêt à faire des concessions dans un intérêt supérieur. Il convient de trouver un bon médiateur pour ces consultations et ces négociations afin d'éviter tout conflit et de garder au processus son caractère constructif.
6. Idéalement, les consultations et les négociations déboucheront sur un plan de gestion auquel toutes les parties donneront leur accord, parce qu'il est le meilleur accord possible et qu'il répond aussi à leurs besoins.
7. Néanmoins, un tel plan de gestion n'est qu'un document porteur de quelque espoir. La phase décisive suivante est celle au cours de laquelle les pouvoirs publics (l'un des acteurs importants) approuvent le plan dans le contexte de la législation sur la gestion des pêches et habilite le groupe de personnes intéressées à faire appliquer le plan comme s'il s'agissait d'une loi. Pour cela, il ne suffit pas seulement d'avoir une législation habilitante, il faut aussi que le groupe de parties intéressées soit reconnu par la loi comme un groupe de prise de décision, au regard des pouvoirs publics et de la loi. Sans cette légitimation et cette habilitation, la GPI est vouée à l'échec.
8. Lorsque l'habilitation est acquise, la mise en œuvre du plan de gestion débutera par un suivi et une évaluation périodique afin que les choses se déroulent comme prévues.
9. Tous les accords sont nécessairement assortis de délais précis et devront être évalués. Le plan de gestion devrait clairement préciser la fréquence de l'évaluation et ses modalités, ce qui imposera, dans la plupart des cas, de reprendre le processus de la GPI depuis le commencement. Voici donc sommairement en quoi consiste cette approche qui a été nécessairement simplifiée pour pouvoir être présentée. De nombreuses composantes agissent souvent en parallèle et, comme dans la plupart des activités axées sur l'élément humain, rien ne se passe jamais comme prévu et sans heurt. Mais, sous réserve d'une gestion minutieuse du processus, d'une bonne médiation et de beaucoup de foi, la GPI peut progresser dans un domaine où les succès ont été plutôt rares.

Corrigez-moi si je me trompe, mais j'ai l'impression qu'en matière de GPI, les services des pêches jouent un rôle moins important. Une fois qu'ils auront donné les pouvoirs aux intervenants, il ne leur restera plus rien à faire ou presque.

C'est l'impression que l'on peut avoir mais ce n'est pas le cas. Les organismes gouvernementaux et les services des pêches finiront par en faire beaucoup plus qu'à l'heure actuelle, bien qu'ils fassent peut-être des choses différentes. Regardons la situation dans le détail. Les ressources halieutiques appartiennent au pays, et le gouvernement est mandaté pour en assurer la gestion. À cette fin, ce dernier élabore une politique, crée des règles et les fait appliquer. En tant que partie intéressée importante, il possède aussi la plus grande partie des connaissances scientifiques.

Dans le cadre de la GPI, les services des pêches rendent le processus de gestion socialement plus viable en associant toutes les parties intéressées dans chacun de ses aspects. Ce sont les services des pêches qui devront diriger ce processus, l'orienter, l'habiliter et, par sa mise en application participative, garantir son succès. Il n'y a pas de GPI sans des pouvoirs publics jouant un rôle clé. Les services des pêches devront développer leurs capacités dans de nouveaux domaines tels que l'identification, l'analyse des parties intéressées et la médiation dans des consultations et dans des négociations pour que la GPI prenne corps.

L'approche "gestion par les parties intéressées" semble être trop belle pour être vraie. Il va sans dire que, si elle a des avantages, elle devrait avoir aussi des inconvénients. Quels problèmes pose-t-elle ?

Bien sûr, la GPI pose des problèmes, comme tout processus humain. C'est un processus complexe; en tout cas, il semble plus difficile pour un service des pêches de suivre cette démarche que de prendre toutes les décisions et de s'efforcer de les appliquer. Ce processus prend du temps. Les objectifs sont difficiles à maîtriser, comme c'est le cas de tous les processus participatifs.

