

# document de travail

mai 2010

92

La participation communautaire par-delà  
l'idéalisation et la diabolisation

Protection de la biodiversité à Soufrière, Sainte-Lucie

Olivier Charnoz, département de la Recherche, AFD ([charnozo@afd.fr](mailto:charnozo@afd.fr))

Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes  
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France  
Département de la Recherche [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

## Remerciements :

Ce document de travail s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche de l'AFD intitulé « Biens publics mondiaux et pratiques locales », qui comprend la réalisation d'études de cas en Amérique latine et en Asie. L'auteur remercie le Centre for the Study of Global Governance, de la London School of Economics (LSE) pour son soutien sans faille. Il tient également à exprimer sa reconnaissance au docteur Anthony Hall, du Social Policy Department à la LSE, pour ses avis et commentaires judicieux.

## Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel DEBRAT

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

ISSN : 1954-3131

Dépôt légal : 3<sup>ème</sup> trimestre 2010.

Mise en page : Anne-Elizabeth COLOMBIER.

# Sommaire

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
|           | <b>Introduction</b>   | <b>5</b>  |
| <b>1.</b> | <b>Lutte pour les récifs coralliens : le contexte de Soufrière</b>                      | <b>7</b>  |
| 1.1       | Des pressions croissantes sur le littoral   | 7         |
| 1.2       | La montée des conflits  | 8         |
| 1.3       | L'importance sociale de la pêche dans les récifs à Soufrière                            | 9         |
| 1.4       | De la réglementation descendante à la « participation de la communauté »                | 10        |
| <b>2.</b> | <b>Genèse du projet : les véritables origines de la SMMA</b>                            | <b>16</b> |
| 2.1       | L'alliance fondatrice   | 16        |
| 2.2       | Consultation populaire et négociation des élites  | 19        |
| 2.3       | L'accord fondateur  | 21        |
| 2.4       | Conclusion  | 24        |
| <b>3.</b> | <b>Débuts de la mise en œuvre : résistance et politique</b>                             | <b>25</b> |
| 3.1       | La prééminence de l'alliance initiale   | 25        |
| 3.2       | Baisse de confiance : les premières années de fonctionnement                            | 26        |
| 3.3       | Stratégie active de « défection » des pêcheurs : politisation                           | 28        |
| 3.4       | Contournement de la participation par la politique                                      | 29        |
| 3.5       | Conclusion  | 30        |
| <b>4.</b> | <b>Deuxième phase : la « nouvelle » SMMA</b>  | <b>31</b> |
| 4.1       | Un cadre revu et corrigé ?  | 31        |
| 4.2       | Indemnisation des pêcheurs les plus pauvres   | 33        |
| 4.3       | Réponses de la SMMA aux préoccupations des pêcheurs                                     | 34        |
| <b>5.</b> | <b>L'endiguement de certains groupes sociaux</b>  | <b>35</b> |
| 5.1       | Les pêcheurs et la perte du contrôle spatial  | 36        |
| 5.2       | Le rôle de l'expertise scientifique dans l'étouffement des dissensions                  | 37        |
| 5.3       | Impunité financière et environnementale pour certains                                   | 40        |
| 5.4       | Conclusion  | 43        |
| <b>6.</b> | <b>Impact des mécanismes de marché et de la marchandisation</b>                         | <b>44</b> |
| 6.1       | La dépendance à l'égard du tourisme : un nouveau type de « néocolonialisme »            | 44        |
| 6.2       | Où les espaces et les comportements de la communauté deviennent des biens échangeables  | 47        |
| 6.3       | Les autres projets participatifs à Soufrière  | 49        |
| <b>7.</b> | <b>L'influence du capital social sur la participation communautaire</b>                 | <b>53</b> |
| 7.1       | Vers la perte de pouvoir : pas assez de capital social « transversal » et « soudant »   | 53        |
| 7.2       | De la défection active à la défection passive : retrait institutionnel et psychologique | 57        |
| 7.3       | Conclusion  | 60        |

---

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>8.</b> | <b>Vers un réalisme prudent</b>   | <b>61</b> |
| 8.1       | Synthèse des constats   | 61        |
| 8.2       | Participation communautaire en dépit des risques  | 62        |
| 8.3       | Vers une participation communautaire plus efficace : suggestions pour l'action publique | 62        |

---

|  |                      |           |
|--|----------------------|-----------|
|  | <b>Bibliographie</b> | <b>66</b> |
|--|----------------------|-----------|

## Introduction

L'Association de gestion marine de Soufrière (*Soufrière Marine Management Association*, SMMA) est l'un des exemples les plus célèbres de « planification environnementale participative » de l'hémisphère Sud. Créée en 1994 après plus de trois ans de consultations et de négociations intensives avec les parties prenantes, associant des utilisateurs des ressources et des agences gouvernementales et non gouvernementales, la SMMA reste chargée à ce jour de la gestion de 11 km des ressources côtières les plus précieuses de Sainte-Lucie, une petite île de l'archipel des Petites Antilles dont l'économie est de plus en plus dépendante du tourisme.

Au début des années 1990, la surutilisation et la montée des conflits entre pêcheurs, plongeurs, plongeurs avec tuba, bateaux de plaisance, hôtels et d'autres parties prenantes ont conduit les autorités publiques à tenter de réguler la situation par des mesures réglementaires descendantes traditionnelles. Les résultats décevants de cette approche ont amené à repenser l'affectation des ressources naturelles, en appliquant cette fois une démarche participative plus inclusive. Ce processus a été financièrement soutenu et techniquement facilité par un ensemble d'acteurs et de donateurs nationaux, régionaux et internationaux.

La structure institutionnelle qui en a résulté, la SMMA, a été officiellement soutenue par le gouvernement de Sainte-Lucie comme une nouvelle organisation polyvalente sans but lucratif, supervisée par un conseil d'administration multilatéral réunissant des acteurs du secteur privé et du secteur public. La SMMA se consacre à la résolution des conflits entre les groupes d'utilisateurs, à la surveillance et à l'application d'un accord de zonage, à quelques recherches scientifiques, ainsi qu'à la surveillance des récifs coralliens et de la qualité de l'eau et à d'autres questions environnementales. Elle existe aujourd'hui depuis

plus de 15 ans et en raison du soutien international qui lui est apporté, elle a fait l'objet d'évaluations régulières et approfondies dont les résultats ont été très positifs. Elle a également reçu tout un ensemble de prix et de récompenses internationaux pour son caractère innovant et sa capacité à pacifier les conflits d'utilisateurs et à obtenir des résultats environnementaux en appliquant des méthodologies et des principes participatifs. Pourtant, nous avançons dans cet article que les travaux et évaluations conduits jusqu'ici ont envisagé la SMMA dans un cadre d'analyse restreint qui les a conduits à négliger une partie de la situation. Comme souvent, on a peu fait appel aux considérations de pouvoir et à l'histoire pour situer les développements intervenus à Soufrière dans un contexte sociopolitique plus large. Cela a conduit à appréhender de manière parcellaire ce que « participation » veut dire à Soufrière – comment elle est ressentie, perçue, utilisée ou ignorée par la population locale – et a également fait obstacle à une compréhension plus fine des défis à long terme qui se posent à la SMMA dans la réalisation d'objectifs environnementaux reposant sur les échanges avec les parties prenantes.

Notre réouverture de l'analyse nous a conduit à des éclairages utiles et conclusions intéressants, dont certains différents de ceux qui ont été présentés jusqu'ici. Nos travaux ont puisé dans un ensemble de sources de données primaires et secondaires, dont 60 entretiens réalisés pendant deux mois de travail de terrain au cours de l'été 2008. Notre analyse s'appuie également en grande partie sur un cadre analytique défini dans deux articles précédents (Charnoz, 2009a et 2009b).

Cet article commence par donner des informations générales sur Soufrière afin de montrer comment sont apparus les conflits relatifs aux récifs coralliens. Il analyse ensuite la genèse du projet participatif de la SMMA, ses premiers partisans et son processus de consultation

initial (1992-1994) à partir de consultations d'archives et de témoignages et d'entretiens avec des décideurs politiques et des observateurs recueillis au cours d'un travail de terrain évoqué plus haut. L'article examine ensuite comment la SMMA a été mise en place, en pratique, sous forme d'institution participative : son caractère inclusif, son champ, son intensité participative et l'affectation des bénéfices au fil du temps. Cette analyse est organisée en deux phases chronologiques : a) le fonctionnement de la nouvelle institution après sa création (1994-1997) ; b) la restructuration qui a donné naissance à une « nouvelle SMMA » et son fonctionnement depuis lors. Nous examinons ensuite les changements intervenus dans le contrôle social, à savoir la façon dont certains individus ont vu leur comportement de plus en plus encadré et endigué, tandis que d'autres ont été laissés sans surveillance et n'ont pas été inquiétés. Nous avançons que ce nouvel équilibre de contrôle social a sous-tendu la *marchandisation* continue de la communauté locale – un processus d'assimilation croissante de ses espaces et de sa population à des actifs échangeables sur le marché mondial du tourisme. Enfin, nous étudions les interactions de la SMMA avec le capital social de la communauté – sa frag-

mentation, l'incapacité des segments les plus pauvres à accéder aux institutions et le retrait psychologique par rapport à « Babylone », au « monde moderne injuste », qui s'est ensuivi.

Cette analyse s'efforce systématiquement de se distancier des visions caricaturales (et extrêmes) de la « participation communautaire » : d'un côté, la vision *idéalisée*, qui souligne les gains d'autonomie locale et l'harmonie environnementale censée résulter d'un dialogue local plus ouvert ; de l'autre, la vision *diabolisée*, qui met en avant les structures de pouvoir à l'œuvre et l'iniquité habituelle de certains résultats finaux. L'auteur pense que la participation communautaire n'est sans doute pas une voie idéale, mais il n'existe pas de voie idéale pour réformer la gouvernance des ressources environnementales. Comparativement au maintien du *statu quo*, au recours aux « mécanismes » de marché ou à l'application du seul pouvoir, la participation est en fait une des rares options qui prennent en compte les préoccupations de justice sociale et les préférences locales. Cependant, en dépit de la rhétorique bien rodée relative à la participation, il faut garder les yeux ouverts et reconnaître les divers effets (positifs et négatifs) qu'ont les régimes participatifs sur la société locale et ses structures de pouvoir.

# 1. Lutte pour les récifs coralliens : le contexte de Soufrière

Ce chapitre donne des informations générales sur Sainte-Lucie afin de présenter le contexte de l'accroissement des pressions anthropiques qui s'exercent sur les ressources naturelles locales. La montée de conflits ouverts entre les utilisateurs de ressources à Soufrière est ensuite présentée, ainsi que les premières tentatives

des pouvoirs publics pour faire respecter certaines règles.

Nous envisageons ensuite l'origine des idées de participation à Soufrière et la nature des consultations publiques intervenues dans les 24 mois qui ont précédé l'installation de la SMMA en qualité d'institution participative de gestion du littoral.

## 1.1 Des pressions croissantes sur le littoral

Sainte-Lucie est située au cœur des Petites Antilles, entre la Martinique au nord et Saint-Vincent au sud (voir carte 1). Longue de 43 km et large de 22 km, elle s'étend sur 617 km<sup>2</sup> de vallées et de collines ; c'est la plus grande des îles du Vent après la Dominique. Elle compte environ 160 000 habitants dont un tiers vit à Castries, la capitale, sur la côte nord-ouest. Près de 85 % des habitants sont de descendance africaine, 10 % sont métis (avec du sang britannique ou français) et 4 % sont de descendance européenne ou indienne pure, ce qui en fait une île très multiculturelle (recensement de 2001). Le contexte socioéconomique est marqué par de graves problèmes tels qu'un chômage élevé, un fort taux de natalité parmi les adolescents, la montée en puissance du commerce de la drogue et le déclin de l'industrie bananière. Parallèlement, Sainte-Lucie revendique un environnement naturel riche et pittoresque, qui en fait une destination touristique extrêmement prisée. Le centre de l'île est dominé par des montagnes recouvertes d'une épaisse végétation comprenant de larges zones de forêt tropicale primaire. Baignée par l'océan Atlantique et la mer des Caraïbes, Sainte-Lucie présente une vie marine variée, dont 90 km<sup>2</sup> de récifs coralliens (cf.

carte 2), mais depuis quelques années, ces ressources font l'objet de pressions croissantes dues à des perturbations naturelles telles que les cyclones et les ouragans tropicaux (Burke et Maidens, 2004). Ceux de 1994 (« Debby ») et de 1999 en particulier, ont provoqué des glissements de terrain et de l'érosion à l'origine d'un important envasement<sup>1</sup> dû au ruissellement. En parallèle, la température de l'eau a augmenté, ce qui a engendré un phénomène massif de blanchissement corallien. Outre ces attaques naturelles, les coraux ont dû également supporter une population côtière croissante avec son cortège de surpêche, de surutilisation par le secteur du tourisme (bateaux de plaisance, plongeurs, tour opérateurs), de pollution et de sédimentation résultant d'activités terrestres telles que la construction, les rejets d'eaux usées des villes et des complexes hôteliers, la pollution par les engrais agricoles, etc. La carte 2 montre que la plupart des coraux qui subsistent sont situés sur la côte est, traditionnellement moins peuplée et économiquement sous-utilisée. La côte ouest concentre ainsi la majeure partie des problèmes écologiques de l'île.

<sup>1</sup> L'envasement est l'accumulation sur les récifs coralliens de diverses particules (sable, argile, etc.) venues du rivage ; ce phénomène peut provoquer la mort des coraux.

La proximité de la ville de Soufrière a été particulièrement source de problèmes, une forte concentration d'activités se disputant l'utilisation des côtes. Bien que Castries soit la capitale de Sainte-Lucie, la plupart des nationaux reconnaissent que l'âme de l'île est à Soufrière, l'ancienne capitale à l'époque de la domination française. Située au centre de l'île sur la côte ouest, Soufrière est une ville rurale pittoresque d'environ 6 000 habitants, et 8 000 habitants avec les collectivités avoisinantes. Célèbre pour son riche patrimoine naturel, culturel et historique, Soufrière revendique la plupart des principaux attraits touristiques de Sainte-Lucie, dont les célèbres Pitons (deux pics volcaniques jumeaux qui font la fierté nationale) et la cascade Diamond Waterfall, qui a attiré de célèbres réalisateurs de cinéma.

## 1.2 La montée des conflits

À partir de la seconde moitié des années 1980, la pêche traditionnelle et l'expansion du tourisme ont nécessité un accès accru aux espaces marins. Au début des années 1990, les différents utilisateurs des zones côtières se disputaient âprement les espaces et ressources limités ; cette situation suscitait de nombreuses tensions<sup>2</sup> qui ont mené à une série de conflits.

Les premiers conflits sont nés entre les **pêcheurs à la senne** et les **plaisanciers qui mouillaient pour la nuit** ; les uns et les autres dépendaient de plus en plus des mêmes baies sablonneuses, profondes et protégées, devenues d'importants sites de repos pour les bateaux de plaisance en croisière aux Antilles. Les pêcheurs d'espèces pélagiques côtières ont été particulièrement touchés. La pêche à la senne, qui consiste à encercler de grands bancs de poissons qui évoluent dans la baie, est difficile, mais comme elle peut être très lucrative, elle est extrêmement importante pour la communauté. Cependant, les plaisanciers n'étaient guère disposés à lever l'ancre à l'aube ou au crépuscule pour faire place à cette activité.

D'autres tensions se sont cristallisées autour d'une **nouvel- le jetée, construite au centre** de la Baie de Soufrière pour accueillir les bateaux de touristes en provenance de la capitale, Castries, ou de l'étranger. Cette structure a créé un nouvel obstacle à la pêche à la senne et accentué le conflit entre les pêcheurs et les plaisanciers et tour opérateurs, qui

Sainte-Lucie compte aussi l'un des rares volcans « *drive-in* » au monde, qui contient des sources soufrées (un champ géothermique avec des fumerolles sulfureuses), des bains minéraux historiques, une forêt tropicale ancienne et une remarquable ceinture de récifs coralliens. Si l'on y ajoute des eaux d'une parfaite limpidité, Soufrière offre une incroyable abondance de beauté naturelle. La modernisation a été ralentie par l'isolement physique de Soufrière ; cet isolement a été atténué par l'amélioration de la route de la côte ouest, mais celle-ci a néanmoins renforcé la concentration économique (et non touristique) à Castries. La photo 1 présente une vue d'ensemble de ce site. Au début des années 1990, les développements décrits avaient fini par générer une situation explosive.

amenaient des visiteurs venus de Castries (cf. Photo 4). Des affrontements ont eu lieu lorsque les pêcheurs à la nasse et les pêcheurs utilisant des filets de fond ont accusé les **plongeurs d'endommager délibérément leur matériel de pêche** en « libérant les poissons » et d'abîmer les récifs coralliens lors de leurs expéditions de plongée. Les pêcheurs ont accusé les **chercheurs** de prélever de trop nombreux échantillons de poissons et de corail, et de dégrader l'environnement.

**Les résidents locaux, qui voulaient accéder aux plages pour pêcher et pratiquer des activités de loisirs**, étaient en conflit avec les hôteliers, qui pensaient que la présence d'habitants « bruyants » n'était pas du goût des touristes étrangers, désireux de se reposer et de se détendre.

Les pêcheurs accusaient les **bateaux de tourisme** de perturber les poissons et d'endommager le matériel de pêche en s'approchant trop près des pêcheurs au travail ou sur le parcours du matériel de pêche.

On ne comptait plus non plus les signalements de « **harcèlement des visiteurs** » par des bateaux taxis désorganisés qui, en cherchant à leur vendre leurs services aux visiteurs, les importunaient et rendaient leur séjour à Soufrière moins agréable.

<sup>2</sup> Les tensions à cette époque ont été décrites par tout un ensemble d'observateurs des pouvoirs publics et d'acteurs locaux (George, 1996 ; SMMA, 1998 ; Pierre, 2000 ; Pierre-Nathaniel, 2003).

