

Gérer au bénéfice de tous

L'atelier sur les AMP en Inde a suggéré des pistes pour que conservation et gestion se conjuguent avec moyens d'existence

Les 21 et 22 janvier 2009 se tenait à Chennai, Inde, un atelier consacré au thème suivant : *Les aspects sociaux dans la mise en oeuvre des aires marines protégées - Quels avantages pour les communautés de pêcheurs ?*. Cet événement qui était organisé par l'ICSF avait pour principal objectif de débattre des conclusions de cinq études de cas réalisées par l'ICSF sur les aires protégées littorales et marines, à savoir le Parc national et la Réserve de biosphère du golfe de Mannar, le Sanctuaire marin de la vie sauvage de Malvan, le sanctuaire marin de la vie sauvage de Gahirmatha, la Réserve de tigres des Sundarbans, le Parc et le Sanctuaire de la vie sauvage du golfe de Kutch. Il s'agissait de mieux connaître le point de vue des communautés de pêcheurs sur les AMP et d'offrir un forum pour débattre des aspects juridiques, institutionnels et autres de la création d'AMP en Inde, de faire des suggestions pour que les objectifs de conservation et de gestion des ressources côtières et halieutiques se conjuguent avec le soucis de préservation de l'emploi dans les populations concernées.

Ont participé à cet atelier plus de 70 personnes venues de divers horizons : Ministère de l'agriculture du Gouvernement central, Directions des forêts des États d'Orissa, du Bengale occidental et du Tamil Nadu, Directions des pêches du Bengale occidental et du Tamil Nadu, Institut indien de la vie sauvage (WII), Institut indien des sciences (IISc), mouvements écologistes, groupements de pêcheurs, chercheurs indépendants. Cet événement, le premier du genre dans ce pays, était soutenu par le Ministère de l'agriculture et l'Agence nationale de développement des pêches (NFDB).

Dans son exposé introductif sur les aires protégées marines et côtières, Chandrika Sharma, Secrétaire exécutive de l'ICSF, fait remarquer que, dans le contexte indien, ces AMP désignent des parcs nationaux et des sanctuaires de la vie sauvage établis dans cet environnement selon les dispositions de la loi de 1972 relative à la protection de la vie sauvage (WLPA).

Elle ajoute que, dans les communautés de pêcheurs, un grand nombre d'hommes et de femmes (environ 10 % des marins pêcheurs du pays) ont des difficultés accrues pour gagner leur vie du fait des restrictions imposées par les AMP.

Dans les communautés de pêcheurs, un grand nombre d'hommes et de femmes (environ 10 % des marins pêcheurs du pays) ont des difficultés accrues pour gagner leur vie du fait des restrictions imposées par les AMP.

Ces populations ont souvent l'impression d'être des victimes, des laissés-pour-compte de par la façon dont la réglementation est appliquée. Dans le même temps, les efforts de diversification des moyens d'existence restent limités, et il n'y a guère eu de programme systématique pour améliorer l'offre de services essentiels et améliorer la vie des gens sur le long terme.

