

11334

Gestion intégrée des zones côtières :

Une panacée pour l'avenir des zones côtières ?

RESSOURCES DE POISSON

La gestion intégrée des zones côtières représente une approche holistique de la réglementation de l'exploitation des zones côtières. L'exemple d'utilisation de la mangrove, à Pará, au Brésil, montre que la mise en œuvre de ce concept exige beaucoup des décideurs politiques, des administrations et des utilisateurs des zones côtières et que la réussite n'est envisageable qu'à long terme.



Martin Foth
InWEnt – Internationale Weiterbildung
und Entwicklung GmbH
Centre régional de Brême
Bremen, Allemagne
Martin.Foth@inwent.org

Gesche Krause
Zentrum für Marine Tropenökologie
(ZMT)
Bremen, Allemagne
gesche.krause@zmt-bremen.de

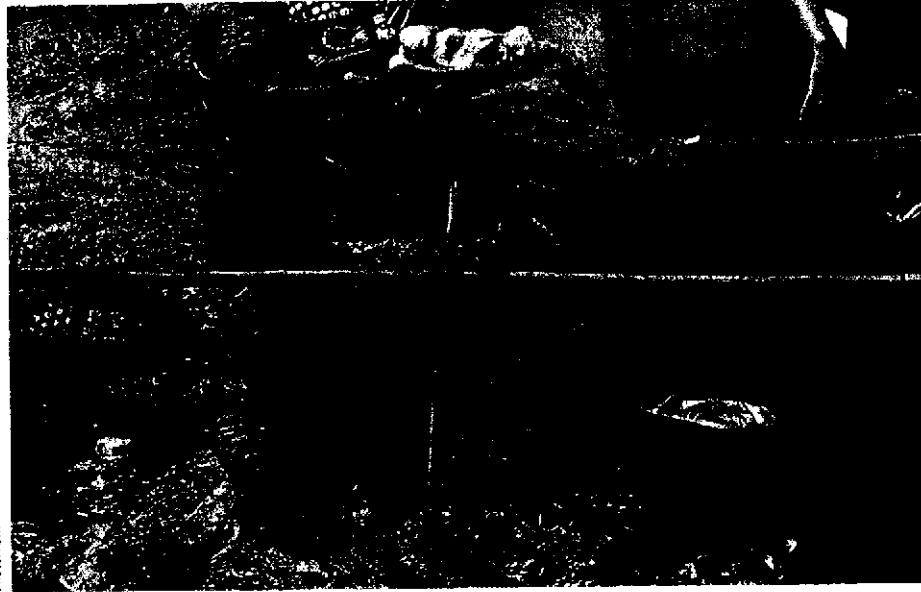


Photo: Foth

À midi, quelque part dans les mangroves tropicales de la côte nord-est du Brésil, l'air chaud et humide est étouffant. João patauge laborieusement dans le marécage, franchissant comme il peut les hautes racines aériennes des palétuviers pour enfin arriver à destination. Là, il lave la boue qui colle à son corps et nettoie sa prise de la journée : 130 gros crabes que localement on appelle Caranguejos.

Cette espèce de crabe, d'environ 7 cm de longueur, est une source importante de revenu pour les pauvres vivant en milieu rural, et notamment pour les neuf membres de la famille de João. Comme beaucoup d'autres dans la localité, João et sa famille sont des paysans sans terre qui ont migré vers la côte pour gagner péniblement leur vie en pêchant les crabes de la mangrove. Mais récemment, il est devenu de plus en plus difficile d'en attraper et João se plaint d'avoir à aller toujours plus loin dans les marécages pour en trouver qui soient suffisamment gros. Entre temps, l'afflux de familles pauvres dans les régions côtières continue.

L'offensive des compagnies forestières qui défrichent les mangroves à grande échelle est toutefois beaucoup plus préoccupante. Le bois du palétuvier a une très forte valeur calorifique et est très dur et

João est un des nombreux paysans sans terre qui vont s'installer dans les zones côtières avec leurs familles pour gagner leur vie en pêchant de crabes dans la mangrove

résistant, ce qui en fait un produit particulièrement intéressant sur le marché. Or, l'exploitation de la forêt détruit l'habitat du crabe qui est incapable de survivre sans la mangrove.