De plus, on signalait souvent **des mouillages intempestifs de plaisanciers dans les récifs coralliens**, au grand dam des pêcheurs et des écologistes.

L'entrée des bateaux et des plongeurs dans cet habitat fragile n'était pas réglementé, non plus que l'entrée de chercheurs non autorisés ou insuffisamment préparés.

Enfin, on dénonçait aussi l'accumulation de déchets (plastiques et eaux usées non traitées rejetées par la ville et les complexes hôteliers).

À la fin, la dégradation des pêcheries côtières, de la qualité des eaux, des paysages côtiers et de l'état de santé général de la vie marine devenait apparente à tous les utilisateurs, les différents groupes se rejetant mutuellement la faute. Les conflits côtiers sont ainsi devenus une caractéristique structurelle de la vie à Soufrière, et leur intensité croissante a gravement nui au tourisme et à la pêche. **La règle non écrite du « libre accès » aux ressources marines**, dont jouissaient traditionnellement les pêcheurs et, de plus en plus, les opérateurs liés au tourisme, n'était plus tenable.

### 1.3 L'importance sociale de la pêche dans les récifs à Soufrière

Le district de Soufrière compte une population estimée à 8 200 habitants et environ 150 pêcheurs déclarés, dont 60 % travaillent à plein temps (environ 90 pêcheurs), tandis que les autres pêchent à temps partiel ou de manière saisonnière. Cependant, de nombreux habitants pratiquent la pêche, même s'ils ne sont pas officiellement déclarés et ne possèdent pas de bateau, de sorte que la communauté des pêcheurs est bien plus importante que les chiffres officiels publiés. Un peu plus de 100 embarcations de pêche – canots, pirogues et chaloupes<sup>3</sup> – sont exploitées, de nombreux propriétaires louant leurs bateaux à la demande. De plus, si l'on considère le nombre de familles qui vivent de la pêche, il semble plus réaliste d'estimer la communauté des pêcheurs à 10 % au moins de la population locale – une estimation brute étayée par la plupart des personnes interrogées.

Pourtant, même ce chiffre ne rend pas justice à l'importance de la pêche pour la population locale. En effet, non seulement la pêche est au cœur de l'identité traditionnelle de Soufrière, mais la plupart des familles du district ont des parents qui la pratiquent. De plus, la fragilité socioéconomique de la majeure partie de la population fait de la pêche un important recours en cas de chômage, à tel point que malgré une communauté relativement modeste, la pêche tient une place prépondérante dans l'âme et l'identité de Soufrière. Environ 80 tonnes de poissons sont pêchées chaque année<sup>4</sup>, dont la plus grande partie est vendue sur les marchés locaux et le reste consommé par les pêcheurs et leurs familles. Pourtant, à Soufrière, le secteur de la pêche a tardé à se moderniser ou même à suivre les ten-

dances de l'île. Les pêcheurs de Soufrière sont restés particulièrement dépendants des ressources côtières, contrairement à d'autres communautés de l'est, du sud et du nord, qui se sont beaucoup plus converties à la pêche hauturière. L'une des principales explications de cet écart est que Soufrière est désavantagée par sa situation géographique, car elle est plus éloignée que d'autres communautés des voies de migration des espèces précieuses de l'océan telles que le thon, la dorade et le thazard.

Cette plus grande distance accroît les coûts d'exploitation et dissuade les pêcheurs d'investir dans le matériel et les bateaux nécessaires pour la pêche hauturière. La plupart des pêcheurs de Soufrière ne se sont donc pas convertis à la pêche hauturière (George, 1996 ; Pierre, 2000) et restent très dépendants du passage de bancs d'espèces pélagiques côtières (balaous, bonites, sardines), qu'ils attrapent à l'aide de « sennes ». Ce sont de grands filets suspendus verticalement dans l'eau (avec des lests attachés à la bordure basse et des bouées fixées à la bordure haute), utilisés comme une barrière pour encercler un banc de poissons pendant qu'un bateau décrit des cercles autour de celui-ci. La photo 2 montre les sennes et les petits bateaux ouverts utilisés par les pêcheurs, typiques d'une pêche artisanale.

<sup>3</sup> FAO (2006) et estimations de l'auteur.

<sup>4</sup> Pierre-Nathaniel (2003) et estimations de l'auteur à partir d'entretiens à la coopérative des pêcheurs.

Cependant, comme la pêche à la senne n'est praticable que de décembre à juillet, l'activité de pêche s'étend aux récifs coralliens, où les poissons sont nombreux toute l'année. La pêche dans les récifs fait appel à des matériels comme les pièges à poissons (« nasses » ou « tombé levé », voir photo 3) ou les filets de fond<sup>5</sup>, et elle est importante pour de nombreux individus parce qu'elle est bon

marché, facile et praticable toute l'année. Elle sert donc d'assurance contre le chômage ou la perte de revenus lorsque, selon les termes d'une personne interrogée, « un homme n'a plus rien pour nourrir sa famille ». De ce fait, plusieurs pêcheurs à plein temps pratiquent plus d'un type de pêche, tandis que la plupart des pêcheurs à temps partiel se spécialisent dans la pêche à la nasse.

#### 1.4 De la réglementation descendante à la « participation de la communauté »

Dès 1986, le gouvernement a tenté d'alléger les pressions sur les ressources côtières et de remédier aux conflits. Le département des Pêcheries, qui dépend du ministère de l'Agriculture, a créé des zones de pêche prioritaire dans des zones stratégiques pour la pêche à la senne, ainsi que plusieurs réserves marines pour la protection des récifs coralliens. Il a également tenté d'établir un ensemble de règlements contre la collecte de coraux, la manipulation des matériels de pêche et des nasses par les plongeurs, et la pollution maritime.

Ces solutions ont été de courte durée et n'ont pas été acceptées par la population locale. On manquait de fonds pour une démarcation adaptée et une bonne application des limites des zones prioritaires. De plus, la création des réserves marines se fondait sur la répartition géographique des ressources, de sorte que les zones les plus riches étaient réservées à la préservation, sans qu'il soit véritablement prêté attention aux conséquences socioéconomiques que cela aurait pour les pêcheurs. Quelques réunions ont été organisées entre les agences publiques et les parties prenantes locales afin de tenter de résoudre la situation, mais les décisions venaient finalement de la capitale quelques jours plus tard et ont rarement été acceptées par la population locale. Comme se le rappelle un pêcheur :

*« À la fin des années 1980, lorsque les choses ont commencé à s'aggraver, des décisions de zonage sévères sont arrivées de Castries après le déplacement, pendant quelques heures, de personnes envoyées par des ministères, qui faisaient semblant de rencontrer les gens ici et là. Autrement dit, le gouvernement ne voulait pas nous entendre. Pourquoi aurions-nous obéi ? Cela ne menait nulle part ».*

La situation à Soufrière s'est dégradée car la population opposait une résistance active ou passive à tout projet gouvernemental. On en est ainsi venu à penser qu'il fallait une nouvelle approche, qui laisserait plus de place à la collaboration et aux discussions locales – un processus dans lequel les parties prenantes locales pourraient s'engager davantage. Au début des années 1990, à Soufrière comme dans le reste du monde, le discours « participatif » était en plein essor, nourri par les déceptions liées aux tentatives descendantes. On a alors recherché la participation volontaire des parties prenantes locales afin d'élaborer un plan de gestion marine convenu d'un commun accord, qui établirait un zonage consensuel allouant les zones aux différentes activités. Ce processus a été techniquement et financièrement soutenu par un ensemble de donateurs internationaux.

L'Association pour la gestion marine de Soufrière (*Soufrière Marine Management Association*), créée après deux ans de négociations publiques, a été officiellement établie en 1994. Plus connue dans les cercles professionnels par son acronyme, SMMA, elle a été soutenue par le gouvernement de Sainte-Lucie comme un nouveau type d'organisation sans but lucratif dirigé par un conseil d'administration multilatéral, réunissant un ensemble d'acteurs du secteur privé et du secteur public. À ce jour, la SMMA reste chargée de la surveillance, de l'application et de l'évolution potentielle de l'accord de zonage qui réglemente l'utilisation de 11 km de littoral entre deux criques : de l'Anse Jambon au nord à l'Anse L'Ivrogne au sud (carte 3).

<sup>5</sup> Les filets de fond ont été interdits dans la SMMA en septembre 1998 en raison des dommages qu'ils causaient aux récifs coralliens.

La SMMA existe maintenant depuis 15 ans. Elle est connue à l'échelle internationale et a remporté tout un ensemble de prix pour son approche participative de la pacification des conflits entre utilisateurs. Dès 1997, elle a reçu la première récompense décernée par le World Conservation Union/British Airways Tourism for Tomorrow, aux parcs nationaux et zones protégées récompense qui lui a été remise par l'écologiste mondialement réputé David Bellamy. Par la suite, la SMMA a été choisie comme site de démonstration par le Réseau international d'action pour les

récifs coralliens (ICRAN) – un réseau scientifique pour la préservation des coraux<sup>6</sup>. Elle a également fait l'objet d'évaluations régulières des donateurs internationaux, notamment d'une récente évaluation demandée par un important contributeur français (Fonds français pour l'environnement mondial, 2008), aux termes desquelles son action a été jugée largement positive. Dans la partie qui suit, nous allons remonter plus loin dans les origines et les pratiques institutionnelles de la SMMA afin de conduire une analyse plus fine de cette « *success story* ».

<sup>6</sup> L'ICRAN est un réseau international d'organisations scientifiques et écologistes soutenu par le Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Carte 1. Situation géographique de l'État insulaire de Sainte-Lucie, dans les Petites Antilles



Photo 1. Soufrière et ses deux célèbres « Pitons »

**Photo 1 – Soufrière town and its two famous "Pitons"**



Carte 2. Sainte-Lucie, ses récifs coralliens et l'emplacement de la SMMA

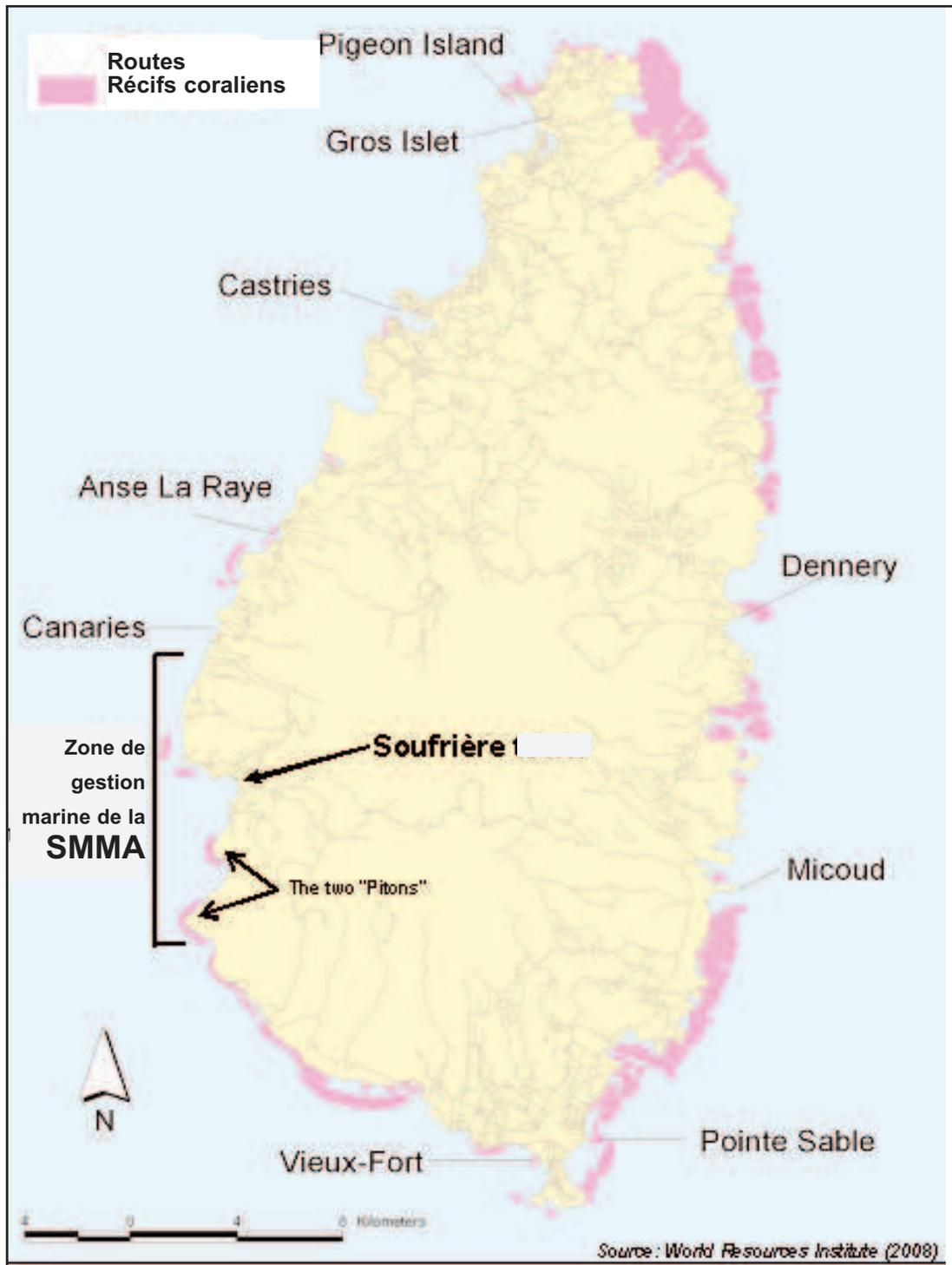


Photo 2. Bateau de pêche traditionnel et ses sennes



Photo 3. Pêche à la nasse dans les récifs coralliens de Soufrière



Photo 4. La jetée construite au centre de la baie de Soufrière



## 2. Genèse du projet : les véritables origines de la SMMA

En règle générale, les documents publics et les documents de projets décrivent la SMMA comme un processus engagé à l'initiative de la population locale – souvent sans donner beaucoup d'explications complémentaires. Nous soutenons cependant dans ce chapitre que la SMMA trouve ses origines dans la volonté et la vision d'une élite locale d'entrepreneurs, soucieuse de promouvoir les qualités touristiques de Soufrière. Ces personnes ont noué très tôt des partenariats avec le gouvernement (qui s'était révélé incapable de gérer la situation qui se dégradait) et avec un groupe de réflexion régional, qui avait une expérience pratique dans toutes les Antilles et des contacts avec des donateurs du monde entier.

À l'instigation de cette triple alliance, un « processus de consultation et de négociation » a bien été engagé à Soufrière. Après une période « d'intense participation du public » – caractérisée par une forte inclusion, une

grande portée et une forte intensité – le processus est devenu plus complexe, difficile à suivre pour les acteurs non institutionnels, socialement divisé (avec une prééminence de diverses élites) et influencé par des acteurs extérieurs à la communauté. C'est dans cette deuxième phase du processus que des décisions ont été prises sur les questions les plus controversées. Néanmoins, une version des faits idéalisée de « résolution démocratique des conflits » a été diffusée par les élites concernées et rapidement « achetée » par les donateurs internationaux.

Notre analyse ne prétend pas démontrer qu'une réelle participation des communautés est impossible ou inutile – tout au contraire, mais elle souligne le caractère délicat des processus participatifs, et combien il leur est facile de manquer leurs objectifs sociaux d'inclusion en dépit de bonnes intentions et de réels efforts.

### 2.1 L'alliance fondatrice

Qui a pris l'initiative de créer une institution de gestion « participative » ? Qui l'a conçue, au plan conceptuel et institutionnel ? Qui a initialement apporté les fonds ? Qui a effectué les contributions financières et scientifiques par la suite ? Ces questions sur les origines et le noyau d'acteurs à la source de la SMMA viennent éclairer ses véritables enjeux.

L'exposé type sur la création de la SMMA, que l'on trouve dans la plupart des documents de projet et d'orientation, est bref et évasif. Par exemple, le FFEM (2008, p. 5) déclare : « En 1992, une ONG locale, la Fondation pour le développement régional de la Soufrière, soutenue par plusieurs agences d'aide – dont le Fonds français d'action et de coopération (FAC), le Fonds français pour l'environnement

mondial (FFEM) mais aussi l'USAID – ont engagé un processus de planification indépendant et participatif ». Ce choix précis de termes donne aisément l'impression que la SMMA est un processus ascendant illustrant une participation à l'initiative de la communauté<sup>7</sup> : *voilà une ONG locale qui fait simplement appel à des donateurs extérieurs pour aider une communauté à mettre en place son processus de planification « indépendant »*. L'épithète « indépendant » donne en particulier l'impression que l'État est loin en arrière-plan – et même qu'il est totalement absent. En réalité, ce qui s'est passé est assez différent. L'idée de

<sup>7</sup> Nous nous appuyons ici sur la grille d'analyse présentée dans Charnoz, 2009a et 2009b.

départ de la SMMA, une institution de gestion participative, est bien venue de ce qu'on appelle la Fondation pour le développement régional de Soufrière (*Soufrière Regional Development Foundation*, SRDF). Mais de quel type d'ONG s'agit-il ? Certainement pas d'une ONG caractérisée par un leadership à l'échelle de la communauté.