Ce qu'il est important de se rappeler, c'est que l'objectif de la GPI n'est pas de parvenir au meilleur système de gestion possible, mais de parvenir au meilleur système de gestion possible qui fonctionne effectivement. C'est l'art du possible.

Il y a quelques autres problèmes. La GPI tend à devenir politique — c'est naturel car la gestion des droits de propriété et d'exploitation des ressources est malheureusement politique. Enfin, pour la mettre en œuvre, les services des pêches devront modifier leur façon de fonctionner en bâtissant de nouvelles compétences et en ayant recours à une approche plus participative.

Ça fait beaucoup de problèmes. J'espère qu'il y a, dans la GPI, de bons aspects qui justifient qu'on se donne tout ce mal.

Oui, il y en a. Tout d'abord, cette approche rassemble toutes les parties dans un même processus qu'elles rendent beaucoup plus participatif. Les problèmes sont soulevés et le processus permet d'arriver à un accord clair sur les problèmes et leurs priorités. Si les parties œuvrent ensemble et partagent les responsabilités, et si elles bénéficient d'une bonne médiation, les conflits sont plus faciles à résoudre, en particulier si on s'en rend compte avant qu'ils ne s'aggravent.

Du point de vue des services des pêches, la GPI réduit le coût de gestion des pêcheries et de la mise en œuvre de cette approche, et c'est important - certains services des pêches consacrent jusqu'à un tiers de leur budget à mettre en vigueur une réglementation, sans grand succès.

Lorsqu'ils confient la "propriété" des ressources et du processus de gestion aux parties intéressées, celles-ci exercent un plus grand sens des responsabilités, et les chances de pérenniser le processus de gestion augmentent.

Enfin, en favorisant l'implication de tous les intervenants et leur participation dans des négociations, il est fort probable que le processus sera plus équitable que si un petit nombre d'entre eux seulement le contrôle. En d'autres termes, tous les intervenants sortiront gagnants, même s'ils n'obtiennent pas autant qu'ils le souhaiteraient.

Si la GPI a un potentiel aussi bon, comment se fait-il qu'on ne s'en serve pas ? Y a-t-il eu des tentatives concrètes dans ce sens et, si tel est le cas, quelle expérience en a-t-on faite ?

Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, l'expérience acquise en matière d'utilisation de la GPI est encore relativement limitée. Le secteur industriel a deux décennies d'expérience dans ce domaine. La GPI est expérimentée dans les domaines de la gestion de la foresterie, des ressources halieutiques et de la zone côtière; l'expérience, l'apprentissage et les premiers succès commencent à apparaître petit à petit.

Le BOBP (Programme de la FAO pour le golfe du Bengale) a expérimenté l'approche GPI (troisième phase) dans les sept États membres qui font partie du programme avec des fortunes diverses, bien que cinq ans pour juger du succès d'effort de développement en participation soit un laps de temps très court. Mais certains succès sont visibles - il en va ainsi des accords sur les problèmes à traiter et sur leur degré de priorité, d'une prise de conscience par les intervenants que les ressources qu'ils gèrent ne

peuvent l'être sans leur participation pleine et entière, des efforts concrets visant à modifier la législation pour que ces efforts portent fruits, de la promotion du règlement des conflits, pour ne citer que quelques domaines.

La GPI semble prendre racine au Sri Lanka dans le domaine de la gestion de la filière des poissons d'aquarium, aux Maldives dans celui de la gestion intégrée des ressources récifales, en Thaïlande pour mieux gérer les ressources halieutiques de Phang Nga Bay. Il y a aussi des expériences positives réalisées dans le Sud-Est asiatique et aux Caraïbes, et ce sont là des raisons suffisamment bonnes, à notre avis, pour offrir une vraie chance à la GPI. La raison la plus importante pour garder la foi dans cette approche est que, si un processus qui traite de la nature même des problèmes échoue, vers quoi nous tournerons-nous ?

Dernière question : à supposer que nous voulions tester la GPI, qui pourrait nous informer sur les détails, les rouages du processus ?