Le message politique de Rio

L'Agenda 21, qui a été adopté lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, en 1992, visait avant tout à faire appliquer les concepts de gestion intégrée afin d'enrayer la dégradation des ressources naturelles dans les zones côtières et le milieu marin. Depuis lors, la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) est devenue une sorte de formule magique pour la gestion à l'échelle mondiale des problèmes touchant les zones côtières. De nombreux programmes de gestion côtière ont été lancés au niveau national et régional.

nal. Néanmoins, dix ans après Rio et suite à la destruction continue des zones côtières là comme partout ailleurs dans le monde, le Sommet mondial sur le développement durable, à Johannesburg, a renouvelé l'appel à la mise en œuvre de stratégies de gestion intégrée des zones côtières.

L'objectif de base de la GIZC, à savoir le développement durable des zones côtières, vise à améliorer la situation économique, la santé et les conditions sociales de la population locale ainsi que la qualité de l'environnement en vue de préserver la diversité écologique et économique et la productivité des zones côtières. Le but recherché est d'atteindre ces objectifs en améliorant les processus de gestion dans le souci d'en accroître l'équité et la transparence, et en recourant à une planification dynamique associant activement les parties intéressées au niveau local et national.

La réponse du Brésil

Le gouvernement brésilien applique un programme de gestion des zones côtières depuis 1988. Ce programme s'est concrétisé par l'adoption d'une loi visant à protéger les mangroves dans l'État de Pará. Cette loi interdit l'utilisation du bois de palétuvier et prescrit des conditions rigoureuses d'utilisation des autres ressources de la mangrove.

Ces dispositions contrastent toutefois avec la réalité : les pêcheurs de crabes, comme João, utilisent la mangrove pour survivre. D'autres gagnent leur vie en abattant des palétuviers dont le bois sert traditionnellement à construire des maisons, poser des clôtures et fabriquer des casiers à poissons, et comme combustible. La loi actuelle criminalise ces groupes de population qui font partie des plus pauvres dans la région. Les grosses compagnies forestières se soustraient aux sanctions du gouvernement en exploitant la mangrove à grande échelle et de façon clandestine. Le défrichage auquel elles se livrent contribue à accélérer la destruction des mangroves et empiète sur l'habitat des crabes. En conséquence, les conflits entre les compagnies forestières agissant au niveau régional et les pêcheurs de crabes locaux s'intensifient.

L'idée initiale de la législation, qui était de protéger l'environnement et les ressources naturelles, a donc eu un résultat inverse à l'effet souhaité. Et pourtant, cette politique n'a pas été modifiée, même après le Sommet de Rio en 1992, alors même qu'une politique de gestion des ressources uniquement axée sur la conservation de la nature est vouée à l'échec dès le départ.

Pourquoi la GIZC est-elle aussi difficile à mettre en œuvre ?

L'exemple de l'État de Pará, au Brésil, pose une importante question : pourquoi la GIZC est-elle si difficile à mettre en œuvre ? Initialement, le problème est une question de définition : la GIZC englobe trois concepts qu'il faut clarifier avant qu'elle puisse être mise en œuvre comme une approche holistique. Ces trois concepts sont les suivants : gestion, intégration et zones côtières.

La gestion, considérée comme étant le processus qui consiste à obtenir des informations, planifier, décider, mettre en œuvre et évaluer l'impact, est un concept bien connu en économie. En pratique, toutefois, le processus de gestion présente d'importantes faiblesses au niveau du management.

Le concept d'intégration est plus difficile à expliquer. Selon la définition qui en est donnée par un groupe d'experts, l'intégration concerne à la fois les divers groupes d'interlocuteurs et leurs objectifs individuels, ainsi que les mécanismes nécessaires pour atteindre ces objectifs. L'intégration englobe par conséquent les divers domaines d'action et les niveaux administratifs concernés. Elle tient également compte des conditions naturelles sur terre et dans l'eau et de leur interaction, ainsi que de la dimension spatiale et temporelle d'un processus de développement. La GIZC est donc considérée comme une approche pluridisciplinaire qu'il n'est pas possible de réduire à la dimension de « protection de l'environnement ». Il est peu probable que les gestionnaires des zones côtières, qui n'ont généralement qu'une formation sectorielle, maîtrisent bien tous les paramètres de l'intégration. La définition des zones côtières n'est pas plus facile. Il existe de multiples façons de définir les zones côtières, par exemple en fonction de la distance du niveau moyen des hautes eaux ou en fonction des courbes de niveau. Selon la définition utilisée, la « zone côtière » peut être une bande de quelques centaines de mètres ou plusieurs kilomètres de largeur. Dans leur rigidité, ces définitions ne tiennent pas compte de l'interaction naturelle entre la terre et la mer (par exemple le transport des nutriments et des sédiments, les afflux de polluants par l'intermédiaire des fleuves) et en disent encore moins sur la dynamique socio-économique de l'utilisation des zones côtières ou, de fait, sur leur dégradation. Un débat sur l'expansion potentielle de la GIZC aux bassins hydrographiques est actuellement en cours. Mais une telle mesure permettra-t-elle d'assurer une mise en œuvre efficace des principes de la GIZC ?