En effet, la SRDF est née en 1987 de la volonté et de l'implication personnelle de trois chefs d'entreprise locaux très en vue<sup>8</sup>. Deux d'entre eux possédaient de grandes propriétés immobilières dans la région et des entreprises dans le tourisme : le premier et célèbre hôtel de luxe de Soufrière (Anse Chastenot) et un vaste jardin botanique (Diamond Gardens), réputé dans toute la région des Antilles. Depuis sa création, la SRDF s'est efforcée de promouvoir l'image touristique de Soufrière. Elle a en particulier tenté de rendre la ville plus attractive aux regards étrangers en réparant les rues pavées et les bâtiments délabrés, en finançant une partie du carnaval annuel, en ornant le front de mer d'arbres, de bancs, de lampadaires, etc. Elle s'est également efforcée de promouvoir la sécurité et la tranquillité des touristes en tentant de freiner la tendance de certains habitants à « aborder les touristes et à les convaincre d'acheter quelque menu service » (selon les termes d'une personne interrogée). Pour financer ses activités, la SRDF a très adroitement obtenu du gouvernement le droit de gérer Sulphur Springs, les sources soufrées de Soufrière, un bien public de premier plan situé sur un terrain volcanique, qui génère des recettes touristiques régulières et croissantes. Le gouvernement a chargé la SRDF de réinvestir ces recettes dans l'intérêt de la population locale – d'où le terme « fondation » dans le nom de l'ONG. Cette « formidable opération » – selon une personne interrogée – a été conclue grâce aux bonnes relations personnelles que les chefs d'entreprises qui avaient fondé et dirigeaient la SRDF entretenaient avec le Premier ministre de l'époque. De par la base de ses recettes et son élite dirigeante, cette organisation est donc une entité très particulière qui n'a que peu de points communs avec une ONG locale type. Bien que quelques représentants de la société civile locale siègent à son conseil d'administration, il ne fait aucun doute qu'elle était, et est encore, gérée par l'élite économique locale, dotée d'un fort capital social et d'excellentes relations politiques.

La construction d'une jetée pour accueillir davantage de bateaux touristiques a été le premier projet d'envergure

exécuté par la SRDF. Ce projet a été à l'origine d'importants problèmes pour les pêcheurs traditionnels à la senne car la jetée a été construite en plein centre de la baie qu'ils utilisaient depuis des générations (cf. Photo 4). En ce sens, le moins qu'on puisse dire est que la SRDF n'était pas partie d'un bon pied avec les pêcheurs de Soufrière. Au début des années 1990, elle était encore dirigée par des personnes ayant des intérêts directs dans le tourisme et un avenir centré sur ce secteur. Son conseil d'administration était contrarié par les tensions persistantes sur la côte, en particulier entre les secteurs du tourisme et de la pêche, et par le manque de résultats de l'intervention des pouvoirs publics. Il a donc recherché un nouvel angle d'approche. Comme se le rappelle une personne qui était favorable à la SMMA à l'époque, ce que confirment d'autres personnes interrogées :

*« Qui avait une vision pour la zone de Soufrière dans sa globalité en l'absence de toute autorité locale digne de ce nom ? Qui avait les réseaux administratifs et politiques pour engager un processus ? Qui avait des intérêts en jeu et de l'argent à gagner ? La réponse est toujours la même : les chefs d'entreprise qui ont créé la SRDF. La SMMA, c'était leur idée ».*

Si la SRDF a été à l'origine du processus de la SMMA, elle a immédiatement sollicité l'aide de deux autres acteurs pour former une *alliance* initiale et partager le rôle de facilitateur. D'abord le Département des pêcheries du ministère de l'Agriculture, heureux de trouver un partenaire dévoué et une issue possible après plusieurs années de réglementations non respectées à Soufrière. Comme plusieurs personnes interrogées l'ont rappelé, la perspective de partager les coûts de la surveillance environnementale était très séduisante pour le ministère ; ce qui explique qu'il ait proposé de défendre le projet devant le gouvernement. Ensuite, par le biais des relations personnelles de la SRDF et du ministère, un groupe de réflexion axé sur la région caraïbe, dont l'expertise a été reconnue par plusieurs donateurs internationaux, a également été associé au projet. L'Institut caraïbe des ressources naturelles – plus connu sous le nom de CANARI – a pris une part active dans la conception, l'installation et la gestion des choses.

<sup>8</sup> M. Bobb, M. Troubetskoy et Mme Devaux.

Ainsi, le processus participatif de Soufrière est né de l'initiative de trois associés qui ont formé une alliance scientifique mixte public-privé, et non des efforts individuels d'une ONG locale, comme on le décrit souvent. En qualité d'initiateur, la SRDF a donné l'impulsion initiale (la dimension de « communauté » locale susceptible d'attirer les donateurs) et apporté les contacts politiques de haut niveau ainsi qu'une capacité prouvée à gérer des projets techniques dans la région. Le département des Pêcheries a apporté son autorité, son mandat juridique et sa capacité de lobbying auprès du gouvernement ; c'était le principal promoteur du projet au départ. Quant à CANARI, il a apporté à l'entreprise son indépendance, son expertise scientifique et son expérience perçues ; il a agi plus tard comme le concepteur clé de l'institution SMMA en lui fournissant un soutien technique et en facilitant et synthétisant les consultations publiques. Autrement dit, sur la base de la typologie que nous avons établie (cf. Charnoz, 2009b), **la participation communautaire à Soufrière a trouvé son origine dans des « sources équilibrées », conjuguant un initiateur de l'intérieur, un promoteur d'en haut et un concepteur de l'extérieur.**

La caractéristique remarquable de ce processus était l'absence totale de la communauté des pêcheurs, qui était pourtant un acteur clé sur les côtes de Soufrière. Comme le dit une personne interrogée :

« Les pêcheurs devaient être associés à un nouveau processus, afin d'obtenir leur consentement. [La participation] était un moyen de faire bouger cette communauté inflexible ».

Cela étant, l'analyse des origines du processus participatif à Soufrière ne s'arrête pas là, puisque l'alliance à l'origine du projet s'est activement employée à mobiliser des fonds des donateurs internationaux – et cela complique les choses. Puisque le projet participatif était intégralement conçu pour recevoir de tels financements, on ne peut surestimer l'influence en amont des fonds étrangers. La procédure de consultation et de négociation qui a conduit à la SMMA a été financée par le gouvernement américain par l'intermédiaire d'USAID, son agence d'aide internationale. Depuis 1991, USAID avait élaboré un projet pour les ressources environnementales et côtières (*Environmental and Coastal Resources*, connu aux Antilles sous le nom de projet ENCORE<sup>9</sup>), dont le principal objectif déclaré était la diffusion et la légitimation du discours participatif – ou en termes officiels : *Démontrer que*

*la collaboration entre les intérêts publics, privés et des communautés peut préserver les ressources naturelles et renforcer la diversité tout en encourageant le développement économique* (CEHI, 1997, p.7).

Le projet ENCORE comprenait deux volets : un volet régional couvrant tous les pays de l'Organisation des États des Caraïbes de l'Est (OECS), et un volet local, comme celui mis en œuvre à Sainte-Lucie. L'idée était d'allouer des subventions à des projets locaux conformes à la philosophie ENCORE. Selon certaines personnes interrogées, il ne fait aucun doute que les incitations financières émanant d'USAID ont joué un rôle central dans le choix d'un mode opérationnel participatif. Si la SRDF et le gouvernement de Sainte-Lucie s'étaient contentés de solliciter des fonds pour faire appliquer la réglementation à Soufrière, USAID n'aurait pas donné suite. L'alliance à l'origine de la SRDF savait quel type de projets était susceptible d'obtenir un soutien financier – et CANARI avait lui aussi une expérience des préoccupations environnementales des donateurs.

Après un processus de consultation de deux ans (analysé au chapitre suivant), le gouvernement français s'est lui aussi joint au projet et a pris à sa charge la plus grande partie des coûts d'établissement de la SMMA<sup>10</sup>. Il faut souligner cependant que les Français n'ont contribué au financement que sur la base d'un projet participatif et parce qu'il leur avait été confirmé que :

*Une ONG locale, associant la population locale et des représentants de divers ministères, a déjà entrepris une vaste consultation publique* (République française, 1994, p. 24).

Autrement dit, le maniement du discours participatif s'est avéré déterminant pour l'obtention de financements internationaux. Ces derniers comprenaient des fonds du Programme des Nations unies pour l'environnement / Programme pour l'environnement des Caraïbes (PNUE/PEC) et de la Commission nationale de Sainte-Lucie

<sup>9</sup> Ce projet était un partenariat entre l'Organisation des États des Caraïbes de l'Est (OECS), les États membres de l'OECS, le World Wildlife Fund (WWF), le Caribbean Environmental Health Institute (CEHI) et les États-Unis, par l'intermédiaire de l'USAID, leur agence d'aide au développement. Ce partenariat a été conclu par un projet initial de six ans (ENCORE) pour la période 1991 à 1997, et a été financé par une subvention d'USAID de 11 millions de dollars des États-Unis.

<sup>10</sup> Si l'USAID a fourni près de 50 000 euros pour le processus de consultation, le Fonds d'aide et de coopération français (FAC) a versé environ 120 000 euros et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) 240 000 euros. Les fonds des agences françaises ont financé les premiers mouillages, le bateau de patrouille, le matériel de communication, le bureau de la SMMA, les salaires du directeur et des gardes-côtes pendant trois mois, ainsi qu'un volontaire du service national pour 16 mois. Au total, l'assistance technique française apportée à la SMMA s'est étalée sur 46 mois.

pour l'UNESCO. CANARI a joué un rôle critique sur ce plan car l'institut avait l'expérience de la pratique de la terminologie sociale de participation attendue par les donateurs au travers de conditions préalables explicites ou implicites. Les

donateurs extérieurs ont ainsi joué un rôle actif dans l'ancrage du discours participatif au niveau local par le pouvoir persuasif mais contraignant de leurs incitations financières et conditions préalables.

### 2.2 Consultation populaire et négociation des élites

Avec l'appui de fonds américains, un processus de consultation publique et de négociation a été engagé en 1992. Initialement très inclusif et intensif, doté d'une large portée et très en amont, ce processus s'est rapidement transformé. À mesure qu'on cernait les problèmes les plus difficiles à résoudre, cette large consultation publique s'est progressivement transformée en processus plus *formel*, donnant de fait la prééminence à des groupes d'intérêts organisés. Lorsque la discussion a quitté la sphère informelle et publique, le pouvoir institutionnel est entré en scène et une négociation moins transparente, centrée sur les élites, a pris le relais, évinçant les groupes les plus faibles tels que les pêcheurs les plus pauvres. L'accord de la SMMA qui en a résulté sous forme de plan de zonage reposait bien, comme l'affirment la plupart des documents, sur un « consensus », mais un consensus entre les acteurs et les groupes d'intérêts les plus puissants. Pour recueillir les faits sur cette période, nous avons conduit divers entretiens et consulté un petit corpus d'archives ainsi qu'un compte rendu détaillé établi quelques années plus tard par Renard (1996) – même s'il faut observer que nos conclusions sont très différentes des siennes. Le schisme que nous avons relevé entre un processus large et un processus institutionnel entre élites s'est encore accentué dans les premières années de fonctionnement de la SMMA – comme nous le verrons au chapitre suivant.

Au début du processus de consultation, les pratiques de participation les plus récentes et les plus fructueuses ont été appliquées sous la direction technique de CANARI, afin de stimuler un « réel dialogue au sein de la communauté et avec d'autres parties prenantes ». La première étape est intervenue le 27 août 1992, sous forme d'une réunion de consultation publique de trois jours. Plus de 60 personnes de 25 secteurs ou institutions différents y ont participé, comme le rappelle Renard (1996, p. 3). Chaque groupe d'intérêts devait en principe être représenté par plusieurs

personnes. Pêcheurs, plongeurs, hôtels, restaurants, petites et grandes entreprises, organisateurs d'activités de plongée, associations de parents et enseignants, taxis, entreprises de BTP, etc. – tous semblent avoir répondu présents d'une manière ou d'une autre.

Selon toutes les personnes interrogées, le projet participatif se caractérisait par une *large base socialement mixte* qui associait des individus d'origine très modeste<sup>11</sup>. Les personnes avaient été invitées par la SRDF, le Département des pêcheries et CANARI, et on leur annonça que « l'ensemble des décisions et dispositifs de gestion antérieurs étaient rouverts à la discussion ». Non seulement l'effort participatif était très inclusif, mais sa *portée* était également large et très en amont, puisque le diagnostic des problèmes et les solutions éventuelles étaient ouverts au débat. Au cours de ces journées, un ensemble de méthodes participatives types, y compris l'établissement de grandes cartes colorées, ont été employées pour favoriser la discussion collective. Plusieurs groupes de participants ont également été emmenés en bateau pour cartographier les ressources, leur utilisation et le siège des conflits.

On peut observer cependant que dès les premiers jours, lors de la première réunion publique, l'alliance à l'origine du projet (la SRDF, le gouvernement et CANARI) a fait reconnaître et approuver son leadership. Les *agents à l'origine du projet* ont ainsi transformé l'avantage initial que leur avait conféré le fait d'être à l'origine du projet participatif en avantage institutionnel qui allait persister tout au long des négociations. C'est ainsi que la SRDF a été formellement désignée comme l'institution dirigeante, tandis que le département des Pêcheries et CANARI devaient agir comme facilitateurs conjoints.

<sup>11</sup> Il n'existe pas de documents d'archive sur l'identité exacte des participants à cette première réunion mais de nombreux entretiens ont confirmé que la participation avait été forte et socialement diversifiée.

Une deuxième grande réunion a été organisée en novembre 1992. Les participants ont été invités à confirmer les informations sur les ressources et les sièges des conflits établies lors de la première session. L'objectif était de « trouver un accord sur tous les domaines et problèmes pour lesquels il paraissait relativement facile d'en trouver un ». Entre-temps, les conflits les plus graves ont été recensés, « étant entendu qu'ils seraient abordés après la réunion » (Renard, 1996, p. 4)<sup>12</sup>. C'est là qu'a commencé ce qu'on peut qualifier de « processus de scission » par lequel les décisions relatives aux conflits réels ont été reportées et abordées ultérieurement dans un cadre radicalement différent. Ce *déplacement de la participation* est intervenu peu à peu tout au long de l'année 1993, une fois calmée la fièvre initiale des « consultations participatives » de 1992.

Le principal résultat de la réunion de novembre 1992 avait été l'idée d'un nouveau système de zonage, indiquant les diverses utilisations côtières et démarquant leurs limites précises. Quant à l'établissement du plan de zonage, c'était une tout autre affaire. Les négociations relatives aux sièges des conflits ont été transférées à une autre sphère, beaucoup moins publique et transparente, par une accumulation de petites modifications pratiques et un discours plus technique.

Les décisions étaient reportées à « d'autres réunions pour discussion ultérieure ». Divers « groupes de travail » plus sélectifs, ayant davantage de légitimité technique ont été constitués. Le temps s'est également révélé un facteur important pour calmer l'ardeur participative du public : au fil des mois, la plupart des non-spécialistes se sont détournés des négociations, dont ils entendaient de moins en moins parler et de façon de plus en plus lointaine. La fréquence et la participation des réunions publiques ont fortement diminué, et une large fenêtre d'opportunité s'est ouverte pour des négociations directes de groupes d'intérêts organisés avec les trois organisations en charge. Contrairement aux pêcheurs locaux, les grands hôtels, les organisateurs d'activités de plongée et Anbaglo (l'association de plongée de Sainte-Lucie) ont eu des échanges directs avec le Département des pêcheries. Entre-temps, les acteurs stratégiques de la communauté, en particulier « des milieux d'affaires très intéressés aux résultats du processus de négociation » ont eu de nombreuses discussions avec la SRDF (Renard, 1996, p. 4).

Les « négociations » de 1993 se sont également caractérisées par l'envoi de projets de propositions écrites aux parties prenantes, auxquels celles-ci pouvaient répondre par écrit. Cette formalisation des discussions n'était sûrement pas conçue pour aider les pêcheurs à contribuer au processus et à faire entendre leurs voix : ces hommes sont habituellement illettrés, sans parler d'une maîtrise de l'anglais correct. De plus, rares sont les pêcheurs qui peuvent se permettre d'investir dans un dialogue long et formel. On peut donc avancer qu'une forme de pouvoir institutionnel s'est exercée sur eux dans l'évolution du processus de la SMMA. L'intensité de leur participation a été radicalement affaiblie. Dans l'extrait qui suit, Renard (1996, p. 4) rappelle cette deuxième phase du processus de négociation. Nous y avons **souligné** les techniques visibles de formalisation et d'institutionnalisation :

*Lors d'une réunion de mars 1993, le département des Pêcheries a présenté des projets de recommandations portant sur le zonage et la réglementation, qui ont été discutés, modifiés et approuvés [excepté deux décisions]. En conclusion, la réunion chargeait un petit groupe de travail de procéder à un examen plus approfondi des questions en suspens, de conduire les négociations et de formuler des recommandations. Il fut également convenu que toutes les recommandations seraient reprises dans un accord, qui serait rédigé par l'un des facilitateurs et soumis à examen final. [Un nouveau projet d'accord fut préparé et diffusé]. Plusieurs institutions communiquèrent des observations écrites, qui furent intégrées aux versions suivantes du document. (...) Puis la SRDF convoqua une réunion avec un petit nombre d'institutions pour procéder à un examen plus détaillé des dispositifs juridiques et institutionnels aux fins de la mise en œuvre de l'accord. Sur [cette base], une partie finale de l'accord fut rédigée » (Renard, 1996, p. 4). Renard n'évoque ici que des « institutions » répondant à des « propositions » établies par d'autres institutions. Il semble, d'après ce souvenir, que les non-spécialistes avaient totalement disparu du tableau. Entre-temps, des « groupes de travail » et des propositions rédigées par les agents à l'origine du*

<sup>12</sup> Ces problèmes comprenaient l'emplacement des réserves marines autour de Gros Piton et d'Anse Chastenet, ainsi qu'une réglementation des activités terrestres affectant la côte.

projet dirigeaient le reste de la « discussion ». Le recours à des « groupes de travail » mérite d'être souligné car on peut penser qu'il a mis une sourdine aux exigences des pêcheurs et permis aux pollueurs disposant d'alliés puissants de ne pas s'inquiéter de la SMMA.