Certaines informations commencent à apparaître dans des publications et sur Internet. Au BOBP, nous préparons un guide de poche pour faciliter l'utilisation de ce type d'approche à la gestion des ressources halieutiques côtières; ce guide devrait être publié dans quelques mois.

Rathin Roy est Senior Communications advisor (conseiller principal pour les communications) au Programme pour le golfe du Bengale (BOBP) de la FAO et de Chennai (Inde). Le BOBP est un programme régional mis en œuvre dans les pays suivants : Bangladesh, Inde, Indonésie, Malaisie, Maldives, Sri Lanka et Thaïlande; il aide les intervenants de la filière pêche à mieux gérer leurs pêcheries.

Des villageois prennent une initiative originale : créer la réserve marine de Blongko, Indonésie

Blongko est un petit village de 1 250 habitants, situé sur la côte nord-ouest de Minhasa (Nord de Sulawesi), à environ 1° 8' au nord de l'équateur. Son littoral, long de 6,5 km environ, bordé d'une mangrove relativement épaisse et vigoureuse, est en bon état et il est productif. Les habitants vivent, pour la plupart, au bord de l'eau et sont en majorité des pêcheurs, bien que nombre d'entre eux soient à la fois pêcheurs et agriculteurs. La pêche, au large et sur le récif corallien, joue un rôle important dans la subsistance du village. La plupart des poissons pêchés sont destinés à la consommation des ménages ou ils sont vendus par les femmes des pêcheurs à la population locale.

L'idée de constituer une réserve marine de 6 ha sur une mangrove marécageuse et sur une partie du récif corallien s'est imposée après une visite effectuée sur le terrain par des villageois de Blongko à la réserve marine d'Apo Island (Philippines). Le chef de village d'Apo Island et les membres de la coopérative des femmes ont rendu la politesse aux habitants de Blongko pour observer le site et échanger des idées. Premier représentant officiel du gouvernement dans le village, le *kepala desa* de Blongko et les villageois ont rapidement compris comment le groupe d'Apo Island en était arrivé à concevoir et à développer leur projet d'établissement de réserve marine orienté vers les besoins des villageois. Conscient de la valeur de la pêche locale et voyant qu'il s'agissait d'un moyen de la protéger et d'en faire une nourricerie de poissons, utile pour parvenir à nourrir les générations futures, le *kepala desa* a collaboré avec le personnel du projet indonésien de gestion des ressources côtières (*Proyek Pesisir*) et les villageois pour rassembler des données, repérer un site approprié et mettre au point un arrêté local afin de réglementer cette zone qu'il était proposé de protéger.

En l'espace d'une année, les villageois ont totalement adhéré à cette idée, ont mené à bien les travaux de recherche technique nécessaires et ont sélectionné un site. Les responsables villageois ont également reçu le soutien des autorités régionales et nationales pour l'arrêté que les villages avaient rédigé.

En octobre 1998, la zone a été officiellement déclarée réserve marine. Un centre d'information/réunion est déjà en construction, des poteaux de signalisation sont en cours d'installation et des panneaux d'information sont actuellement créés.

En assurant la promotion de la réserve marine mise en place dans les eaux appartenant au village, les habitants de Blongko jouent désormais un rôle plus actif et exercent plus de responsabilités en matière de protection et de préservation durable des ressources marines qui ont une incidence directe sur leur vie quotidienne. Les exploitants de ressources de Blongko sont désormais devenus des gestionnaires de ressources.

Si une petite réserve peut ne pas sembler grand chose, elle peut constituer un complément non négligeable à la quantité de zones de récifs coralliens protégées d'un pays, à condition d'être utilisée comme un modèle largement reproduit. En outre, ces réserves ont aussi des incidences financières positives sur le long terme.

Compte tenu des restrictions budgétaires dues à la crise économique nationale, les réserves marines implantées dans les eaux villageoises deviennent un moyen attractif et moins onéreux de protection de l'écosystème et de la biodiversité marins car la majo-