Cela ne risque-t-il pas d'aggraver une situation dont la complexité est déjà très apparente dans une zone moins étendue ? Outre les difficultés évidentes soulevées par la définition de la GIZC, la participation exigée des différentes parties intéressées représente un problème autrement plus important pour la mise en œuvre du processus. Chaque personne ou institution concernée associe des besoins, des attentes et des intérêts particuliers à l'espace de vie en question. Les objectifs et les intentions des uns et des autres sont souvent incompatibles. Ainsi, la perception qu'ont les écologistes des zones côtières et les intérêts qu'ils défendent diffèrent de ceux des pêcheurs artisanaux et des investisseurs qui souhaitent investir dans l'élevage de la crevette. Le vrai défi à relever par la GIZC est de faire en sorte que ces divergences d'intérêts et d'attentes trouvent un terrain d'entente et partagent les mêmes objectifs.

Qu'est-ce qui a mal tourné au Brésil ?

Dans le cas de la protection de la mangrove brésilienne, on n'a tenu compte ni des intérêts des communautés locales ni des conséquences que la législation pouvait avoir sur elles. Ce type d'approche était en décalage avec le style autoritaire de la politique appliquée par la dictature militaire qui est restée au pouvoir jusque dans les années 1980 et ne correspondait certainement pas à l'expérience politique du grand public qui n'était pas habitué à être consulté. Si les communautés locales avaient activement participé au processus de décision, elles auraient peut-être attiré l'attention sur les causes complexes de la pression exercée sur la mangrove, et plus particulièrement sur la migration continue des groupes de population venant d'ailleurs et qui ont besoin de ses ressources pour survivre, ou sur le manque de contrôle des grandes entreprises qui ne voient que leurs intérêts économiques et se moquent éperdument de la loi. Ce sont surtout les activités de ces dernières qui accroissent la menace de surexploitation de la mangrove.

Un cadre politique cohérent doit être en place

La GIZC est une approche sociale et politique fondée sur la nécessité, pour un grand nombre d'acteurs, d'adopter une position politique consensuelle censée influencer le développement d'une région de telle manière que l'action collective débouche sur le développement durable de la région concernée.

Les mangroves : un écosystème tropical

Les mangroves sont des forêts tropicales intertidales qui constituent un écosystème tropical unique comprenant une flore, une faune et des micro-organismes qui se sont adaptés au dynamisme des conditions côtières. Leur caractéristique la plus notable, les racines échasses des palétuviers qui sont découvertes à marée basse, les rend très difficilement accessibles. La mangrove est une forme de végétation qui caractérise plus de 70 pour cent des estuaires des régions tropicales. Le Brésil a la deuxième superficie de mangrove du monde (derrière l'Indonésie).

Aujourd'hui, plus de 50 pour cent de la superficie mondiale de mangrove a été défrichée et ce n'est malheureusement pas fini. Selon une estimation extrêmement prudente, 1 pour cent de la superficie de mangrove est défrichée chaque année dans la région asiatique. Dans la plupart des cas, le défrichement à grande échelle de la mangrove est justifié par l'installation d'élevages de crevettes, un secteur qui est promoteur de bénéfices substantiels à court terme. Toutefois, après une dizaine d'années d'aquaculture intensive, la dégradation complète de ces zones fait qu'elles ne se prêtent plus à l'élevage de poissons et que la mangrove est incapable de reprendre ses droits. Bien qu'il soit reconnu que les écosystèmes de la mangrove sont des lieux d'alevinage vitaux pour de nombreuses espèces de poissons et de crabes ayant une utilité commerciale et qu'ils offrent une importante protection côtière naturelle lors des tempêtes tropicales, le défrichement de la mangrove se poursuit.