À titre d'exemple, le groupe de travail sur la pollution d'origine terrestre a initialement soulevé des préoccupations relatives à la déforestation de la région de Soufrière résultant des activités de construction (qui avaient un impact sur les zones côtières à travers la sédimentation), aux ruissellements de pesticides provenant de grandes propriétés agricoles, aux rejets d'hydrocarbures de la station d'essence proche de la jetée, aux déchets caustiques rejetés par l'usine de copra (traitement de la noix de coco) et aux eaux usées et aux déchets solides rejetés par les bateaux de plaisance et la ville de Soufrière. Cependant, ces questions n'ont pas été envisagées plus avant, car le groupe de travail n'a pas proposé de solutions pratiques. Rien n'a donc été fait pour inclure les pollueurs à terre dans le projet d'ensemble de la SMMA, alors même qu'il s'agissait d'une exigence initiale clairement formulée par les pêcheurs. Quant au groupe de travail sur les réserves marines, il a été rapidement dominé par des voix d'écologistes proposant de

mettre les récifs coralliens les plus sains de côté pour la préservation. Ce point de vue convenait parfaitement aux grands hôtels, car les plongeurs pouvaient accéder à ces zones moyennant une petite somme.

Dans le souvenir d'une personne interrogée, la nécessité et la légitimité de ces « groupes de travail » reposaient sur la notion que « pour être faisables, les négociations techniques doivent associer moins d'individus ». Mais ce nouveau discours, qui a émergé au milieu du processus consultatif, conférait une « position privilégiée à certains acteurs ». C'est un exemple de « pouvoir productif » par le recours au discours technique et politique (tel que défini dans Charnoz 2009b). En conclusion, le processus consultatif initial a rapidement perdu son caractère inclusif, sa portée et son intensité pour devenir en essence une délibération centrée sur les élites dont les intérêts et les objectifs étaient en partie partagés par les écologistes et les acteurs du tourisme. Les pêcheurs ordinaires ont été confinés à un processus purement *consultatif*, intervenu majoritairement en 1992, dont le principal résultat a été l'identification de « problèmes réellement conflictuels » – réglés par un processus radicalement différent. Ce déplacement est intervenu par application du pouvoir institutionnel et productif.

### 2.3 L'accord fondateur

Après le déploiement du « processus participatif », un accord définitif a été conclu en février 1994<sup>13</sup> et soumis en mars au gouvernement pour approbation du ministère du Tourisme – ce qui donne une idée des principaux intérêts pris en compte. La décision du Conseil des ministres 253/1994 a autorisé la démarcation des zones de pêche prioritaire envisagées et des réserves marines. Elle autorisait également l'instauration de droits à collecter auprès des bateaux de plaisance et des plongeurs afin de financer la SMMA. Cette dernière a été ainsi créée pour superviser une zone marine protégée polyvalente couvrant plus de 11 km de côte et s'étendant du rivage jusqu'à une profondeur de 75 m, qui comprenait les zones suivantes (cf. Carte 3) :

- Les **réserves marines** ont été affectées à la protection des ressources naturelles. Elle n'autorisent pas d'activité extractive. L'entrée est payante et par autorisation uniquement – que ce soit pour la plongée ou la recherche.

Ces réserves ont été établies à Anse Chastanet Reef, Turtle Reef, les récifs de Grand Caille à Rachette Point et le long de Petit Piton et Gros Piton.

- Les **zones de pêche prioritaires** ont été dédiées aux activités de pêche, prioritaires sur toute autre utilisation. Elles ont été établies dans la moitié nord de l'Anse Chastanet, Trou Diable, entre la rivière Soufrière et Bat Cave, au sud de la jetée principale, à Malgretoute, au nord de la plage de Jalousie, et en deux points au nord et au sud de Gros Piton.

<sup>13</sup> Sous l'intitulé : *Agreement on the Use and Management of Marine and Coastal Resources in the Soufrière Region* (Accord sur l'utilisation et la gestion des ressources marines et côtières dans la région de Soufrière).

- Des **sites de mouillage** ont été désignés pour les bateaux de plaisance afin de protéger les lits de ruppie maritime et les récifs coralliens. Le mouillage est payant, ce qui permet aux bateaux de rester pour une nuit avec un impact minimal sur le fond de la mer.
- Les **zones de loisirs** sont des zones marines et ter-

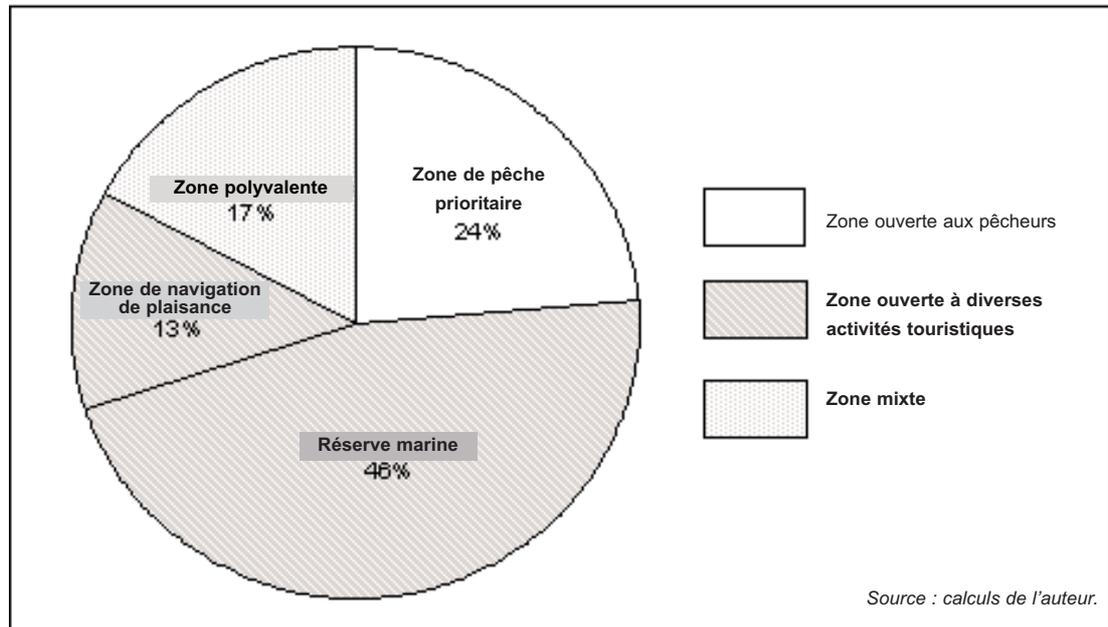
restres (formées de plages) réservées au public et aux loisirs tels que la nage et la plongée avec tuba. L'accès public a été garanti.

- Les **zones polyvalentes** autorisent la pêche, la plongée avec bouteilles ou tuba et d'autres activités récréatives, dans les limites des réglementations existantes.

Carte 3. Répartition des droits des utilisateurs : le plan de zonage de la SMMA



Graphique 1. Répartition des droits d'accès dans la zone marine de la SMMA



Malgré ses couleurs gaies et ses icônes de parasols, la carte 3 de la SMMA présente une stricte démarcation des espaces côtiers. Comme le montre le graphique 1, dans ce zonage, les pêcheurs se voient interdire l'accès à 60 % de l'espace côtier alors qu'ils accédaient précédemment à la majeure partie de celui-ci. Près de la moitié de la côte est réservée à la préservation, mais en réalité l'accès des plongeurs (avec bouteilles ou tuba) est autorisé. Seulement 24 % de l'espace n'autorise pas en principe les activités touristiques payantes même si, comme il apparaît sur la carte 3, les « zones de loisirs » sont alignées sur la quasi-totalité des zones de pêche prioritaires.

Dans le zonage de 1994, cette allocation déséquilibrée des bénéfices et des droits d'accès aux ressources marines n'était compensée par aucun projet pilote économique, aucune recette (ou paiement en nature) ni aucune sorte de compensation pour les pêcheurs. Face à cet « accord », la communauté des pêcheurs était en état de choc, compte tenu de la taille des réserves marines. Leurs préoccupations n'avaient été que légèrement prises en compte par le discours s'efforçant de les persuader que les réserves conduiraient à une augmentation des poissons et qu'au final, l'augmentation des réserves signifierait plus de poissons, par « retombées ».

## 2.4 Conclusion

---

Ce chapitre a montré que ni les origines de la SMMA ni son processus initial de consultation ne reposaient sur une large base au sein de la population. La création d'un nouveau dispositif de gestion côtière était défendu par une alliance de trois acteurs ayant peu de liens avec les pêcheurs de Soufrière mais très intéressés au développement économique par le tourisme. Parallèlement, le choix du mode d'action participatif était soutenu par de fortes incitations financières des donateurs internationaux. Quant au processus préparatoire ayant abouti à la carte de zonage de la SMMA, la vaste consultation publique s'est rapidement muée en négocia-

tion centrée sur les élites, connaissant plusieurs évolutions de pouvoir institutionnel et productif. Cela a exclu les pêcheurs et protégé certains pollueurs à terre d'être identifiés dans l'ensemble des droits et obligations établis par la SMMA. L'« accord » qui en a résulté était en fait une « transaction » conclue en l'absence virtuelle de la communauté des pêcheurs. Essentiellement, il interdisait 60% de la côte aux pêcheurs de Soufrière. Dans un tel processus, il allait rapidement s'avérer impossible d'affirmer la légitimité de la SMMA comme organisation démocratique, participative, comme allaient le démontrer les événements de 1997.

### 3. Début de la mise en œuvre : résistance et politique

Ce chapitre démontre que la SMMA qui venait d'être créée n'a pas mis sa philosophie participative proclamée en pratique. Premièrement, la mise en œuvre de l'accord d'origine à travers la création d'un plan de gestion et une conception institutionnelle précis s'est faite hors de tout cadre participatif. Deuxièmement, les premières années de fonctionnement de la SMMA ont confirmé l'inclusion limitée des pêcheurs les plus pauvres dans les décisions clés, ce qui a généré un mécontentement croissant. Troisièmement, ne parvenant pas à *institutionnaliser* un dialogue continu, la SMMA s'est heurtée à une résistance de plus en plus politisée – à tel point que toutes les parties prenantes sont revenues à la politique pure et simple pour tenter d'avoir gain de cause. C'est le refus d'une « participation institutionnelle » et le recours à la « par-

ticipation politique » qu'on observe alors : puisqu'ils n'étaient pas entendus au sein de l'institution, les membres de la communauté qui n'appartenaient pas à l'élite ont exprimé leur mécontentement dans l'espace public, provoquant les types de crises et de conflits qui parviennent parfois à imposer une renégociation des règles du jeu. Ce processus de « réappropriation » par les segments les moins favorisés de la population s'est néanmoins heurté à des vagues d'« expertise scientifique » et au lobby de puissants groupes d'intérêts. À l'appui de ces affirmations et pour revisiter les premières années de la SMMA, nous avons eu recours aux archives, à un ensemble d'entretiens, ainsi qu'aux comptes rendus et analyses de Brown (1997), Sandersen et Koester (2000), Pierre-Nathaniel (2003) et Trist (2003).

#### 3.1 La prééminence de l'alliance initiale

L'accord de février 1994 a été suivi dans la même année d'un atelier de mise en œuvre (21-23 septembre) dans un hôtel de luxe de Soufrière, qui a conduit à l'adoption d'un plan de gestion pour l'Aire marine protégée de Soufrière. À cette réunion décisive étaient présentes 13 personnes, parmi lesquelles il n'y avait virtuellement aucun pêcheur de la population locale. Y participaient trois personnes du gouvernement, deux de la SRDF, un biologiste consultant, un chercheur, deux représentants du donateur français et deux du donateur américain. Des décisions locales déterminantes devaient donc être prises en commun par un ensemble d'acteurs d'origines diverses, étrangers à la communauté locale ; un exemple clair de « formation de pouvoir locale-mondiale » (cf. Charnoz, 2009b).

*La première décision du plan de gestion qui en a résulté a été de charger la SRDF (laquelle, comme nous l'avons précédemment établi, était essentiellement liée à des intérêts*

dans le tourisme) de la gestion courante de la SMMA : la SRDF devait être un « programme distinct de la Fondation de Soufrière » (SMMA, 1994, p. 4) ; elle avait la responsabilité du recrutement et de la supervision de l'ensemble du personnel. Parallèlement, elle devait rendre compte à un comité consultatif technique (*Technical Advisory Committee*, TAC) et travailler « sous sa direction ». Malgré son appellation administrative, ce comité était censé garantir une participation *inclusive* et *active* de la communauté au processus décisionnel. Il était prévu qu'y siègent « des représentants de tous les principaux utilisateurs de ressources et groupes de surveillance » (SMMA, 1994, p. 12). Toutefois les pêcheurs étaient très faiblement représentés au sein du TAC, et ils étaient en outre encerclés par un déploiement massif de groupes d'intérêts liés au tourisme et d'autorités publiques – tous soucieux de promouvoir un développement de « type moderne ». Le TAC comprenait

11 personnes représentant directement les intérêts privés du secteur du tourisme, en particulier de grands complexes hôteliers, le conseil du tourisme de Sainte-Lucie (*St Lucia Tourist Board*), l'association de l'hôtellerie et du tourisme de Sainte-Lucie (*Hotel and Tourism Association*) et l'association des affréteurs à la journée (*Day Charter Boat Association*). Un représentant du donateur français y siégeait également, ainsi que des ONG écologistes, telles que le Saint-Lucia National Trust et, bien sûr, CANARI.

Les pêcheurs n'ont jamais été représentés au TAC que par deux personnes de la coopérative de pêcheurs de Soufrière (*Soufrière Fishermen's Cooperative*) : son président et parfois son vice-président. Cependant, cette coopérative n'est pas représentative de la communauté des pêcheurs, qui est socialement diversifiée. En effet, son président en exercice nous a expliqué lors d'un entretien que 30 % seulement des pêcheurs de Soufrière sont propriétaires de leur bateau, ce qui indique que la plupart (70 %) doivent les louer, alors que les membres de la coopérative sont tous propriétaires de leur bateau<sup>14</sup>. Cette exigence n'a rien d'officiel, elle est seulement due aux circonstances – la fonction première de la coopérative est d'acheter des équipements et du carburant à un prix moins élevé, ce qui bénéficie principalement à ceux qui ont un capital et aux pêcheurs hauturiers qui sont propriétaires de leur bateau. De plus, les propriétaires de bateaux ne sont pas tous membres de la coopérative, et les jeunes pêcheurs y sont assez faiblement représentés. La coopérative regroupe ainsi un assez petit nombre des pêcheurs les plus riches qui pêchent en haute mer et ne dépendent pas des ressources côtières et des récifs, contrairement au reste de la communauté. Autrement dit, la fraction la plus nombreuse et la plus pauvre de la communauté des pêcheurs n'avait pas son mot à dire au TAC. C'est donc, dès l'origine, le pouvoir institutionnel qui était à l'œuvre, par l'encerclement » et la « représentation biaisée ».

Une autre forme d'endiguement s'est exercée à travers le « recrutement » de personnes clés, en particulier au sein de la communauté des pêcheurs de Soufrière. En mai 1998, lors d'une cérémonie à laquelle la SMMA recevait un prix international pour son « travail participatif », son directeur a prononcé un discours pour remercier « toutes les parties importantes ». Après les autorités, les donateurs, les scientifiques et d'autres facilitateurs, la toute dernière personne remerciée a été le président de la coopérative des pêcheurs de Soufrière. Voici ce qu'en a dit le directeur de la SMMA : « *Dernière citée mais non des moindres, la personne qui fait toujours un effort tout particulier (...) est M. Edward Mongroo, président de la coopérative des pêcheurs de Soufrière. Non seulement M. Mongroo s'est révélé un membre très investi et dynamique du TAC, mais on comptait aussi sur lui pour qu'il s'acquitte d'une tâche très difficile, à savoir « vendre » l'idée de la SMMA aux pêcheurs de Soufrière* ».

Ces mots méritent d'être répétés : on comptait sur le président pour qu'il vende l'idée aux pêcheurs. Cette formulation reconnaît que la SMMA n'était sûrement pas une idée des pêcheurs, mais aussi que le président de la coopérative avait été recruté pour une tâche précise et critique. Le personnel de la SMMA devait aussi rendre compte une fois par mois à un groupe de travail technique (*Technical Working Group*, TWG) établi par le TAC pour « fournir des conseils techniques et des directives sur la mise en œuvre au jour le jour des activités » (*ibid.* p. 4). La composition du TWG était la suivante : le directeur de la SMMA, un représentant de CANARI, un représentant du département des Pêcheries et « d'autres experts en fonction des besoins » (*ibid.* p. 14.). Dans ces conditions, le processus était encore plus éloigné de la communauté par une structure de pouvoir mixte, consistant en intérêts écologistes, gouvernementaux et touristiques.

### 3.2 Baisse de confiance : les premières années de fonctionnement

En juin 1995, la SMMA a été officiellement inaugurée. Pendant les dix-huit premiers mois, un bénévole de la Mission française de coopération technique en a assumé la direction, jusqu'à ce qu'une nomination permanente soit

effectuée. L'influence de ce donateur clé était ainsi assurée au quotidien. Quatre gardes-côtes ont été recrutés, formés

<sup>14</sup> Ces estimations ont été confirmées par d'autres entretiens.

et chargés de la collecte des droits d'entrée et de la surveillance au moyen de plusieurs patrouilles quotidiennes en bateau. Des cartes d'abonnement pour la plongée dans la réserve marine (pour les plongeurs) et un droit pour la préservation des coraux (*coral conservation fee*) (pour le mouillage des bateaux de plaisance) ont également été instaurés et devaient représenter la plus grande partie du budget de fonctionnement.

