

La cogestion des Ressources naturelles

RÉDUIRE LA PAUVRETÉ PAR L'APPRENTISSAGE LOCAL

2

Les gens, et non les choses, calment les eaux de la lagune de Tam Giang

L'essor de l'aquaculture menace la subsistance et l'environnement

L'expansion non réglementée de l'aquaculture dans une vaste lagune côtière empêchait les pêcheurs itinérants de gagner leur vie et menaçait même l'environnement de la lagune. Devant l'incapacité ou le refus d'agir des fonctionnaires, une équipe de chercheurs de deux universités et le ministère des Pêches ont décidé de protéger la lagune et le gagne-pain des pêcheurs pauvres en proposant des solutions participatives pour sortir de l'impasse.

La lagune de Tam Giang au Viet Nam est un habitat naturel presque parfait pour la pêche et l'aquaculture. Longue de plus de 70 km et d'une profondeur moyenne d'à peine deux mètres, la lagune est un milieu des plus productifs, tant pour les espèces d'eau douce que pour les espèces marines. Au cours des dernières années toutefois, l'effet combiné de l'appât du gain, de l'inégalité sociale et d'une politique gouvernementale peu judicieuse a donné lieu à des actes de violence au sujet de l'utilisation des eaux et mis en péril l'environnement et son délicat équilibre.

La majorité des 300 000 personnes qui vivent autour de la lagune dépendent de la pêche ou de l'agriculture pour gagner leur vie. L'aquaculture, implantée dans les années 1980, a entraîné un essor qui a débouché sur une rapide augmentation du nombre d'enclos de filets et l'endiguement de champs pour créer des étangs pour la culture d'espèces rentables. La croissance de l'aquaculture a été spectaculaire, mais il a fallu en payer le prix. Bientôt, la lagune peu profonde n'a plus été qu'un enchevêtrement d'enclos et de bermes, installés pour soutenir les étangs traditionnels et d'autres infrastructures aquacoles.

La perte des lieux de pêche traditionnels a engendré des conflits entre les pisciculteurs et les pêcheurs itinérants. Puisqu'il fallait à ces derniers des engins plus nombreux et plus puissants pour prendre la même quantité de poisson, certains ont adopté la pratique illégale de la pêche à l'électricité, qui consiste à utiliser des piles et à submerger des

électrodes pour tuer des bancs entiers de poisson. Ce genre de destruction des stocks était proscrit par la majorité des pêcheurs.

Telle était la situation révélée, à la fin des années 1990, par une étude sur l'état des ressources aquatiques et l'utilisation qu'en faisaient les collectivités installées dans la lagune. L'équipe de recherche de cette étude, financée par le CRDI et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), se composait de spécialistes de l'École d'agriculture et de foresterie de l'Université de Huê (HUAUF), de l'École



Délimitation des enclos à poissons, des fascines et de l'espace navigable dans la lagune de Tam Giang.

Projet lagune de Tam Giang

www.crdi.ca/un_focus_cogestion



Projet lagune de Tam Giang

Le CRDI a offert aux chercheurs une formation sur les techniques requises pour inciter les populations locales à participer à l'évaluation des modèles d'utilisation de la lagune ainsi qu'à la détermination des problèmes et des solutions possibles.

des sciences de l'Université de Huê (HUS) et du ministère provincial des Pêches. Ce projet a fait naître un degré de collaboration exceptionnel entre les chercheurs et les autorités gouvernementales. De fait, comme le souligne Tran Van Minh, recteur du HUA, « ce projet nous a proposé un nouveau modèle pour travailler efficacement en collaboration avec les ministères du gouvernement ».

La subsistance avant tout

À l'époque où le projet a été lancé, les chercheurs commençaient à peine à faire l'essai des méthodes participatives. Afin d'accélérer le processus, le CRDI leur a offert une formation sur les techniques requises pour inciter les populations locales à participer à l'évaluation des modèles d'utilisation de la lagune et à la détermination des problèmes et des solutions possibles. Au début, le projet a été axé principalement sur des stratégies visant à améliorer les moyens de subsistance.

En travaillant à trois sites en différents endroits de la lagune, l'équipe multidisciplinaire s'est rapidement rendu compte que, bien que le gouvernement ait procédé à la réforme agraire, il n'avait pas songé au mode de faire-valoir des ressources aquatiques. Selon les coutumes locales, les familles de la lagune détenaient les meilleures zones de pêche. Elles avaient investi dans des enceintes de pêche fixes, comme des fascines, qui profitent des courants pour conduire le poisson dans d'étroites nasses ou des filets. Les pêcheurs itinérants n'avaient pas de zones de pêche définies. Ils survivaient « en suivant la queue des poissons », mais cela leur était de plus en plus difficile puisque les zones d'eaux libres continuaient à rapetisser avec l'expansion des enclos de filets.