Toute forme de gestion côtière affecte les intérêts économiques des utilisateurs, qu'il s'agisse de pêcheurs traditionnels ou d'investisseurs internationaux. Il est indispensable de garantir que les compromis négociés dans le cadre d'un processus participatif seront durablement respectés par toutes les parties intéressées. Aussi il est important que ces compromis soient formulés sur la base du droit et de la législation en vigueur. C'est le seul moyen d'empêcher les interlocuteurs influents de se retirer du processus participatif et de faire jouer leurs liens « clientélistes » avec les décideurs politiques pour défendre leurs propres intérêts. Parallèlement, il faut qu'une administration efficace encadre la mise en œuvre des accords conclus avec la participation des utilisateurs.

Les parties intéressées doivent apprendre à jouer un rôle clé dans la participation, dans l'apprentissage de techniques efficaces de communication, de coordination et de coopération ainsi que dans la gestion positive des conflits. Cela ne peut se faire que progressivement. Il est plus facile de commencer par mettre au point une forme de GIZC capable de résoudre des problèmes locaux à petite échelle puis de l'adapter à la résolution de problèmes



Photo: Acft

régionaux plus complexes. Les divers domaines d'action politiques peuvent également être intégrés progressivement. Sous cet angle, tous les projets pilotes de GIZC sont importants. Cependant l'échange d'expériences sur les stratégies, les approches et les résultats obtenus est tout aussi important. Les participants doivent également être disposés à tirer parti de leurs propres erreurs et de celles des autres.

La GIZC serait-elle la mauvaise solution ?

Certainement pas, mais on sous-estime souvent sa complexité. Dans une société mondiale axée sur les bénéfices à court terme, il est difficile de mettre en œuvre des stratégies qui exigent beaucoup de patience et de persévérance. L'application ad hoc de la GIZC, avec toutes ses exigences théoriques, est exigeante pour tous : initiateurs de projets, groupes d'utilisateurs, administration et décideurs politiques.

La force de la GIZC tient à son approche novatrice de la résolution d'un ensemble de problèmes liés à la gestion collective des ressources. Toutefois, la complexité et la durée de ces processus ne sont pas sans risques. Le manque d'expérience du dialogue peut susciter beaucoup d'incompréhensions et provoquer un boycott total des initiatives de GIZC, ce qui entraînerait une accélération de l'épuisement des ressources naturelles. Pour éviter ces risques et faire de la GIZC un modèle efficace à long terme, d'importantes activités de développement doivent être menées de front à trois niveaux :

Perfectionnement du personnel : en plus de ses connaissances techniques, le personnel occupant les postes clés doit avoir des compétences en gestion sociale de manière à pouvoir gérer efficacement les processus de changement social et politique.

Renforcement des institutions : à mesure qu'elles se transforment en centres d'excellence, les institutions concernées doivent bénéficier de conseils et d'un soutien concernant la mise en œuvre de programmes, l'efficacité de la coordination et du suivi, et l'élaboration des programmes.

Renforcement des systèmes politiques : un soutien intensif est souvent nécessaire pour la création de systèmes politiques stables basés sur le dialogue et la concertation, sur la décentralisation des décisions et sur la sécurité juridique comme condition préalable à la participation à long terme de la société civile (et pas seulement dans les zones côtières!).

Et les pêcheurs de la mangrove ?

João espère que ses enfants auront accès à d'autres sources de revenus que la mangrove. Bien qu'il se sente chez lui là où il est, il envisage de migrer vers une autre mangrove où il y aurait moins de concurrents. Face à la diminution des captures, il s'est joint aux autres pêcheurs de crabes pour faire pression auprès de l'administration locale en vue d'obtenir un droit exclusif d'exploitation et de tenir les grandes compagnies forestières à l'écart des mangroves.

Les pêcheurs ont également l'intention, à l'avenir, de ne capturer que des crabes mâles de manière à permettre le renouvellement des stocks. Cela pourrait constituer des étapes préliminaires à la signature d'accords novateurs avec l'administration locale quant à l'exploitation des mangroves.