Se voyant interdits d'utiliser 60 % de la côte et entraînés dans un processus institutionnel sur lequel ils n'avaient aucune prise, de nombreux pêcheurs avaient déjà le sentiment que l'accord de la SMMA était fortement biaisé en faveur de la préservation et du tourisme. De plus, peu après sa création, la communauté a commencé à douter de l'esprit collaboratif revendiqué par la SMMA. Le sentiment général a bientôt été que le TAC ne représentait pas correctement les intérêts des pêcheurs. De plus, un nombre croissant de décisions ont été prises hors du TAC lui-même, par de petits groupes de personnes, avec une transparence encore moindre.

Pour commencer, il a été décidé – sans discussion évidente – qu'une partie de la zone prioritaire dédiée aux pêcheurs à la senne serait partagée par les plaisanciers, autorisés à y jeter l'ancre, afin de faciliter l'accès à un restaurant voisin sur le front de mer (le Hummingbird). Cette arrangement imposait une rotation et n'autorisait les activités de pêche qu'à certaines heures. Cette décision, bien qu'elle ait été prise à huis clos, peut sembler juste de prime abord, mais le fait est que les rotations sont incompatibles avec la pêche à la senne, et les pêcheurs ont manifesté publiquement leur mécontentement. Comme l'explique un pêcheur :

*« Les poissons n'ont pas de montre ! Qui sait quelle est la meilleure heure pour la pêche à la senne ? Les poissons sont les seuls à le savoir ! ».*

La pêche à la senne, qui se pratique dans des zones sableuses à proximité du rivage, ne peut être soumise à des contraintes horaires. Divers entretiens avec des pêcheurs ont confirmé que ce problème n'est pas résolu, bien que la rotation reste légale. Pour la plupart des pêcheurs, ce désaccord précoce avec la SMMA a été profondément vécu comme la trahison – car ils s'attendaient à ce que les quelques zones laissées à la pêche (moins d'un quart de la côte) soient au moins à l'abri des activités perturbatrices. Cela a conforté les soupçons que la SMMA

allait être plus sensible aux exigences du tourisme qu'à celles des pêcheurs traditionnels.

Une absence comparable de consultation publique a caractérisé une autre question importante. Alors que les pêcheurs manifestaient un mécontentement croissant à l'égard du nombre des réserves marines, la SMMA a tenté de regagner en partie leur confiance en reconnaissant les pertes potentielles pour les pêcheurs déplacés les plus âgés. Leurs réticences ou leur incapacité à adopter d'autres moyens de subsistance ont été déclarées légitimes par le TAC, alors qu'elles n'étaient pas reconnues comme telles pour les jeunes pêcheurs.

Le groupe de travail technique a ainsi sélectionné un petit nombre de pêcheurs âgés et leur a autorisé l'accès à certaines parties de deux réserves marines. Quatre nasses (pièges pour les poissons des coraux, cf. photo 3) ont été affectés à chacun des 12 pêcheurs à la nasse, et un filet maillant de fond a été autorisé à chacun des trois pêcheurs pratiquant ce type de pêche, l'intention étant de revoir les arrangements au bout de trois mois. Cependant, le processus de sélection n'a pas été transparent et il n'y a eu aucune discussion avec l'ensemble de la communauté des pêcheurs ; cela a été perçu comme injuste, inexact et a suscité là encore des critiques ouvertes. Les jeunes pêcheurs étaient censés abandonner la pêche côtière au profit de la pêche hauturière, mais ce changement demande un capital bien plus conséquent (un bateau différent, un bon moteur, des filets et du carburant) que celui dont la quasi-totalité d'entre eux disposait. De plus, passer à la pêche hauturière supposait de devenir professionnel alors qu'une fraction importante de la communauté de Soufrière avait toujours pratiqué la pêche traditionnelle dans les récifs à temps partiel comme source de revenus secondaire, particulièrement utile dans les temps difficiles.

Dans ce contexte, les pêcheurs se sentaient de plus en plus menacés par la création des réserves marines. La perte de 60 % de la côte impliquait un net recul des prises de poissons. Pendant ce temps, les partisans du zonage de la SMMA avaient justifié les zones de réserve marine auprès des pêcheurs aux motifs qu'elles accroîtraient les stocks de poissons en permettant la régénération et la repopulation par l'exportation d'organismes, des lieux de reproduction aux lieux de pêche. Puisque ces « retombées » n'étaient pas visibles, les pêcheurs ont accusé la SMMA de

ne pas tenir ses promesses et même de les trahir. Le désenchantement était à son comble et les pêcheurs jugeaient leur moyen de subsistance directement compromis. Un nombre croissant d'entre eux ont commencé à violer la réglementation de la SMMA en utilisant du matériel de pêche dans les zones de réserve marine.

La communication entre le TAC et la communauté des pêcheurs s'est encore plus fragmentée jusqu'à pratique-

ment disparaître. Contrairement à ce qu'ils pensaient avoir accepté, les pêcheurs touchés n'étaient pas présents lorsque les décisions étaient prises. Les pêcheurs les plus pauvres étaient désorientés par les changements récurrents des droits d'accès à la suite de réunions auxquelles ils n'avaient pas assisté. Ensuite, la non-participation et les malentendus « ont fini par devenir de véritables formes de résistance » (Trist, 2003, p. 60).

### 3.3 Stratégie active de « défection » des pêcheurs : politisation

Jugeant leur identité et leur moyen de subsistance menacés, les pêcheurs les plus pauvres (et de loin les plus nombreux) se sont engagés dans un processus de contestation active qui s'est manifesté par une démarche politique active extérieure à la SMMA et à sa structure de gouvernance. On ne peut pas qualifier la contestation de stratégie de « prise de parole » – c'est-à-dire l'ouverture d'un dialogue avec la structure participative – mais plutôt de stratégie active de « défection » partie de l'extérieur de la structure (cf. Charnoz, 2009b).

L'idée que la SMMA a été créée pour le seul secteur du tourisme s'est également manifestée dans les affirmations contradictoires qui déclaraient d'un côté que les réserves marines étaient censées accroître le stock de poissons, de l'autre que les pêcheurs des récifs devaient trouver un autre travail. Mais pour la plupart, trouver un autre travail à Soufrière n'était pas une option viable compte tenu de leur faible niveau d'instruction, du taux de chômage élevé et du manque d'opportunités.

S'efforçant d'apaiser les tensions croissantes, dans un esprit de *compromis*, la SMMA a délivré des permis d'accès temporaires et des accords provisoires pour de courtes périodes d'accès aux réserves marines. Mais ces réponses partielles se sont avérées incapables de contenir le mécontentement. Les réserves marines ont fait l'objet de violations croissantes et le non-respect de la réglementation de la SMMA est peu à peu devenu la règle. Quant au directeur de la SMMA, même s'il agissait sur instructions du TAC, il était tenu directement responsable par la population locale et recevait des menaces verbales et physiques.

Une ambiance de guerre ouverte a commencé à se développer entre les parties prenantes côtières. Face aux viola-

tions des réserves marines par les pêcheurs, les plongeurs ont repris leurs pratiques anciennes de destruction du matériel de pêche et de nasses trouvés sous la mer. Quant aux plaisanciers, compte tenu de l'anarchie croissante, ils ont eux aussi commencé à rompre les arrangements antérieurs en mouillant dans les zones de pêche. Peut-être par vengeance, les cambriolages sur les yachts se sont multipliés, à tel point que dans le secteur de la navigation de plaisance, Soufrière a acquis la réputation d'un lieu à éviter pour des raisons de sécurité. Les tensions se sont également accentuées parce que les habitants avaient l'impression que les « riches touristes blancs » – et les organisateurs de leurs loisirs – étaient ceux qui bénéficiaient du zonage et de son mode d'application. Il a été noté en particulier que les plongeurs et les plaisanciers n'étaient pas régulièrement contrôlés et qu'on leur appliquait même des amendes sous-tarifées, tandis que les pêcheurs faisaient l'objet d'une étroite surveillance. Les rares cas de confiscation du matériel de plongée avec tuba n'ont pas réussi à modifier l'impression de déséquilibre massif et de traitement préférentiel.

La situation dégénérait. Au départ, des efforts de surveillance policière ont été faits pour contenir la situation mais ils ont été rapidement abandonnés lorsque les choses se sont politisées. Ce processus a été amorcé par les pêcheurs, qui pensaient que le seul recours qui leur restait était la politique. Ils ont réussi à obtenir un soutien franc et fort du député du district de Soufrière. À l'approche des élections nationales, l'injustice perçue par les pêcheurs de Soufrière devenait une question politique stratégique. Au vu de la politisation croissante des problèmes de Soufrière et de l'attention qu'on leur accordait

à l'échelle nationale, la SMMA et le Département des pêcheries ont été de plus en plus réticents à confisquer le matériel des pêcheurs. De ce fait, la légitimité et la cré-

dibilité de la SMMA ont été directement mises en cause et à la fin de sa deuxième année, ces difficultés l'avaient amenée au bord de l'extinction.

### 3.4 Contournement de la participation par la politique

L'utilisation de la partie nord de la baie de Soufrière faisait partie des questions les plus litigieuses. Dans l'accord initial de la SMMA, l'une des principales concessions faites aux pêcheurs était le déplacement d'un important site de mouillage de bateaux de plaisance du nord au sud de la baie, près de la plage de Malgretoute (carte 3). Cependant, contre toute attente, ce déplacement a engendré une forte baisse du nombre de yachts qui visitaient Soufrière. Le nouvel espace de mouillage était moins commode pour les plaisanciers et rendait aussi les bateaux plus vulnérables aux cambriolages. Les pressions pour rétablir Soufrière parmi les destinations privilégiées des plaisanciers augmentaient sur toute l'île. Pendant ce temps, les pêcheurs affirmaient que cette zone de pêche prioritaire était critique pour leur survie et que sa réglementation n'était pas négociable. Elle est devenue un symbole de leur moyen de subsistance, la pierre angulaire de leurs négociations, et a incarné le dernier bastion de résistance contre l'inexorable intrusion du tourisme.

Cependant, les pouvoirs et les intérêts économiques en jeu étaient inégalement répartis. En décembre 1996, cédant aux pressions exercées à Castries par les lobbies de groupes d'intérêts, le Premier Ministre de Sainte-Lucie a personnellement demandé aux pêcheurs de coopérer en renonçant à leurs revendications. À titre de compensation, ils ont obtenu une légère modification de certaines limites des réserves marines, mais le message était clair : l'intervention politique de haut niveau pouvait contourner, à chaque fois que nécessaire, les « accords participatifs » conclus par le biais de la SMMA. Cette manifestation de force de la part du secteur de la navigation de plaisance, et de ses connexions politiques et administratives, a un peu plus perturbé les équilibres locaux et affaibli la revendication fondamentale selon laquelle la gestion du zonage de la SMMA reposait sur un consensus de la population locale. Les pêcheurs pensaient cependant qu'ils auraient bientôt leur revanche, puisque leur situation avait été amplement

débatue et portée à la connaissance du public lors de la campagne électorale de 1997. Après plusieurs décennies de pouvoirs du *United Workers' Party* (UWP), les travaillistes (*Saint-Lucia Labour Party* (SLP)) sont revenus aux commandes en mai 1997 dans une victoire écrasante. Pendant sa campagne à Soufrière, le candidat du SLP avait obtenu un important soutien des pêcheurs en leur promettant de rétablir les zones de pêche perdues. Après l'élection, le nouveau gouvernement, incarné à Soufrière par le député, s'est impliqué directement dans les questions de la SMMA. Puisque « leur » parti dirigeait maintenant le pays, la plupart des pêcheurs pensaient qu'ils n'avaient plus à faire de compromis avec la SMMA et ils ont repris la pêche dans ce qui était leurs zones habituelles avant le zonage. Ils se sentaient « assez forts en tant que groupe pour larguer le machin » comme le dit une personne interrogée.

Toutefois, les choses n'allaient pas s'arrêter là. Pendant plusieurs mois, la position du nouveau gouvernement sur les problèmes de Soufrière est restée incertaine, car il faisait l'objet à Castries d'un lobbying intensif de la part des mêmes vieux groupes d'intérêts. Plusieurs réunions ont été organisées durant l'été pour rétablir un mécanisme opérationnel, mais les tensions n'avaient pas encore atteint leur sommet. Des perturbations internes au gouvernement étaient visibles. Influencé par le point de vue des pêcheurs, le département des Pêcheries a soumis une proposition au Premier ministre pour rétablir d'importantes parties de deux réserves marines en zones de pêche, Gros Piton et Grand Caille. Il a également demandé instamment la création d'une « réserve totale » dans laquelle toute activité serait interdite, cela parce que de l'avis des pêcheurs, ils étaient les seuls à supporter l'impact des réserves marines, lesquelles, selon les termes d'un pêcheur, étaient « des aires de jeux pour les entreprises du tourisme ». Le retour de bâton a été rapide et puissant : les organisateurs d'activités de plongée ont annoncé qu'ils cesseraient de payer des droits d'entrée, le donateur fran-

çais a averti qu'il suspendrait son concours financier. Les pressions des experts ont-elles aussi gagné en intensité, avec l'émergence dans les médias d'un discours écologiste dur affirmant que les pêcheurs devaient être tenus à l'écart. La presse nationale s'est emparée de ce débat ; un article furieux, publié le 2 août dans le journal *The Star*, accusait le député de Soufrière de nier « un flux de données scientifiques ». Le directeur de la SMMA a été révoqué ; cette institution semblait enfin morte. Mais comme l'explique Trist (2003, p. 63), les choses n'allaient pas s'arrêter là. Quelques mois plus tard, après de multiples manifestations de soutien d'une coalition de milieux d'affaires, d'écologistes et de chercheurs, le même directeur a été réintégré dans ses fonctions. En décembre 1997, le nouveau gouvernement a restauré une zone réservée à la

pêche à la nasse dans une partie de la réserve marine de Grand Caille. Il laissait intacte la réserve de Gros Piton et s'engageait à payer pendant un an une compensation financière mensuelle de 400 dollars des Caraïbes orientales à 20 pêcheurs âgés, que l'on jugeait les plus durement touchés par la perte d'accès à la pêche. Quant au donateur français, il acceptait de soutenir les initiatives visant à moderniser le secteur de la pêche.

Finalement, qui avait gagné cette bataille politique ? Les pêcheurs avaient obtenu la modification de certaines limites des réserves marines, mais ils devaient accepter les bateaux de plaisance dans des espaces que l'accord initial dédiait à la pêche. Quant à l'aide financière qu'ils ont obtenue, elle était limitée à un an et ne concernait que 20 des pêcheurs les plus âgés.

### 3.5 Conclusion

---

Ce chapitre a montré que la mise en œuvre de l'accord de 1994 de la SMMA a tenu d'important segments de la communauté à l'écart des processus décisionnels. Il a également souligné que la confiance a été un peu plus érodée après l'entrée en fonctionnement de la SMMA. De ce fait, des parties prenantes déçues ont choisi la politique ouverte (une stratégie active de défection) pour résoudre les conflits qui refaisaient surface. En un mot, en tant qu'« institution participative », la SMMA a constamment

échoué dans ses efforts pour institutionnaliser le dialogue, la négociation et la recherche du consensus. Cependant au début de 1998, après avoir obtenu des compensations par les dissensions politiques, les pêcheurs semblaient prêts à prendre un nouveau départ et la SMMA revendiquait une volonté nouvelle de participation et d'inclusion des parties prenantes. Cet objectif allait-il se réaliser, de sorte qu'il ne serait plus désormais nécessaire de politiser les enjeux ?

## 4. Deuxième phase : la « nouvelle » SMMA

Dans ce chapitre, nous montrons qu'après d'intenses luttes politiques, la SMMA a paru atteindre des eaux plus calmes, mais seulement en surface. Certes, les conflits entre parties prenantes n'avaient pas la même intensité que pendant la crise de 1997, mais la SMMA ne semblait pas plus participative qu'auparavant. De 1998 à 2001, un examen insti-

tutionnel de longue durée a été réalisé afin de résoudre les problèmes recensés pendant la crise – ce qui a conduit à la création de la « nouvelle » SMMA, comme elle s'appelait elle-même. Pourtant, selon les termes d'une personne interrogée, il s'agissait en fait de « faire du neuf avec du vieux ».

### 4.1 Un cadre revu et corrigé ?

Au vu de la conflagration politique qu'elle avait provoquée en seulement quelques années, un examen approfondi de la SMMA a été réalisé en novembre 1997 à la suite d'une demande du TAC présentée en juillet. Malgré l'échec de la première version de la SMMA dont il avait été en grande partie le concepteur, CANARI a été de nouveau choisi comme facilitateur pour diriger la renaissance de la SMMA. Il a fallu presque trois ans pour boucler le remaniement institutionnel qui s'est ensuivi et le faire approuver par le gouvernement. Cependant, ce délai n'est pas la preuve d'une consultation hautement participative, mais plutôt d'un processus d'atermoiements, très proche de celui qui avait conduit à la « transaction » de 1994. Il est possible que des réunions des parties prenantes aient été organisées au cours de ces années (bien que nous n'en ayons pas trouvé trace dans les archives), mais le processus n'a pas pris la même forme participative manifeste que la consultation initiale de 1992. En tout état de cause, un observateur de cette époque a reconnu que fondamentalement, « le nouvel Accord a été négocié entre les membres du TAC » (Pierre-Nathaniel, 2003, p. 35). Ce n'est qu'en janvier 2001 qu'un nouvel accord pour gérer la SMMA a été officiellement signé par les membres du TAC. Qu'est-ce qui avait changé ? Au lieu du comité consultatif technique (TAC) de 13 membres, un conseil d'administration de 11 membres a

été créé. Les agences publiques de second rang ont été évincées ; l'autorité publique était ainsi laissée entre les mains des quatre ministères qui participaient déjà<sup>15</sup>, auxquels s'est ajoutée la National Conservation Authority, dont l'objet est la protection de la biodiversité. Parallèlement, le représentant des entreprises de tourisme locales a été révoqué et remplacé par un représentant de l'association de l'hôtellerie et du tourisme de Sainte-Lucie (*Saint Lucia Hotel and Tourism Association*), qui faisait du lobbying pour le secteur du tourisme à l'échelle nationale. Ainsi, il n'y a eu aucun effort quel qu'il soit pour accroître la représentation du contexte local au sein du conseil d'administration.