Les pêcheurs itinérants qui vivaient sur leurs bateaux étaient beaucoup plus pauvres que les pêcheurs vivant dans les communautés. Parce qu'il était difficile de leur offrir des services de base comme l'éducation et les soins de santé, le gouvernement les a incités à se joindre aux collectivités vivant le long de la lagune. La commune de Quang Thai à l'extrémité nord de la lagune est une d'entre elles. Une fois installés, les pêcheurs itinérants ont dû batailler ferme pour pêcher aux côtés de voisins établis de longue date qui bénéficiaient en outre de l'accès à de bonnes terres agricoles.

Afin de réduire les pressions exercées sur la lagune et d'améliorer les moyens de subsistance, les chercheurs ont d'abord proposé une nouvelle culture marchande, celle de l'arachide, qui pousse bien dans un sol sablonneux. La réussite de l'expérience a redonné confiance à la collectivité et les villages avoisinants ont rapidement adopté cette nouvelle culture. Les chercheurs se sont alors tournés vers les ressources aquatiques, plus difficiles à exploiter. Ils ont aidé les pêcheurs pauvres à évaluer l'habitat piscicole et à déterminer les zones de limite de prises et les zones protégées contre les méthodes de pêche illégales.

Presque plus d'eaux libres

Entre-temps, au centre de la lagune, la commune de Phu Tan, plus productive, travaillait en collaboration avec les collectivités et le gouvernement local à trouver des solutions aux problèmes posés par la prolifération des petits étangs à crevettes et des enclos de filets. Au début des années 1990, ces enclos étaient relativement peu connus dans les eaux de la lagune, mais, à la fin de la décennie, ils couvraient 75 % du territoire aquatique de la commune. Les étangs à crevettes aménagés dans des rizières irriguées sur les basses terres côtières occupaient encore 20 % de la surface de l'eau. Il ne restait pratiquement plus d'eaux libres !

Tous les ordres de gouvernement encourageaient l'aquaculture, sans songer à comment réglementer son essor. Le gouvernement local a prélevé les droits afférents à l'officialisation de récentes réclamations de propriétés privées, tandis que le gouvernement provincial a perçu des taxes plus élevées. Quant au gouvernement national, ses recettes d'exportation sur les produits de grande valeur ont augmenté. Mais la lagune et ses habitants les plus pauvres en ont souffert. La qualité de l'eau et le régime des courants ont considérablement diminué, créant des conditions propices aux maladies et réduisant la productivité. Les pêcheurs les plus pauvres ont durement ressenti les effets de la privatisation accrue des ressources communes de la lagune puisqu'elle les a forcés à tenter de pêcher dans d'autres territoires déjà grandement exploités.

Les règlements sur la propriété adoptés pour la « privatisation » de la surface de la lagune étaient aussi obscurs que les eaux. En vertu de la loi vietnamienne, les ressources lagunaires sont la propriété de l'État, mais depuis des générations, la pratique coutumière voulait que des parties de la lagune soient réservées à l'utilisation privée. Les familles bien nanties qui avaient détenu le droit d'utiliser des engins fixes ont été les premières à remplacer ces engins par des enclos permanents afin de capturer des poissons de grande valeur. Mais d'autres pêcheurs et des propriétaires fonciers locaux ont eu vent de l'aubaine. Revendiquant, eux aussi, des droits d'accès privés à l'eau, ils ont investi dans des perches et des filets multicouches pour délimiter leurs zones d'aquaculture privées dans la lagune.

Cette privatisation de facto du capital-ressources a souvent donné lieu à des disputes. Les voies d'eau nécessaires à la navigation étaient encloses par les filets. Parfois, des poissons ont été pris de l'intérieur des enceintes et l'équipement a été endommagé. Une fois, des pêcheurs de

l'extérieur de la collectivité sont venus pêcher à l'électricité, détruisant les fascines et mettant en danger la vie même des villageois. Pour reprendre les propos de Nguyen Luong Hien, directeur au ministère provincial des Pêches : « Tout le monde reconnaît l'importance de la lagune. Mais personne ne gère ni n'assume la responsabilité de ce qui se passe ici. Tous les organismes veulent avoir des droits, mais ils s'en tiennent là. »