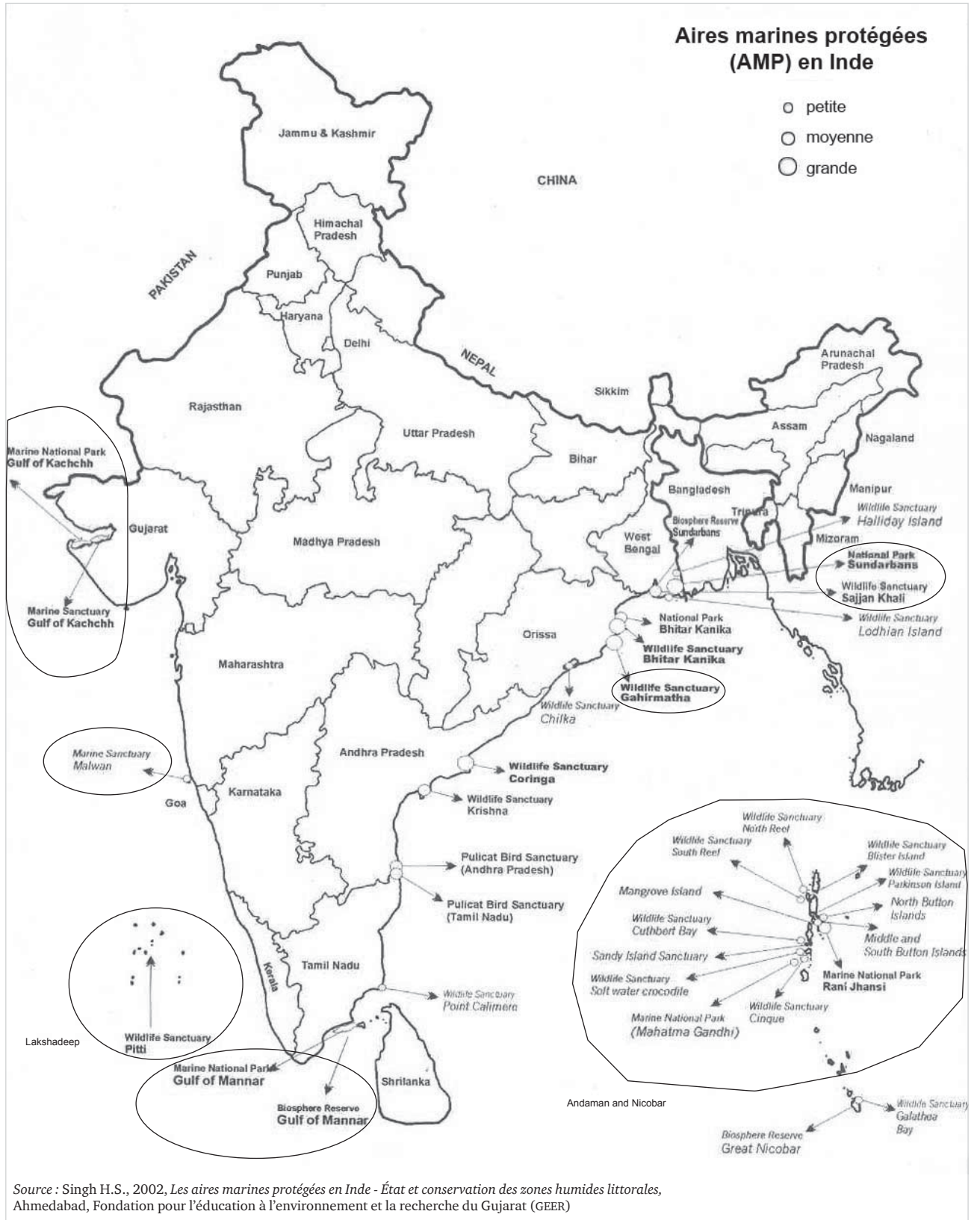
Dégradation et pollution

Les autorités se sont préoccupées surtout de réglementer la pêche en laissant de côté le problème sérieux de la pollution et de la dégradation de l'environnement provoqué par des facteurs étrangers à la pêche, ce qui compromet de fait les objectifs qui justifiaient en premier lieu la création des aires protégées. Dans son allocution

*Ce compte-rendu a été écrit par **Ramya Rajagopalan** (ramya.rajagopalan@gmail.com), consultante pour l'ICSF, et **Varsha Patel** (icsf@icsf.net), chargée de programme à l'ICSF*

Aires marines protégées (AMP) en Inde

- petite
- moyenne
- grande



Il y a 31 aires protégées marines et côtières et 2 réserves de biosphère marines en Inde

d'ouverture, M.K.R. Nair, Commissaire au développement des pêches, Direction de l'élevage, de l'industrie laitière et des pêches (DADF) au Ministère central de l'agriculture, dit que les pêcheurs qui vivent le long des côtes du pays sont les propriétaires traditionnels des ressources de ces espaces. Il existe un consensus sur la nécessité d'appliquer des restrictions et des règles environnementales, mais l'impact des aires protégées marines et côtières sur des pêcheurs subsistant déjà sous le seuil de pauvreté est lourd. M. Nair suggère un mode de gestion qui trouvera sa place dans une vision équilibrée du « paysage marin ».