Il faut noter en outre que bien qu'il ait été reconnu pendant l'examen que les pêcheurs n'avaient pas été correctement représentés au sein du TAC, aucune modification n'a été apportée pour résoudre ce problème critique. Comme avec l'ancien TAC, les pêcheurs ne devaient avoir qu'un représentant au conseil d'administration, et le même : le président de la coopérative des pêcheurs – une institution qui a en réalité peu de liens avec les pêcheurs de Soufrière. Ni le TAC ni le conseil d'administration n'ont jamais envisagé par exemple de travailler avec un représentant de Baron's

<sup>15</sup> À savoir les ministères de la Planification, du Tourisme, de l'Agriculture (département des Pêcheries) ainsi que l'Autorité aéroportuaire et portuaire de Sainte-Lucie.

Drive, le quartier de Soufrière où se concentrent la plupart des pêcheurs pauvres. Qui plus est, il s'est avéré que cet unique représentant des pêcheurs a manqué plusieurs réunions du conseil d'administration et privé ainsi cette communauté de toute représentation dans cette enceinte. Cet arrangement donnait également peu de possibilités aux entreprises locales d'être entendues au sein du conseil d'administration puisque leur représentant n'y siégeait plus. Les propriétaires locaux de petits hôtels s'en sont plaints au directeur de la SMMA, notamment lors d'une réunion officielle de mai 2003. Des questions importantes étaient en jeu : des tensions apparaissaient entre eux et les bateaux de croisière venus de la partie nord de l'île qui débarquaient de larges groupes d'adeptes des bains de soleil et du tuba sur les plages adjacentes, à proximité des grands hôtels, ce qui provoquait une congestion et une surutilisation de la côte. Cependant, cette absence de représentation au conseil d'administration n'a jamais été corrigée et aucune proposition n'a jamais été faite pour régler le problème. Entre-temps, en 2006, le conseil d'administration de la SMMA a souligné que le secteur de la navigation de plaisance avait pris une telle importance (les bateaux de plaisance généraient la plupart des recettes de la SMMA) qu'il fallait l'intégrer au conseil administration, ce qui a été fait en ajoutant un représentant de l'association professionnelle de la navigation de plaisance de Sainte-Lucie, la MIASL (*Marine Industry Association of Saint-Lucia*).

Le mécanisme directeur (l'ancien TAC) de la SMMA devenait plus modeste, mais cette réduction devait être compensée par une autre disposition du nouvel accord, la création d'un comité des parties prenantes (*Stakeholder Committee*, SC) sous forme d'organe consultatif large comprenant de nombreux membres, afin d'assurer la représentation de toutes les parties. Le SC était censé offrir à tous un forum continu pour exprimer leurs besoins. Aux termes du nouvel accord institutionnel :

*Toutes les propositions majeures de gestion et de développement [...] liées à la SMMA doivent être présentées au Comité des parties prenantes pour avis. Les questions soulevées par le SC doivent être considérées par le conseil d'administration* (SMMA, 2001, p. 5).

**Ce comité était censé se réunir au moins une fois par trimestre mais il ne s'est réuni qu'à trois reprises dans les huit ans qui ont suivi.** Il était donc en fait inexistant.

De plus, une analyse des ordres du jour archivés de ces trois réunions révèle qu'ils étaient extrêmement précadrés et constitués de contributions émanant de la direction de la SMMA ou de scientifiques extérieurs, de divers centres et universités, tous fervents partisans des réserves marines. Une évaluation de la SMMA conduite en 2008 par une agence spécialisée pour le compte du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), le principal donateur français, soulignait bien l'irrégularité des réunions du comité mais assez étrangement, ne paraissait pas juger cela réellement préoccupant. Aux yeux des évaluateurs :

*« La coopération entre les utilisateurs des ressources, la collaboration institutionnelle, la participation locale active et éclairée et le partage équitable des bénéfices et des responsabilités entre les parties prenantes est attestée par l'existence de la SMMA elle-même (...). Même si le comité des parties prenantes n'a jamais été réellement installé, le conseil d'administration réunit les principaux groupes de parties prenantes des la zone »* (FFEM, 2008, p. 36).

Il est naturellement assez difficile de partager ce point de vue. Comme il a été démontré, le conseil d'administration n'a pas été suffisant en lui-même pour assurer une participation locale éclairée, compte tenu de sa composition, de son fonctionnement formel et de l'absence régulière de l'unique représentant des pêcheurs – lequel était de toute façon à peine représentatif de la communauté.

On peut avancer qu'à travers la SMMA revue et corrigée, la participation n'était pas proposée à la communauté locale comme il était revendiqué, mais à un groupe d'intérêts plus large à l'échelle nationale – dont les pêcheurs traditionnels ne faisaient pas partie. Et même pour les milieux d'affaires, ce n'était pas les entrepreneurs locaux qui étaient directement représentés, mais plutôt des associations professionnelles nationales d'hôtels, de plongeurs, etc. Si l'on ajoute à cela la forte présence et participation des ministères nationaux au conseil d'administration, le processus participatif de Soufrière apparaissait plus comme un moyen de renationaliser les problèmes locaux au sein d'un projet de cogestion public-privé, tout en prétendant travailler avec la population locale. Si cogestion il y a eu, ce n'était pas entre les autorités nationales et la population locale – mais bien plutôt entre les autorités et les groupes d'intérêts économiques qui avaient besoin de « changer » Soufrière dans l'intérêt de la nation.

Sans être nécessairement illégitime, cela ne cadre sûrement pas avec la participation inclusive, intensive et très large de la communauté, qui aboutit à une répartition équitable des bénéfices, telle qu'est décrite la SMMA. La cogestion par de puissants intérêts nationaux publics et privés

était aussi étroitement mêlée à l'influence grandissante des donateurs internationaux, d'un ensemble de scientifiques et d'associations écologistes. La structure de pouvoir qui se consolidait à travers la SMMA semblait inclure tout le monde – excepté la population locale.

## 4.2 Indemnisation des pêcheurs les plus pauvres

À la suite des dissensions politiques exprimées par les pêcheurs de Soufrière, le gouvernement de Sainte-Lucie et la SMMA ont entrepris une série de projets (avec l'assistance des organismes bailleurs de fonds, en particulier les français) dont certains étaient évoqués depuis longtemps mais sans résultat (Pierre, 2000 ; Sanderson et Koester, 2000 ; Pierre-Nathaniel, 2003). L'idée centrale était d'inciter les pêcheurs à délaisser les zones côtières dans un effort de modernisation du secteur par sa conversion à la pêche hauturière, mais il s'est avéré qu'au lieu d'inciter les pêcheurs traditionnels à pratiquer cette activité, les divers projets ont surtout bénéficié à ceux qui la pratiquaient déjà. Ces projets ne prévoyaient pas de compensation adéquate pour ceux qui étaient le plus touchés par le zonage de la SMMA.

Dans un premier temps, une formation a été mise en place pour aider les pêcheurs souhaitant se reconvertir à la pêche hauturière, en particulier à la construction et à l'exploitation de palangres à thon. Cette formation visait principalement les jeunes pêcheurs disposés à adopter une technique différente et capables de le faire. Des échantillons de matériel pour ce type de pêche ont été mis à disposition et un projet a été conduit pendant quelques mois ; une formation moins intensive s'est déroulée sur une autre année. Cependant, pour les pêcheurs, le capital demeurait la principale contrainte car la pêche hauturière suppose d'acheter un nouveau bateau et des filets, un moteur plus puissant et de faire régulièrement le plein de carburant – autant de choses que la plupart des membres de cette communauté ne peuvent pas se permettre. Pour que les pêcheurs puissent disposer d'un capital, il a été décidé de racheter les filets maillants utilisés pour la pêche dans les récifs, dans l'espoir que les recettes de la vente seraient ensuite utilisées pour investir dans un équipement de pêche hauturière. Le conseil d'administration a décidé d'interdire l'utilisation de ces filets maillants à partir d'août 1998 et d'indemni-

ser les pêcheurs pour le coût de leur matériel. Dix-neuf filets ont été achetés. Parallèlement, avec l'assistance financière de la France, un fonds d'investissement a été créé en 1999 pour aider les pêcheurs à obtenir des prêts afin de se convertir à la pêche hauturière – ou de démarrer des activités de tourisme. Dans le cadre du projet, les pêcheurs pouvaient obtenir une subvention égale à 20 % de l'investissement nécessaire, à concurrence de 6 000 dollars des Caraïbes orientales<sup>16</sup>. Plusieurs pêcheurs ont soumis des propositions mais le succès global de ce programme a été très inférieur à ce qui était escompté. De très longs délais dans la réception des fonds ont contribué à une perte d'intérêt manifeste.

Enfin, pour encourager les pêcheurs côtiers à se convertir à la pêche hauturière, des dispositifs de concentration de poissons (DCP) ont été construits et déployés au large de Soufrière. Les DCP sont conçus comme des abris fixes pour les poissons pélagiques migrateurs, autour desquels les petits poissons se rassemblent à la recherche de nourriture et d'abri ; les poissons prédateurs de plus grande taille sont ensuite attirés vers le DCP, ce qui réduit le temps et le coût de la recherche de poissons au large. Ces structures sont utilisées dans de nombreux pays pour encourager les pêcheurs côtiers traditionnels à pratiquer la pêche hauturière. L'idée était également de fournir un site de pêche viable pendant la seconde moitié de l'année, époque à laquelle les pélagiques migrateurs sont rares et les pêcheurs tendent à se concentrer sur les zones côtières. Cependant, le déploiement initial des DCP à Soufrière s'est soldé par un échec car on rapporte que des individus extérieurs à la communauté auraient volé une partie du matériel nécessaire pour le premier dispositif.

Puisque l'obstacle capitalistique n'a jamais été réellement levé, l'espoir d'amener l'ensemble de la communauté à pra-

<sup>16</sup> Environ 2 000 dollars des États-Unis.

tiquer la pêche hauturière s'est révélé vain. Les DCP ont ainsi profité aux pêcheurs les plus aisés, principalement des membres de la coopérative qui pratiquaient déjà la pêche hauturière. On peut dresser le même constat quant aux autres projets financés par les Français, qui servaient surtout les intérêts de la frange la plus aisée de la communauté des pêcheurs. Citons, notamment, la construction

d'une jetée achevée en 1998 près d'une station essence à Soufrière afin de faciliter l'approvisionnement direct en carburant avant les expéditions de pêche hauturière et le déchargement<sup>17</sup>. En outre, une machine à glace a été fournie à la coopérative de pêcheurs, pour permettre le stockage des prises de grande taille et éviter ainsi le gaspillage et la perte de revenus dus à un excédent de poissons.

### 4.3 Réponses de la SMMA aux préoccupations des pêcheurs

Les archives de procès-verbaux des réunions du conseil d'administration montrent qu'entre 2001 et 2008, la pêche y a été relativement peu évoquée. C'est frappant si l'on considère le rôle central que la communauté des pêcheurs avait joué dans les premières années (tumultueuses) de la SMMA. Cela ne signifie pas cependant que tout allait bien pour les pêcheurs ou qu'ils obtenaient de la SMMA une aide suffisante pour s'adapter au zonage. Nous pensons plutôt que les pêcheurs n'avaient plus d'influence sur l'ordre du jour des réunions du conseil d'administration. Les seules questions qu'ils ont réussi brièvement à porter à l'attention du conseil d'administration n'ont jamais été étudiées de manière approfondie.

La plus notable était la préoccupation récurrente relative à l'utilisation des DCP, qui étaient censés alléger les pressions des ressources côtières. Sous l'effet conjugué du vandalisme, de la puissance des courants et de l'intense circulation des bateaux, les DCP ont eu une vie relativement brève. Le conseil d'administration a discuté de l'aide à apporter à la communauté pour remplacer les DCP, mais aucun système clair et viable de financement n'a jamais été mis en place, de sorte qu'au moment de notre travail sur le terrain (été 2008), aucun DCP ne fonctionnait. Le fait est que la SMMA n'a jamais considéré que ses recettes générées par les bateaux de plaisance et les plongeurs pourraient systématiquement contribuer au remplacement des DCP.

Lors d'une réunion du conseil d'administration de 2001, il a été suggéré que la SMMA établisse un fonds de pension pour les pêcheurs de Soufrière et que contact soit pris avec le National Insurance Plan, la sécurité sociale de Sainte-Lucie, pour étudier les possibilités et les aspects techniques. Mais le sujet a été rapidement abandonné et n'a pas été remis à l'ordre du jour du conseil d'administration. Tout cela tend à montrer que les questions intéressant les pêcheurs n'ont

jamais été prioritaires dans le fonctionnement de la SMMA. Enfin, un bref conflit survenu en 2005 a prouvé qu'il y avait eu un rééquilibrage définitif des pouvoirs aux dépens des pêcheurs et que la « politisation » n'était plus pour eux une stratégie gagnante, même pour les questions relatives aux réserves marines. Cette année-là, au cours de l'automne, un pêcheur a été réprimandé par les gardes-côtes de la SMMA pour avoir posé plus de trois pièges à poissons dans la réserve marine de Grand Caille – une zone qui avait été rouverte à la pêche à la nasse en 1997. Le pêcheur a alerté le député du district, lequel a contesté la légalité de la limitation du nombre de pièges à poissons posés dans une zone quelconque. Il a remarqué que la décision du conseil des ministres de 1997 qui avait autorisé l'accès à la réserve de Grand Caille ne contenait aucune stipulation de ce type. Pourtant, le conseil d'administration, et en particulier le Département des pêcheries, a insisté que la réouverture de la réserve marine à la pêche ne concernait qu'un « groupe de pêcheurs sélectionné », une spécification venue de nulle part. Le conseil d'administration a ainsi rejeté la demande du pêcheur à la nasse réprimandé et du député. Il a également décidé que la Réserve marine de Grand Caille devait « rester vierge autant que possible de toute pêche à la nasse ». Évidemment, cette réinterprétation radicale de l'accord de 1997 était extrêmement sujette à caution. La notion de « groupe de pêcheurs sélectionné » n'avait été employée auparavant qu'au regard du programme financier d'indemnisation des pêcheurs âgés déplacés. Malgré cela, le conseil d'administration a réussi à imposer cette nouvelle interprétation et la communauté des pêcheurs de Soufrière semblait avoir perdu toute volonté de la contester.

<sup>17</sup> Cependant, la jetée a été détruite par un ouragan en 1999.

## 5. L'endiguement de certains groupes sociaux

Lors d'une présentation officielle de son travail en décembre 2008, un évaluateur de la SMMA (missionné par le donateur français) déclare en plaisantant que « le problème fondamental de la SMMA était d'exclure les pêcheurs ». Invité à préciser ce qu'il venait de dire, l'homme est visiblement mal à l'aise. On peut penser que ce « lapsus » apporte un bon éclairage sur l'objectif fondamental de la SMMA : débarrasser la côte des pêcheurs et accueillir des activités plus modernes. Il ne s'ensuit pas que cette action est nécessairement illégitime, par exemple du point de vue écologique, mais il est important de reconnaître la réalité de l'impact, même dans sa forme la plus brutale.

Le principal impact de la SMMA a été la modification des équilibres de contrôle social qui a touché les divers groupes d'utilisateurs des zones côtières, au plan de leur accès aux réserves marines et de leurs interactions avec celles-ci. Le schéma qui en a émergé est celui d'un *endiguement* actif des pêcheurs les plus pauvres et d'*oubli sélectif* bénéficiant aux acteurs liés au tourisme. On peut définir l'« endiguement » comme *une gestion participative visant à conserver le contrôle sur [...] certains groupes cibles et à éviter, bloquer ou minimiser les obstacles qu'ils pourraient poser à d'autres objectifs*<sup>18</sup>. Quant à l'« oubli sélectif », nous pouvons le décrire comme *une gestion de la participation communautaire qui permet à certains groupes d'échapper aux pratiques et préoccupations réglementaires*. L'endiguement ne renvoie pas nécessairement à la volonté délibérée d'acteurs donnés, mais aux effets observables des mécanismes à l'œuvre. Il en est de même de l'oubli sélectif. Comme nous le verrons, les défis rencontrés par le personnel de la SMMA au fil des ans ont tous montré que ce régime participatif est parvenu à modifier les espaces locaux et à encadrer les populations locales afin de promouvoir le développement du tourisme, mais beaucoup moins à obtenir des engagements en matière d'environnement de la part

des entreprises de tourisme, qui semblent exercer leurs activités avec un grand sentiment d'impunité.

Ici, nous examinons d'abord la pratique du zonage social par la SMMA afin de pointer ses déséquilibres et ses efforts sans relâche pour faire rentrer les pêcheurs dans le rang tout en prêtant beaucoup moins d'attention à d'autres utilisateurs des zones côtières. Nous montrons ensuite qu'au fil des ans, l'application sélective des sciences dures et des sciences sociales a conduit à l'exclusion épistémique des pêcheurs les plus pauvres des discours légitimes, concernant aussi bien la côte que la communauté, en raison des « discours d'experts » qui ôtent constamment leur légitimité au mécontentement et au ressenti des pêcheurs. Cet exercice continu de *pouvoir productif antipolitique* a été le fait du personnel de la SMMA et des divers experts internationaux. Enfin, nous montrons comment les utilisateurs des zones côtières ont été dispensés de fait de l'obligation de modifier tout ou partie de leur comportement alors même que leurs actes nuisent puissamment aux récifs coralliens. Certains d'entre eux ont également pu exercer leurs activités sans respecter leurs obligations financières officielles vis-à-vis de la SMMA.

<sup>18</sup> Cette définition s'inspire de Few (2003, p. 23, p. 32).