Le gouvernement local voulait résoudre les conflits, mais il semblait désarmé devant la situation. Les chercheurs ont saisi cette occasion pour rassembler les autorités gouvernementales, les propriétaires d'enclos et les pêcheurs utilisant des engins de pêche — ces derniers espérant que la réouverture des voies navigables leur permettrait d'améliorer les possibilités de pêche locale. Grâce à la cartographie participative, à l'étude de données sur la qualité de l'eau et à des négociations avec divers groupes d'intérêts, l'équipe de recherche a facilité l'élaboration des autorisations nécessaires à la navigation et aux échanges d'eau. Toutefois, des différends entre les pêcheurs itinérants et les propriétaires d'enclos ont retardé la conclusion d'une entente sur les droits de pêche dans les eaux adjacentes aux filets.

C'en était trop pour le gouvernement local impatient. Sans consulter les chercheurs, il a mis en oeuvre le plan d'aménagement de la voie d'eau et la police a obligé les propriétaires d'enclos à installer leurs enceintes ailleurs. Malheureusement, le gouvernement local n'a adopté ni les mesures de résolution de conflits, ni les dispositions relatives à l'accès partagé des zones de pêche qui avait été proposées par l'équipe de recherche. Par conséquent, les négociations ont été rompues et les conflits entre les pêcheurs itinérants qui utilisent des engins de pêche et les propriétaires d'enclos ont dégénéré en violence.

La réticence au changement

Cette expérience a convaincu les autorités provinciales responsables des pêches du bien-fondé des arguments de l'équipe de recherche selon lesquels la planification traditionnelle, décidée en haut lieu, n'aboutirait à rien. Elles se sont finalement résolues à adopter une démarche différente dans la commune de Quang Thai, plus pauvre et plus éloignée. Les chercheurs ont fait connaître à cette collectivité l'aquaculture intensive, pratiquée dans de plus petits parcs, mais, comme à Phu Tan, la concurrence était vive pour les voies navigables et les meilleures zones de pêches, et le gouvernement local était incapable de trouver une solution pratique à ce problème. Il fallait aussi compter avec le besoin croissant de zostère marine pour nourrir des hordes de carpes affamées dans des enclos à poissons de plus en plus nombreux. Les autorités locales ne pouvaient considérer qu'une chose : la production de l'aquaculture augmentait d'année en année et cette tendance leur semblait positive.

Toutefois, les chercheurs avaient acquis à ce moment-là une documentation et une expertise considérables dans le cadre de leur recherche sur l'exploitation de la lagune et les conflits au sujet des ressources. Ils avaient en outre l'appui et la collaboration des collectivités qui avaient pris part à cette recherche participative. Une nouvelle loi

nationale, adoptée en 2003, a amené de l'eau à leur moulin. Cette loi autorise la cogestion des pêches par des groupes d'utilisateurs déterminés par les collectivités locales et donne explicitement aux autorités provinciales le mandat de mettre la loi en application. Finalement, les autorités locales ont été convaincues que seules la cogestion et la planification participative pouvaient apporter des solutions durables, dans la mesure où les pêcheurs locaux et les gouvernements conviendraient de principes directeurs pour l'utilisation des ressources et prendraient des engagements qu'ils veilleraient ensemble à faire respecter.

Le ministère provincial des Pêches y a vu l'occasion d'éprouver des stratégies de mise en oeuvre concrètes en vue de son nouveau mandat. Les pêcheurs locaux avaient beaucoup appris au sujet du capital-ressources de la lagune et ils possédaient assez d'information pour présenter des arguments et des plans pondérés. L'équipe de recherche, qui avait acquis des compétences en communication et en animation, a pu diriger le processus sans imposer de solutions. Animés par de solides motivations et une nouvelle mission politique à accomplir, les pêcheurs de Quang Thai ont proposé de former un groupe d'utilisateurs. Les principaux représentants du village et du gouvernement local ont été choisis et ils se sont réunis afin d'étudier les derniers résultats de la recherche sur la dégradation des ressources de la lagune et mettre leurs idées en commun. D'autres ont centré leurs efforts sur l'amélioration des communications entre les groupes d'utilisateurs des ressources et le gouvernement, et sur la rédaction de messages de sensibilisation à l'environnement devant être diffusés par le gouvernement local.