Dans leur exposé sur le Parc national et la Réserve de biosphère du golfe de Mannar, Ramya Rajagopalan, consultante pour l'ICSF, et S. Arulanandam, conseiller juridique pour l'Union syndicale des pêcheurs du district de Ramnad, ont souligné que le classement du secteur en parc national a imposé aux pêcheurs l'interdiction d'accéder aux zones de pêche situées autour des 21 îles, où toute activité extractive est maintenant prohibée. Cette mesure a touché 35 000 pêcheurs actifs (dont 5 000 ramasseuses d'algues) et 25 000 pêcheurs qui récoltent des concombres de mer en plongée. Réagissant aux problèmes socioéconomiques auxquels sont confrontés les pêcheurs, le syndicat demande que soient prévus de nouveaux moyens d'existence à long terme pour les générations futures et des solutions dans l'immédiat pour la génération actuelle. Il réclame aussi que les pêcheurs utilisant des embarcations non motorisées soient autorisés à opérer aux abords des îles, et que l'on reconnaisse officiellement l'intérêt des initiatives communautaires en cours, par exemple les règles qui encadrent la collecte d'algues.

Pradip Chatterjee de l'association DISHA (Initiative directe d'action sociale et sanitaire) dit que dans les Sundarbans, qui comptent diverses appellations d'aires protégées (Réserve de tigres, Sanctuaire de la vie sauvage, Parc naturel, Réserve de biosphère, Site du Patrimoine mondial), on autorise uniquement l'accès d'embarcations non motorisées dans la zone tampon de la Réserve de tigres. Parmi les problèmes auxquels sont confrontés les pêcheurs pour assurer leur survie, il y a le nombre limité de permis et la complexité de leur transfert, et aussi les amendes arbitraires qui leur sont imposées. Les deux groupements de pêcheurs de ce secteur ont des positions opposées, l'une demandant que les



M.K.R. Nair du Ministère central de l'agriculture et Nalini Nayak, membre de l'ICSF, lors de la séance d'ouverture de l'atelier

restrictions aient un visage humain et que les pêcheurs aient leur mot à dire dans la gestion des aires protégées, l'autre réclamant la levée de toutes les restrictions à l'intérieur de la Réserve.

Narayan Haldar et Giridhari Giri de l'OTFWU (Union syndicale des pêcheurs traditionnels de l'Orissa) disent que, dans le Sanctuaire marin de Gahirmatha, près de 30 000 pêcheurs actifs sont touchés par les mesures de protection des tortues, que 43 % d'entre eux subsistent sous le seuil de pauvreté. L'OTFWU a fait un certain nombre de propositions visant à la fois à protéger les moyens d'existence des pêcheurs et à

Il existe un consensus sur la nécessité d'appliquer des restrictions et des règles environnementales, mais l'impact des aires protégées marines et côtières sur des pêcheurs subsistant déjà sous le seuil de pauvreté est lourd.

parvenir aux objectifs de conservation de la vie sauvage.

Autorégulation

Il s'agit de réduire le périmètre du Sanctuaire, notamment de la zone centrale, d'autoriser les petites embarcations motorisées à pêcher de façon durable dans cette zone, de soutenir les initiatives d'autorégulation communautaires, de faire respecter la bande des 5 milles interdite aux chalutiers conformément à la loi de l'Orissa portant réglementation de la pêche maritime (OMFRA). Le syndicat demande

aussi l'application des dispositions de la Loi sur la protection de la vie sauvage (WLPA), telle qu'amendée en 2002 et 2006, pour protéger le passage inoffensif des pêcheurs et leurs intérêts professionnels par des directives et des règles claires. Il demande le recours à des méthodes participatives pour faire respecter la réglementation et des mesures de suivi pour réduire les conflits, des études scientifiques sur la mortalité des tortues, la réglementation d'activités non liées à la pêche et qui peuvent avoir un effet sur la mortalité des tortues.

Dans leur exposé sur le Parc national marin et le Sanctuaire du golfe de Kutch, Nilanjana Biswas, chercheuse indépendante, et Bharat Patel du Centre d'information de l'association SETU, montrent comment les restrictions imposées pénalisent les personnes qui pratiquent la pêche *pagadiya* (elles avancent dans l'eau et fixent des filets sur pieux) ou qui utilisent des *hodis* (pirogues en planches). Ils énumèrent les menaces qui pèsent sur ce secteur : activités industrielles, notamment pétrochimie, passage d'oléoducs dans l'aire protégée, activités extractives pour le corail et le ciment, usines d'engrais, installations portuaires, sites de démantèlement de navires, zones économiques spéciales. Ils estiment que la législation actuelle relative aux aires protégées s'avère inadéquate pour protéger vraiment l'environnement marin, surtout pour contenir les menaces venant d'activités non liées à la pêche et situées juste

reconnaissent sans doute l'importance des objectifs de conservation mais ils protestent contre le manque de consultation et de transparence qui a prévalu dans la mise en oeuvre et la gestion du Sanctuaire. Sur place, la résistance contre cette réalisation est grande.