## 5.1 Les pêcheurs et la perte du contrôle spatial

L'endiguement des pêcheurs revêt une forte *dimension spatiale* liée à l'utilisation du pouvoir contraignant, ou pour l'exprimer autrement, à l'utilisation des ressources matérielles et idéationnelles visant à produire des incitations et des contraintes. Dès l'origine, le principe central de l'accord de la SMMA était son plan de zonage, qui définit quels acteurs et activités peuvent accéder à quelles parties de la côte (voir carte 3). Pour reprendre la formulation de Pugh (2005, p. 315), c'est une « façon de visualiser un champ à gouverner » – non seulement du point de vue de ce qui doit être considéré comme normal ou anormal, mais aussi de ce qui doit être amélioré, suivi, surveillé, etc. Il s'agit d'ériger des obstacles et d'établir des procédures de contrôle, de partager les espaces au plan administratif, juridique, fonctionnel, symbolique, d'amener les individus dans des zones spécialisées et de s'assurer que les « corps », comme le dirait Foucault, sont à leur place. La SMMA en est un exemple manifeste. Comme Pugh le dit également, le plan de zonage « signifie et place les corps dans des positions particulières, les divise, les isole et les répartit, tout en définissant les modes d'intervention instrumentaux auxquels ils sont soumis » (p. 315).

La première manifestation de l'« endiguement », et la plus visible, est que le zonage de la SMMA a été très strictement et très régulièrement appliqué aux pêcheurs par divers moyens matériels et de procédure alors qu'il l'a beaucoup moins été aux autres acteurs. Dans son fonctionnement quotidien, l'équilibre des contrôles penche vers une plus grande liberté pour le secteur du tourisme – à savoir les plongeurs, les bateaux de plaisance, les hôtels, les entreprises de BTP, etc. Des bateaux patrouillent plusieurs fois par jour, dont la tâche principale est de contrôler que les pêcheurs se tiennent à l'écart des réserves marines et respectent les règles des autres zones. Pendant ce temps, le plan de gestion de la SMMA ne contient pas de procédures formelles de contrôle du nombre de plongeurs dans les zones auxquelles ils sont autorisés à accéder – en particulier dans les réserves marines (Pugh, 2005). Il n'y a pas non plus de procédures pour contrôler, et *a fortiori* agir contre, la pollution hôtelière – un problème qui de toute façon ne peut être résolu par des patrouilles maritimes. De plus, aucun système d'amende contre les pollueurs aqua-

tiques n'a jamais été envisagé, tandis que les pêcheurs font régulièrement l'objet de confiscations de leur matériel et d'amendes. Quant aux bateaux de plaisance, les patrouilles collectent effectivement des droits d'entrée pour l'accès à la zone de la SMMA, mais des conflits continus surviennent autour des emplacements de mouillage, ce qui conduit les pêcheurs à taxer le système d'injustice.

Cette situation a été amplement confirmée par les entretiens avec des pêcheurs, dont le président de la coopérative des pêcheurs, une organisation tout juste représentative d'une petite fraction de la communauté des pêcheurs. Il a reconnu ce point de vue « partagé par les pêcheurs » que les « bateaux de plaisance, les plongeurs et les touristes violent la loi ». À titre d'exemple, les bateaux de tourisme stationnent encore dans les zones de pêche prioritaire alors que les plongeurs persistent à manipuler les nasses des pêcheurs et laissent les poissons s'échapper. Une autre personne interrogée nous a fait part de son point de vue sur le fonctionnement des réserves marines :

*« Les réserves marines ? C'est seulement contre nous [les pêcheurs]. Juste pour m'empêcher de faire ce que mes parents faisaient [la pêche]. Dans la SMMA, il y a toujours de la place pour les bateaux de plaisance et les plongeurs. Ils font ce qu'ils veulent. Avez-vous entendu dire qu'un bateau, un plongeur ou un hôtel avait reçu une amende ? Avez-vous entendu parler d'un touriste qui n'a pas pu aller dans les réserves ? Moi, non ».*

Au-delà du zonage maritime, la dimension spatiale du processus d'endiguement s'observe également dans la construction, en 1998, d'un marché aux poissons<sup>19</sup>, dans le cadre du projet de la SMMA. Même si cela peut étonner de prime abord, les pêcheurs n'ont pas soutenu ce projet. Traditionnellement, ceux-ci vendent leurs poissons dans toute la ville dans des charrettes à bras, sur certaines parties du front de mer ou au bord de la route. Pour les pêcheurs, un emplacement statique signifie une plus grande concurrence entre eux. Il signifie aussi que les gens qui veulent acheter doivent se rendre à un

<sup>19</sup> Le marché aux poissons a été détruit par un ouragan en 1999, mais il a été reconstruit en 2003 grâce à l'aide internationale du Japon.

endroit précis au lieu d'être servis là où cela les arrange – ce qui était l'usage à Soufrière. Cela a imposé un processus de concentration spatiale auquel les pêcheurs ont opposé une forte résistance, mais le marché a été construit de toute façon. Comme une personne interrogée l'a remarqué :

« [Le marché] n'a pas été fait avec les pêcheurs, mais contre eux. Ils ne voulaient pas voir les pêcheurs aller et venir un peu partout et vendre leurs poissons. Pour eux, ça n'a pas l'air propre. Ils voulaient « nettoyer » la ville. Le contrat c'était : nous construisons « une zone propre et saine », mais vous restez là-bas ».

Une question à la personne interrogée sur ce qu'elle entend par « ils » montre que c'est un mélange : « Du gouvernement et des entreprises [qui] veulent changer la ville pour qu'elle soit au goût des touristes ! » Le contrôle spatial des pêcheurs semble en effet participer intimement d'une volonté de répondre aux attentes hypothétiques des touristes – et aux demandes très concrètes des acteurs économiques locaux du tourisme et des autorités centrales<sup>20</sup>. À Soufrière, ce type de programme va bien au-delà de la seule SMMA : il a commencé plus tôt (sans doute dès 1987, avec la création de la SRDF, cf. section 2.1) et s'étend à d'autres initiatives. Récemment, le gouvernement a en particulier vendu environ huit hectares

de la plage de Malgré Tout (cf. carte 3) à un puissant groupe international spécialisé dans la construction et l'exploitation de grands complexes hôteliers. Cette opération était conditionnée à l'engagement de déplacer la maison de retraite publique traditionnelle de Soufrière dans une autre ville, à 15 km de là (Vieux Fort, cf. carte 2). Non seulement cette plage publique a été vendue sans quasiment aucune consultation locale, mais dans le cadre du projet, le démantèlement du quartier de Baron's Drive est à l'étude. Ce quartier pauvre de pêcheurs doit donc être « nettoyé », éliminé du front de mer (« trop précieux ») et déplacé dans un « nouveau lotissement » au nord de Soufrière, « loin des yeux des touristes »<sup>21</sup>. La communauté des pêcheurs est extrêmement contrariée par cette perspective. Au-delà de leur attachement à cette zone traditionnelle, les pêcheurs se posaient des questions élémentaires telles que « où allons-nous mettre nos bateaux ? ». Tout comme pour le marché aux poissons, l'opération promue aboutirait à des « installations plus propres et plus sûres » en échange d'un « nettoyage du paysage » comme une personne interrogée l'a dit crûment. Au moment de notre travail sur le terrain, la présence d'un consultant étranger à Soufrière qui commençait à travailler sur ce projet inquiétait fortement la communauté de Baron's Drive qui ne voyait pas le projet d'un bon œil.

## 5.2 Le rôle de l'expertise scientifique dans l'étouffement des dissensions

« L'exclusion épistémique » peut être définie comme un mode de contrôle social par lequel un certain groupe est exclu de la production du savoir légitime. Quant à l'« antipolitique », elle renvoie à l'étouffement des options légitimes par le recours à l'expertise. Dans le processus de la SMMA, une certaine gestion du savoir s'est en effet révélée être un mode important d'endiguement antipolitique, puissant à la fois dans les sciences sociales dures et la délégitimation des revendications des pêcheurs les plus pauvres. Dans ces discours, la pêche devait être drastiquement réduite pour des motifs sociaux et scientifiques, tandis que le tourisme ne l'était pas.

### L'utilisation des « sciences dures »

Comme l'explique Trist (2003), les conflits entre les intérêts du tourisme et ceux des pêcheurs masquaient des ques-

tions non résolues concernant les causes de la dégradation de l'environnement marin. Les données historiques sur les pêcheries de Soufrière sont peu abondantes, de sorte que les relations entre les facteurs écologiques ne sont pas encore bien comprises. À l'époque du processus préparatoire de la SMMA, et même encore aujourd'hui, peu de pêcheurs reconnaissent que les pratiques de pêche étaient à l'origine de la diminution des prises ou que leur matériel traditionnel menaçait gravement les récifs coralliens. Beaucoup pensent que les ancres des bateaux de

<sup>20</sup> Des entretiens aux ministères du Tourisme et de la Planification économique ont confirmé le soutien de l'État.

<sup>21</sup> Les propos rapportés dans ce paragraphe sont extraits d'une série d'entretiens avec des pêcheurs et de petits chefs d'entreprises.

plaisance ont causé bien plus de dommages aux coraux que les nasses ou les filets maillants n'en ont jamais provoqué. De nombreux pêcheurs considèrent encore que la pêche à la nasse est une activité relativement bénigne en raison de la simplicité de la technique et de sa pratique intermittente. Trist (2003, p. 58) cite un observateur de longue date du secteur de la pêche à Soufrière, qui travaille pour l'Organisation des États américains et partage le point de vue des pêcheurs :

« *La pêche à la nasse ne peut pas détruire un banc de pêche, pas comme les [pêcheurs] la pratiquent [...]. Elle est pratiquée de la même façon depuis très longtemps* ».

Il ne manque pas de données scientifiques indiquant la forte nécessité de contrôler l'impact des constructions littorales (et des plongeurs) sur les récifs coralliens (par exemple, Barker et Roberts, 2004), mais ces données ont eu beaucoup moins de retentissement que celles qui sont en faveur d'une limitation des activités de pêche. Les activités n'ont pas été toutes traitées de la même façon lorsqu'il s'agit d'appliquer le discours scientifique. Comme l'explique Trist (2003), la SMMA a suscité un considérable intérêt scientifique international de par sa qualité d'expérience de gestion des récifs coralliens, car son zonage spatial et sa petite taille offraient des conditions d'essai idéales. Un abondant arsenal scientifique s'est ainsi emparé de la SMMA, avec le soutien de plusieurs universités étrangères et *a priori* axé sur l'exclusion des pêcheurs — une approche qui concordait parfaitement avec les intérêts du secteur du tourisme.

À compter de 1995, deux groupes de recherche ont étudié la zone de Soufrière dans ce contexte, dont l'un était dirigé par un biologiste de renommée internationale<sup>22</sup>. Dès le début, cet ardent défenseur des zones de protection marine voulait se concentrer sur l'impact de la « surpêche » à Soufrière. De fait, cette préoccupation était compatible avec la volonté du secteur touristique d'écarter les pêcheurs de la côte. Son équipe affirmait que le système de réserves marines de la SMMA permettait également d'escompter des bénéfices pour les pêcheurs eux-mêmes dans un délai de deux à cinq ans, si la « pêche illégale » était réduite au minimum, cela grâce aux « retombées » positives des réserves marines sur les prises de poissons.

Pourtant, de nombreux pêcheurs n'ont pas été convaincus par ces affirmations. Trist (2003), qui effectuait un travail de

terrain à cette époque, se rappelle la réponse d'un pêcheur à un scientifique, qui faisait valoir fondamentalement que « les réserves marines font les poissons ». Le pêcheur a répondu : « De quelle nationalité êtes-vous ? Vous avez fait tout ce chemin jusqu'ici pour faire un travail ? Avez-vous un travail pour tout le monde ici ?<sup>23</sup> ». Ce type de réponse montre clairement la méfiance des pêcheurs vis-à-vis des « experts » qui défilaient à Soufrière et les soupçons qu'ils entretenaient à leur égard.

La prise de contrôle scientifique de la SMMA a été confirmée en 2001 lorsqu'une équipe dirigée par Roberts a constaté un « accroissement significatif des prises dans les récifs » des pêches à la nasse dans la zone de Soufrière (Roberts *et al.*, 2001). Cette équipe fondait son analyse sur la comparaison des prises de la période 1995-1996, lorsque la SMMA venait d'être créée, avec celles de 2000-2001. Le personnel de la SMMA, très fier de cette étude, l'a largement diffusée. L'article affirme également que « il ressort des entretiens avec les pêcheurs locaux que la plupart d'entre eux pensent que leur situation est meilleure avec les réserves que sans ». Cependant, un examen attentif de leurs données (p. 1922) montre que sur 71 pêcheurs interrogés, un tiers seulement ont positivement déclaré que « la pêche s'est améliorée ». En outre, on notera avec intérêt que ni l'article scientifique, ni la tribune libre publiée par le directeur de la SMMA dans un quotidien national<sup>24</sup> ne citent de pêcheur effectivement satisfait du changement. Bien que l'augmentation des prises de poissons entre 1995 et 2001 puisse être un fait scientifique, elle aurait pu être due à un ensemble de facteurs, car les récifs se rétablissaient de dommages provoqués par un précédent ouragan et les bateaux de plaisance avaient cessé de mouiller et d'endommager les coraux. Là encore, il n'était pas manifeste que l'exclusion des pêcheurs des zones marines était essentielle pour la préservation. De plus, comment les pêcheurs pouvaient-ils expliquer la contradiction continue entre les multiples déclarations de la SMMA qui, tout en affirmant que les réserves marines avaient été créées pour régénérer les pêches déclarait que les pêcheurs dans les récifs devaient changer de profession ?

<sup>22</sup> Pr. Callum Roberts, université de York.

<sup>23</sup> Cité par Trist (2003, p. 60).

<sup>24</sup> *The Voice*, 11 octobre 2001.

### L'utilisation des « sciences sociales »

La « prise de contrôle épistémique » de la SMMA sur les biens communs locaux s'observe également dans le lancement d'une enquête censée évaluer la perception qu'avait la population locale de l'institution. Cette étude, reposant sur 186 entretiens conduits à Soufrière en 2005 et financée par le Programme des Nations unies pour l'environnement, donne une image favorable de la perception des habitants. Alors que ses objectifs déclarés comprenaient l'analyse des « différences dans les perceptions des parties prenantes », peu d'efforts ont été faits en réalité pour isoler et mettre en avant le point de vue des personnes les plus durement touchées par la SMMA. En fait, le tableau dressé par l'étude minore le poids des perceptions locales par la contribution massive d'opinions d'individus concernés de loin seulement par les ressources côtières. Telle qu'elle est conçue, l'enquête donne peu d'informations et de possibilités d'évaluation rigoureuse de l'impact socioéconomique de la SMMA sur les segments les plus pauvres de la population de pêcheurs, dont la voix est diluée et même rendue inaudible dans l'étude. En effet, sur 186 personnes interrogées, 37 seulement étaient des pêcheurs, mais surtout, rien dans les données brutes ne permet de savoir s'ils étaient propriétaires de leur bateau, pêcheurs hauturiers ou simples pêcheurs à la nasse. Autrement dit, il est impossible de déterminer qui ces personnes interrogées représentaient en réalité au sein de la communauté des pêcheurs. Cela alors même que la nature duale de la communauté des pêcheurs était admise depuis longtemps par la SMMA<sup>25</sup> – mais sans effet.

En fait, les archives auxquelles nous avons eu accès montrent que le questionnaire original de l'enquête préparé par la SMMA avait envisagé une section complète consacrée aux informations sur les pêcheurs. Cependant, pour des raisons que nous ne connaissons pas, ces questions n'ont pas été posées pendant l'enquête, de sorte que les données recueillies ne comprenaient pas ces informations essentielles. Même si cela était dû à des contraintes financières, cette absence illustre une nouvelle fois la faible priorité donnée à la compréhension de la communauté des pêcheurs, manifestement la plus touchée par la SMMA. C'est pourquoi le rapport *Socioeconomic Monitoring in the SMMA* donne peu d'éléments sur celle-ci (SMMA, 2007)<sup>26</sup>. Il n'en reste pas moins que l'examen des données brutes

(le fichier Excel non traité) révèle l'abîme qui subsistait entre la SMMA et les pêcheurs. Seulement 54 % d'entre eux déclaraient la connaître et quasiment aucun n'était capable d'énoncer les fonctions élémentaires du conseil d'administration, formulant au mieux des remarques telles que : « j'en ai entendu parler mais je ne les connais pas ou je ne sais pas ce qu'ils font ». Parmi les autres remarques qualitatives transcrites dans les données, figurent notamment : « la SMMA devrait faire plus pour les pêcheurs » ; « ils donnent la mer aux touristes » ; « la SMMA gagne trop d'argent et ne le dépense pas pour la communauté ». D'après les procès-verbaux, ces constats n'ont pas été évoqués lors des réunions du conseil d'administration des années suivantes.

Plus troublante encore est la contradiction directe entre les données brutes de l'enquête et les constats de Robert en 2001 sur l'efficacité biologique des réserves marines de la SMMA dans l'amélioration des stocks de poissons. De fait, les données montrent que de nombreux pêcheurs pensaient que l'état et la santé des poissons s'étaient fortement dégradés au cours des dix années précédentes. Sur une échelle de 3 (excellent) à 0 (médiocre), ils évaluaient le changement entre 2,5 et 0,9 (autrement dit un effondrement radical). Plusieurs pêcheurs ont même déclaré lors de l'enquête qu'ils « se sont approchés des réserves marines pour attraper quelque chose parce que parfois [ils] n'attrapent rien pendant un mois complet ». Comment concilier cette perception des principaux utilisateurs des ressources marines avec les constats scientifiques de Robert ? Sur cette question, aucune discussion n'est intervenue au sein du conseil d'administration lors des réunions ultérieures.