Cependant, la tâche la plus importante du groupe d'utilisateurs allait consister à élaborer un plan de répartition de la superficie de la lagune. Le processus d'aménagement a été mis en branle lors d'une réunion et d'un atelier organisés à l'intention des intervenants. L'équipe de recherche a fourni les ressources techniques et facilité l'établissement d'un consensus sur les principaux enjeux et la stratégie générale relative au plan d'action. Le principal enjeu portait sur la réorganisation des enclos et des fascines de manière à laisser assez d'espace pour la circulation de l'eau et la navigation. Voilà qui constituerait un premier pas vers l'amélioration de l'administration et la mise en application des règlements sur la conservation. Afin d'atténuer les



Projet lagune de Tam Giang

Le ministère des Pêches cherche des façons de mieux intégrer la gestion communautaire à la planification du gouvernement provincial.

conflits éventuels, tous les participants ont convenu que le plan devait prévoir le maintien de l'accès de l'ensemble des utilisateurs actuels, le respect des droits coutumiers et le partage des inconvénients entraînés par la réorganisation requise des engins de pêche dans les eaux de la lagune.

Limites et responsabilités

La mise en oeuvre du plan s'est faite grâce à la recherche participative et à la mise en commun d'informations tirées de travaux de cartographie conjoints, d'enquêtes menées auprès de certains groupes cibles et d'analyses de groupe. Ce processus a permis à la population locale et aux chercheurs de parfaire leurs connaissances, et a jeté les bases de nouvelles approches de la cogestion et de la gouvernance locale. Les autorités gouvernementales locales ont amorcé et dirigé la planification des ressources. Le personnel provincial et du district a fourni les ressources techniques et favorisé la gestion des conflits et la résolution des problèmes locaux.

Il en est résulté un plan qui détermine les limites pour l'installation des parcs à poissons et des fascines. Mais le plan est allé encore plus loin, car il a localisé et cartographié les voies de navigation, et il a délimité les zones de pêche à l'aide de différents types d'engins et celles réservées à l'aquaculture. Enfin, le plan a défini divers types d'utilisateurs de ressources ayant différents droits — et responsabilités —, dont on devait tenir compte lors de la mise en oeuvre, du suivi et de l'exécution des décisions de gestion.

Le fait que le plan et les solutions qu'il propose aient été suggérés par les utilisateurs eux-mêmes a incité la collectivité à s'engager davantage à en faire une réussite, ce qui a

simplifié le travail du personnel du ministère des Pêches dans la région.

Aujourd'hui, l'expérience de Quang Thai est reprise par d'autres municipalités de la lagune. Le personnel du ministère provincial a élaboré des principes directeurs et des documents de formation et il a pris l'initiative de promouvoir le nouveau système de cogestion. Comme le souligne Nguyen Luong Hien, du ministère des Pêches : « Nous cherchons maintenant des moyens de mieux intégrer la gestion communautaire et la planification du gouvernement provincial. »

Pour les chercheurs, les expériences menées à la lagune de Tam Giang ont fondamentalement changé leur façon d'aborder la recherche. Le professeur Ton That Phap, membre de l'équipe de recherche associé à l'École des sciences de l'Université de Huê, l'exprime clairement lorsqu'il dit : « L'approche participative nous a aidé à modifier notre façon de voir la recherche uniquement comme l'analyse de données scientifiques et de la technologie. C'est une façon de voir qui met l'accent sur les choses et non sur les gens. Nous possédons désormais des outils qui nous permettent de donner suite à l'intérêt que nous avons de résoudre les problèmes avec les gens, de les comprendre et de les aider à prendre les mesures qui s'imposent. »

Cette étude de cas a été rédigée par Bob Stanley, rédacteur établi à Ottawa.

www.crdi.ca/un_focus_cogestion

Renseignements

Chef de programme, projet sur la lagune
Tam Giang
École d'agriculture et de foresterie de Hue
24 Phung Hung
Hue City, Viet Nam

TÉL. : +84-54-523540
TÉLÉC. : +84-54-534923
COURRIEL : lagunhue@dng.vnn.vn



Programme Pauvreté rurale et environnement
Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa (Ontario)
Canada K1G 3H9

TÉL. : +1-613-236-6163
TÉLÉC. : +1-613-567-7749
COURRIEL : pre@crdi.ca
SITE WEB : www.crdi.ca/pre/

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État créée par le Parlement du Canada en 1970 pour aider les scientifiques et les collectivités des pays en développement à trouver des solutions à leurs problèmes économiques, sociaux et environnementaux. L'appui du CRDI sert à consolider la capacité de recherche indigène afin d'appuyer les politiques et les technologies susceptibles de contribuer à l'édification, dans les pays du Sud, de sociétés plus saines, plus équitables et plus prospères.