Un participant à l'atelier a posé une question sur l'utilisation du mot *protection* au lieu de *conservation* car il ne laisse pas vraiment entrevoir de possibilités en faveur d'une utilisation durable de la ressource. Un certain nombre de participants se sont demandés si ça valait vraiment la peine de créer des aires protégées marines et côtières car on ne voit pas vraiment quels avantages elles procurent. Un participant est d'avis qu'il s'agit d'une situation classique de « perdant perdant » : des milliers de gens perdent leur travail et rien ne démontre clairement que les objectifs de conservation soient atteints, la réduction de la mortalité des tortues par exemple. Sur la question des nouveaux emplois ou des emplois alternés, il a été dit qu'ils devraient être destinés en priorité aux pêcheurs locaux les plus touchés, qu'ils devraient être considérés comme un moyen de réduire la pression sur la ressource et non pas de priver les pêcheurs de leur droit d'accès à la ressource. Plusieurs participants ont dit qu'il serait bon de pouvoir disposer de données socioéconomiques ventilées par sexe.

Deepak Apte de la Société d'histoire naturelle de Bombay (BNHS) décrit les initiatives prises par des communautés locales en vue de conserver les ressources marines dans les îles Lakshadweep. Ces communautés ont donné leur assentiment à un projet de création de Réserve de conservation de la nature dans le cadre de la WLPA. Il reste à voir si c'est la solution la plus appropriée ou si cela va réduire le rôle et le pouvoir de décision des communautés locales et finalement transférer ce pouvoir aux fonctionnaires de la Direction des forêts.

Manish Chandi, anthropologue à l'ANET (Équipe environnementale des îles Andaman et Nicobar) et chercheur associé à la NCF (Fondation pour la conservation de la nature), fait une présentation générale des aires protégées marines et côtières de ces îles.

Approche holistique

Dans une séance consacrée aux aspects juridiques, Chandrika Sharma, de l'ICSF,

Sur la question des nouveaux emplois ou des emplois alternés, il a été dit qu'ils devraient être destinés en priorité aux pêcheurs locaux les plus touchés, qu'ils devraient être considérés comme un moyen de réduire la pression sur la ressource et non pas de priver les pêcheurs de leur droit d'accès à la ressource.

à côté des aires protégées. Les organisations de pêcheurs réclament donc, en matière de gestion de cet environnement, une approche globale et non plus au coup par coup, et qui s'attaque vraiment aux causes mêmes de la destruction des habitats et de la raréfaction de la ressource.

Ramesh Duri de la Malvan Taluka Shramik Machhimar Sangh (union syndicale de pêcheurs) dit que le Sanctuaire marin de la vie sauvage de Malvan, créé pour protéger les récifs coralliens, les mangroves et les côtes rocheuses, compte 9 000 pêcheurs. Ceux-ci



Table ronde *Pour aller de l'avant* à la fin de l'atelier de l'ICSF sur les aspects sociaux des aires marines protégées en Inde

attire l'attention sur la nécessité d'un système de gestion holistique, complet pour la protection des ressources marines et côtières, qui s'occupe à la fois des questions de pêche et de questions non liées à la pêche, qui s'inspire de politiques et de dispositions juridiques internationales et nationales dans ce domaine.

En matière de pêche, il faut déplacer l'attention de la production vers la gestion et élaborer un plan environnemental des pêches. Les zones actuellement réservées à la pêche artisanale pourraient être considérées comme une catégorie d'aires protégées étant donné qu'elles bénéficient d'une plus grande surveillance que leur environnement immédiat, a-t-on fait remarquer.

Sanjay Upadhyay, avocat à la Cour suprême de l'Inde, fait une présentation des divers types d'aires protégées dans le cadre de la WLPA. Il examine aussi un certain nombre de possibilités qui, dans d'autres textes législatifs, permettraient de classer des zones particulières en conciliant à la fois les objectifs de conservation de la nature et de protection des moyens de subsistance. Il dit qu'il faudrait aussi préciser, en termes opérationnels,

ce que signifie « protéger les intérêts professionnels » des pêcheurs dans la loi de protection de la vie sauvage (WLPA). Ce texte fait aussi référence à la notion de « passage inoffensif » qu'il importe de concrétiser et de faire appliquer pour empêcher l'arrestation de ceux qui passent à travers le Sanctuaire sans pêcher. Sanjay Upadhyay ajoute qu'il faudrait démystifier l'information quant aux processus de désignation et de mise en œuvre des aires protégées pour que les gens ordinaires y voient clair.

Certains participants ont fait remarquer que le conflit entre conservation et moyens d'existence est relativement mineur. Le grand danger c'est un développement destructeur de l'environnement, surtout dans un contexte de post libéralisation. Comme le droit de dire non à des projets destructeurs dans les aires protégées n'existe pas, le rituel de la « participation populaire » n'a pas beaucoup de sens.

Développements positifs

Pourtant, des événements récents ont eu un effet positif, et des espaces ont été créés pour une réelle participation des populations. C'est ainsi qu'un jugement

NEENA KOSHY/ICSF



Suresh Prabhu, membre du Parlement et ancien ministre, souligne l'importance de la cogestion pour la conservation des ressources côtières et marines

22

de la Haute Cour d'Andra Pradesh a donné au mot *consultation* le sens de *consentement* dans la loi de 1996 sur les Panchayats (Extension aux zones Répertoirees).

Dans son exposé sur le rôle des organisations de communautés de pêcheurs pour la protection des ressources marines vivantes, V. Vivekanandan, de la Fédération des sociétés de pêcheurs de l'Inde du Sud (SIFPS), attire l'attention sur des structures traditionnelles comme le *kadakodi* dans le nord du Kerala et le système fédératif de gouvernance des *pattanavars* au Tamil Nadu et en Andhra Pradesh. Au fil du temps, ces communautés ont instauré des règles pour encadrer les activités de pêche et réduire les conflits. Depuis quelques années sont apparues de nouvelles formes institutionnelles, par exemple les associations de propriétaires de bateaux au Tamil Nadu et au Maharashtra, des unions syndicales, des coopératives, des groupes féminins d'auto-assistance, des fédérations, des associations commerciales. V. Vivekanandan dit qu'en matière de cogestion on ferait bien d'adopter des structures locales traditionnelles qui sont déjà bien établies dans le capital social des populations concernées. Et lorsque les diverses parties prenantes ne pèsent pas d'un même poids, il faut avancer prudemment dans cette cogestion.

Les groupes de discussion qui ont été organisés pendant l'atelier ont porté sur les avantages qu'on peut tirer des aires protégées marines et côtières et sur les façons d'améliorer les choses. Tous leurs comptes-rendus ont dit que les ressources marines

aires protégées. Et il faut bien entendu réglementer certaines activités non liées à la pêche et qui posent un réel danger pour la biodiversité.

Au cours de la dernière séance de l'atelier qui consistait en une table ronde sur les façons de faire avancer les choses, B. C. Chowdhury de l'Institut indien de la vie sauvage dit que la gestion des AMP existantes laisse à désirer ; il faudrait que pêcheurs et responsables se réunissent pour revoir les modes de fonctionnement et élaborer des stratégies concrètes « gagnant gagnant ». Créer des aires protégées marines et côtières ne peut être une fin en soi ; il y a d'autres moyens pour protéger cet environnement et il serait bon de les prendre en considération. Les plans de gestion doivent être mis dans le domaine public afin d'assurer une plus grande transparence et inciter les responsables à rendre des comptes.

Harekrishna Debnath du Forum national des pêcheurs (NFF) parle des luttes menées par le NFF pour améliorer la gestion et la préservation de la ressource et insiste sur la nécessité d'une approche globale et intégrée. Pour préserver la ressource, il faut commencer par réglementer les activités à fort impact environnemental des gros acteurs de la pêche et de secteurs non liés à la pêche, et pas s'attaquer d'emblée aux activités des opérateurs les plus fragiles dont l'impact est relativement moindre. Puisque la société dans son ensemble bénéficie des efforts de conservation, il serait juste que le coût de ces efforts soit supporté par tous et pas seulement par les pêcheurs. Et si les moyens d'existence devaient souffrir des mesures prises, il serait juste que les personnes lésées aient droit à une indemnisation adéquate.

Kartik Shanker de l'Institut indien des sciences et de la Fondation Dakshin expose tout l'intérêt de la notion d'*utilisation durable*, notamment dans un contexte maritime, et il préconise le recours à des projets qui n'excluent pas les gens, par exemple des zones de conservation marines plutôt que des aires protégées. Et il ajoute que, dans les processus de mise en place des aires protégées marines et côtières, il faut absolument tenir compte des rapports de force entre les différentes parties prenantes.

Les plans de gestion doivent être mis dans le domaine public afin d'assurer une plus grande transparence et inciter les responsables à rendre des comptes.

et côtières doivent certes faire l'objet d'une certaine protection mais que les aires marines et côtières protégées n'ont généralement généré que peu d'avantages tangibles, en particulier pour les communautés locales. Tous ont souligné la nécessité d'une participation communautaire, d'une bonne gouvernance, de la transparence, de la responsabilité et de données d'information fiables. On a dit qu'il serait bon d'intégrer les systèmes de connaissance traditionnels à la science classique pour la gestion des

Meilleure coordination

Nalini Nayak, membre de l'ICSF, dit que les mesures de conservation ont un intérêt évident. Mais il importe de gérer les écosystèmes comme un tout car les

masses d'eau sont mutuellement en relation étroite. Cela nécessite donc une meilleure coordination, une plus grande collaboration entre les ministères, les directions, les hommes politiques et toutes les parties prenantes. Il faut trouver un cadre cogestionnaire approprié, avec une représentation substantielle des femmes dans les divers comités.

Madhumita Mukherjee, directrice adjointe à la Direction des pêches du Bengale occidental, souhaite que les Directions des pêches soient considérées comme des partenaires dans la gestion des aires protégées marines et côtières. Elle dit que, au cours du processus de désignation de ces aires protégées, il importe de prendre en compte les particularités régionales et la spécificité des espèces concernées.

Bijoy Ketan Parnaik, conservateur en chef principal des forêts (PCCF) et responsable du service de la faune sauvage à la Direction des forêts et de l'environnement de l'Orissa, dit qu'il faudrait quantifier les retombées bénéfiques des aires protégées et, à l'aide d'une base de données socio-économiques complète, suivre l'évolution des captures et des revenus des populations de pêcheurs du secteur concerné. S'il apparaît que les moyens d'existence de ces gens ont souffert, une compensation adéquate devrait leur être accordée. Parnaik souligne aussi l'importance d'une évaluation périodique de ces aires protégées afin de s'assurer qu'elles tendent effectivement vers

les objectifs qui ont motivé leur création. Et dès le début des procédures de déclaration d'une aire protégée, il faut mettre en oeuvre un processus consultatif et envisager de choisir un type d'aire protégée qui protège les droits des populations locales tout en conservant la ressource, par exemple les Réserves de conservation et les Réserves communautaires.

...Dès le début des procédures de déclaration d'une aire protégée, il faut mettre en oeuvre un processus consultatif...

Dans son allocution de clôture, Suresh Prabhu, membre du Parlement et ancien Ministre de l'environnement du Gouvernement central, a réaffirmé la nécessité d'une approche holistique pour la conservation des ressources côtières et marines. Il faut opter, a-t-il dit, pour une démarche cogestionnaire qui intègre les connaissances traditionnelles des pêcheurs dans un modèle de conservation durable.

La Déclaration de consensus élaborée par les participants à l'atelier (voir p. 24) exprime clairement la nécessité d'intégrer les principes fondamentaux de participation, de justice environnementale et sociale et des droits humains dans le fonctionnement des aires protégées marines et côtières. 3

Pour plus d'information



mpa.icsf.net/icsf2006/jspFiles/mpa/indiaWorkshop.jsp

Site de l'ICSF sur les AMP

www.icsf.net/SU/stmt/C/

Déclaration de l'atelier sur les AMP en Inde

mpa.icsf.net/icsf2006/jspFiles/mpa/casestudies.jsp

Études de cas sur les AMP en Inde