Enfin, lorsqu'il s'agit de pointer les principales menaces pesant sur les ressources marines, l'enquête montre que pour une écrasante majorité des pêcheurs, ce sont l'abandon de détritiques non réglementés, l'absence de traitement des eaux usées et les ancres des bateaux de plaisance. Ces résultats sont identiques dans la totalité de l'échantillon de l'enquête, ce qui indique que la population en général ne considère pas la surpêche comme l'une des cinq plus fortes menaces pour les récifs coralliens. Tout cela montre l'important décalage entre le « discours scientifique » (élaboré

<sup>25</sup> En particulier pendant le réaménagement de la SMMA de 1998-2001.

<sup>26</sup> Les entretiens ont été effectués en 2005, mais le rapport a été publié en 2007.

pour et par la SMMA) et les perceptions des pêcheurs et de l'ensemble de la communauté de Soufrière. Cela aurait dû conduire à s'interroger sur la pertinence de faire des pêcheurs la cible principale de la stratégie de préservation de Soufrière. Les pêcheurs que nous avons rencontrés en 2008 lors de notre étude de terrain ont souvent évoqué les étrangers qui « arrivent avec leurs connaissances » et « ne

tiennent pas compte du point de vue des pêcheurs ». L'un d'eux a même formulé cette proposition remarquablement philosophique : « *Le savoir ne peut pas venir d'un seul côté* ». Le pêcheur qui a fait cette remarque était très certainement illettré. Il l'a faite pour critiquer la façon dont les experts et les discours viennent à Soufrière pour imposer leurs vues et cadrer « la façon dont nous devons penser ».

### 5.3 Impunité financière et environnementale pour certains

Divers acteurs liés au secteur du tourisme – en particulier les complexes hôteliers, les organisateurs d'activités de plongée et de croisières et les entreprises de BTP – ont tenté d'échapper aux obligations financières et environnementales imposées par la création de la SMMA, et souvent avec succès. Cela a suscité beaucoup de frustration de la part du personnel de la SMMA, qui se sent dupé par des individus auxquels son travail a beaucoup profité. De prime abord, il n'est pas facile de comprendre pourquoi les acteurs qui bénéficient largement de la SMMA n'apporteraient pas leur contribution à ses finances et son fonctionnement. Mais une analyse approfondie suggère au moins trois types de raisons : (1) la volonté de réaffirmer leur influence de longue date sur la zone de Soufrière et l'habitude de n'avoir à traiter avec aucune autorité locale ; (2) leur identité d'entreprises à but lucratif rompues aux méthodes de gestion dures ; (3) la tactique consistant à exercer des pressions et une influence sur la SMMA en profitant de sa dépendance financière. On peut penser que tout cela est une puissante manifestation de *pouvoir* structurel (tel que défini à la section 2.2.3), par laquelle des statuto hiérarchiques de longue date sont réaffirmés.

Dans les paragraphes qui suivent, nous commençons par examiner la dépendance financière de la SMMA à l'égard du secteur du tourisme et montrons comment elle s'est manifestée dans le respect irrégulier des droits à payer par certains acteurs économiques. Ensuite, nous avançons que malgré ses efforts soutenus, le personnel de la SMMA n'a jamais eu d'influence sur le comportement des pollueurs à terre.

#### L'impunité financière des entreprises de tourisme

Depuis sa création en 1994, la SMMA poursuit un objectif d'autosuffisance financière, sans l'avoir jamais fermement

atteint. Ses recettes se composent des droits acquittés par les bateaux de plaisance (sous forme de « droits pour la préservation des coraux » pour l'utilisation de bouées de mouillage spéciales) et par les plongeurs avec bouteilles (sous forme de permis journaliers ou annuels). Depuis 2001, les plongeurs avec tuba sont également tenus d'avoir une autorisation. Ainsi, les recettes de la SMMA dépendent en grande partie du nombre de touristes dans la zone – et plus précisément du respect par les entreprises touristiques (hôtels, organisateurs de croisières, etc.) de l'obligation d'acheter les divers permis pour leurs clients.

Jusqu'ici, la SMMA a enregistré un déficit d'exploitation net pendant la moitié de son existence<sup>27</sup>, cela alors que le nombre de touristes est en augmentation. De 1997 à 2007, les données disponibles montrent une progression annuelle moyenne de 2 % des bateaux de plaisance pénétrant dans la SMMA et de 7 % des plongeurs. Mais ces chiffres masquent de fortes variations, qui suivent les tendances mondiales du secteur du tourisme et les hausses de prix du pétrole, lesquelles font de Sainte-Lucie une destination plus coûteuse. Les attaques du 11 septembre en particulier ont été suivies d'une forte chute de la navigation de plaisance. De plus, les dépenses de la SMMA augmentent car du personnel a été recruté et les ouragans ont détruit divers équipements<sup>28</sup>. Il y a eu d'intenses discussions avec les autorités publiques (en particulier l'Autorité aéroportuaire et portuaire de Sainte-Lucie) sur une éventuelle contribution au budget de fonctionnement de la SMMA, mais aucun accord n'a jamais été trouvé.

<sup>27</sup> Le déficit de fonctionnement net était par exemple de 24 000 XCD au titre de l'exercice fiscal 2007, 67 000 XCD en 2004, 87 000 XCD en 2003 et 75 000 XCD en 2002.

<sup>28</sup> On a également découvert en 2002 qu'un membre du personnel de la SMMA, recruté sur recommandation de la coopérative des pêcheurs de Soufrière, avait falsifié des relevés bancaires pour détourner des fonds.

Les préoccupations financières restent un sujet constant de discussion au sein du conseil d'administration, non seulement parce que la SMMA a dû vivre avec les hauts et les bas du tourisme, mais aussi en raison des réticences constantes des grands complexes hôteliers et des organisateurs d'activités de plongée à payer les droits convenus dans les délais. La SMMA était censée mettre en œuvre un système de droits prépayés pour les hôtels proposant des services « tout inclus », ainsi que des « carnets de permis », fournis aux organisateurs d'activités de plongée, le paiement étant collecté ultérieurement. En réalité, ce système n'a jamais été vraiment mis en place.

Pour commencer, il y a eu d'importants retards de paiement<sup>29</sup> de la part des grands complexes hôteliers tels que Sandals ou Anse Chastanet. Bien qu'un accord d'indemnisation ait été trouvé il y a quelques années avec Sandals, Anse Chastanet se montre peu disposé à payer ses dettes. Les réunions avec le propriétaire de l'hôtel ont été systématiquement reportées ou annulées en dépit de courriers multiples. Comme l'explique le comptable de la SMMA :

*« Certains complexes hôteliers doivent des sommes d'argent colossales depuis très longtemps, avec ce type d'excuses : "appelez la semaine prochaine et le chèque sera prêt », « oh désolé, le comptable n'est pas là aujourd'hui, rappelez la semaine prochaine », etc. Une part importante de mon travail est de les appeler et d'essayer de les faire payer. C'est épuisant et totalement inefficace ».*

La situation n'a pas été meilleure avec les plongeurs, avec bouteille ou avec tuba, qui arrivent de Castries sur des bateaux affrétés à la journée ou dans le cadre de croisières. Les gardes-côtes ont eu des difficultés considérables à collecter les droits à verser pour la plongée avec tuba. Il semble qu'en l'absence de gardes-côtes contrôlant les bateaux, les tickets requis ne sont généralement pas délivrés. Le même comportement est observé parmi les organisateurs d'activités de plongée avec bouteilles, qui tendent à conserver les tickets lorsqu'il n'y a pas de gardes-côtes dans les alentours afin de les utiliser pour de futures plongées. Des courriers ont été envoyés aux entreprises de Castries pour leur rappeler les règles, mais ces efforts ont eu peu de résultats jusqu'ici.

Comme le personnel de la SMMA fait son possible pour que le tourisme ne soit pas perturbé dans la zone, ce stress financier permanent est pour eux une « humiliation injuste ». Le directeur de la SMMA a souvent fait état de cette situation au conseil d'administration, déclarant qu'il y a « très peu de soutien de la part des divers groupes d'utilisateurs de la zone pour leurs loisirs » dans l'application de la réglementation de la SMMA. Mais cela n'a jamais été suivi d'effets : aucun système d'amende n'a jamais été adopté pour accroître la pression sur les hôtels et les organisateurs d'activités de plongée. De plus, dans ce jeu de pouvoirs, aucune aide n'a jamais été apportée par la restructuration du conseil d'administration.

Plusieurs personnes interrogées ont déclaré que cette situation reflète un « sentiment ancien d'impunité » partagé par les acteurs économiques d'importance nationale à Sainte-Lucie – des acteurs qui, selon une personne interrogée, « ne prennent la peine de traiter avec aucune forme d'autorité locale » – ou même avec les autorités nationales. D'autres interprétations ont souligné la culture d'« économie du moindre dollar » qui caractérise ces entreprises gérées très strictement. Enfin, il a également été avancé que ces manœuvres financières visent à exercer une influence sur la SMMA à chaque fois que nécessaire. Divers pêcheurs interrogés se sont plaints par exemple qu'il est très rapidement donné suite aux exigences des hôtels, en raison de leur importance financière pour la SMMA.

#### **L'impunité environnementale des pollueurs à terre**

La pollution d'origine terrestre est un important problème dans la zone côtière de Soufrière. L'envasement de la mer est clairement visible après chaque épisode de pluie, car des tonnes de sédiments colorés pénètrent dans la baie. Cette sédimentation, qui fait périr les coraux, est causée par des activités qui accentuent l'érosion naturelle comme la construction d'hôtels et de résidences privées près du rivage, l'extraction de sable et la déforestation. De plus, les polluants agricoles et les déchets liquides non traités venant de la ville, des hôtels, des bateaux de plaisance et d'une usine de noix de coco sont eux aussi à l'origine de la pollution marine et de la prolifération d'algues qui tuent les coraux.

<sup>29</sup> Ces paiements concernent les permis de plongée avec bouteilles et avec tuba.

Cette situation avait été reconnue dès le début du processus participatif de la SMMA. Les premières consultations avaient bien conduit à la conclusion que « le zonage n'était pas le seul instrument de gestion [nécessaire], [par conséquent] des mesures et des solutions bien plus générales [devaient être recherchées] » (Renard, 1996, p. 5). Pourtant, comme nous l'avons vu plus haut, aucune procédure sérieuse de contrôle et de lutte contre la pollution d'origine terrestre n'a jamais été établie – de sorte que cette responsabilité est restée abstraite, en l'air ou, pour être plus précis, elle est restée au sein des ministères centraux, ce qui est revenu pratiquement au même. Ainsi, le zonage était réellement le seul instrument de la SMMA, mais un instrument qui n'a que peu d'effet sur les problèmes d'origine terrestre. Une possibilité d'impunité était donc intégrée à la conception initiale de la SMMA.

Entre-temps, les constructions autour de Soufrière aux fins du développement hôtelier se sont fortement accélérées au fil des ans. À titre d'exemple, l'hôtel Anse Chastanet a entrepris de nouveaux projets dans la zone de Trou Diable (cf. carte 3), où se posent des problèmes critiques de sédimentation qui perturbent les récifs coralliens. Des pièges à sédiment et un système de drainage ont finalement été mis en place, mais ils semblent qu'ils n'aient pas été suffisants lors de fortes pluies. De plus, on procédait au déboisement des collines et des pentes dans cette zone et l'érosion des sols devenait très forte. Des préoccupations sont également apparues à propos d'un autre grand complexe hôtelier, le Jalousie Hilton, qui a entrepris une remise en état après un ouragan : alors que de fortes pluies étaient prévues, l'entrepreneur n'a pas envisagé d'installer de système d'atténuation de l'engorgement. En 2004 et 2005, des rumeurs de possibles rejets d'eaux usées dans la baie par le Jalousie ont également circulé.

L'extraction du sable sur les plages et près des rivières est un autre problème environnemental. Les rivières jouent un rôle important car elles apportent du sable aux plages et à la zone côtière, à tel point que l'enlèvement du sable de l'estuaire des rivières n'est pas écologiquement viable. L'extraction de sable a aussi directement affecté les pêcheurs à la senne, qui ont envoyé des réclamations à la SMMA. Des photos ont été diffusées montrant des activités d'extraction à l'embouchure de la rivière Soufrière et au niveau du ravin dans la plage septentrionale de Soufrière.

Sur tous ces problèmes, la SMMA a été essentiellement livrée à elle-même. Elle n'est jamais parvenue à obtenir un soutien efficace des autorités centrales, en particulier de l'autorité nationale de protection de la nature (*National Conservation Authority*, NCA). Le représentant local du ministère de l'Environnement avait même délivré des permis d'extraction du sable des plages et des rivières de la zone. Livrée à elle-même, la SMMA a tenté de négocier directement avec les hôtels et les entreprises – mais des problèmes plus pressants ne cessaient d'apparaître en raison de la construction de résidences privées par des étrangers, plus difficiles à contacter. Le directeur de la SMMA s'est impliqué personnellement et activement dans le suivi des projets de construction autour de Soufrière, et s'est efforcé de sensibiliser et d'obtenir des engagements par des réunions et des courriers d'avertissement récurrents. Il a également été demandé aux gardes-côtes de surveiller les projets de construction dans la mesure du possible, notamment la déforestation illicite sur les terres publiques entre les deux Pitons, un site inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO.

Concernant l'impuissance de la SMMA, de nombreuses personnes interrogées avaient le sentiment que l'organisation n'a tout simplement pas assez de pouvoir politique et administratif pour se faire entendre des acteurs économiques de poids. Plusieurs personnes interrogées ont également fait état de problèmes constants de corruption aux niveaux élevés de gouvernement ainsi que de « liens d'amitiés » entre les hommes politiques et les chefs d'entreprises. On notera avec intérêt que pour dénoncer les scandales environnementaux, le directeur de la SMMA a désormais souvent recours à des moyens non officiels tels que la diffusion de courriers électroniques anonymes et de photos révélatrices, au lieu de compter sur les moyens d'actions officiellement approuvés par la SMMA. Ce type d'action clandestine en dit long sur le retour de bâton politique que le directeur pourrait subir s'il dénonçait ouvertement la politique sur certaines questions sensibles.

Cependant, en août 2006, après des années d'infractions à la réglementation sur les eaux usées, l'hôtel Jalousie a installé deux réservoirs de traitement des eaux usées d'environ 80 m<sup>3</sup> permettant d'utiliser les eaux traitées pour l'irrigation. Des entretiens ont néanmoins confirmé que cette issue n'était pas due aux pressions de la SMMA, mais aux exigences

croissantes du marché international des vacances de luxe : Jalousie ne pouvait plus prendre le risque de devenir un scan-

dale environnemental, surtout dans un site inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, au cœur de sa stratégie marketing.

## 5.4 Conclusion

Comme nous l'avons vu, l'endiguement des pêcheurs à Soufrière a revêtu de multiples formes, résumées au tableau 1 en reprenant la typologie définie dans un précédent article (Charnoz, 2010). La première est la *formalisation et l'institutionnalisation* (cf. section 2.2), une dynamique par laquelle des questions et décisions essentielles pour la communauté sont enlevées aux non-spécialistes et transférées à des entités formelles engagées dans des processus de négociation longs. La seconde est l'*encercllement*, qui conduit à l'écrasement d'un groupe cible au sein d'une institution participative par la présence massive de groupes ayant des intérêts contraires (cf. 3.1). La troisième est la

*représentation biaisée*, par laquelle les pêcheurs étaient « représentés » par une personne qui n'était représentative que de la partie la plus aisée et la plus âgée de la communauté (cf. 3.1). La quatrième est le recrutement, en particulier du président de la coopérative des pêcheurs, qui était activement chargé de « vendre l'idée de la SMMA aux pêcheurs » (cf. 3.1). Cinquièmement, diverses techniques impliquant des alliances (cf. 2.1), la *persuasion* (2.3) et le compromis temporaire (3.3) ont été observées. Au-delà de ce qui précède, nous avons également observé d'autres méthodes d'endiguement, en particulier l'exclusion épistémique et la mise en œuvre biaisée du système de zonage.

**Tableau 1. Techniques d'endiguement à Soufrière**

(Les termes d'endiguement sont définis dans le Document de travail n° 93, O. Charnoz, AFD 2010)

| Technique                                     | Exemples   |
|---|--|
| <i>Institutionnalisation et formalisation</i> | La création même de la SMMA était une façon d'institutionnaliser les confits.  |
| Encercllement                                 | L'analyse du TAC et du conseil d'administration a montré que les pêcheurs étaient effectivement « encerclés » par une diversité de groupes d'intérêts liés au secteur du tourisme et au développement économique.  |
| <i>Représentation biaisée</i>                 | Pendant les 15 années de fonctionnement de la SMMA, les pêcheurs n'ont été représentés au TAC et au conseil d'administration que par le président de l'association des pêcheurs de Soufrière – dont au moins 70 % des pêcheurs locaux ne sont pas membres. |
| <i>Persuasion</i>                             | Un effort colossal a été déployé pour promouvoir l'idée que la « réserve marine crée les poissons »  |
| <i>Compromis</i>                              | Plusieurs modifications des zones de pêche prioritaires et des réserves marines montrent la capacité de compromis de la SMMA.  |
| <i>Alliance</i>                               | Des groupes d'intérêts nationaux liés au tourisme ont fait alliance avec les écologistes dans l'établissement de la SMMA.  |
| <i>Exclusion épistémique</i>                  | Lors des consultations initiales, des vues scientifiques spécifiques ont été promulguées. Les pêcheurs ont fait l'objet de pressions plus importantes que les pollueurs à terre, les plaisanciers et les plongeurs.  |
| <i>Application biaisée</i>                    | Le système de zonage et les mécanismes de surveillance et de sanction ont fonctionné de préférence à l'encontre d'un groupe cible tout en épargnant d'autres.  |

## 6. Impact des mécanismes de marché et de la marchandisation

Dans ce chapitre, nous faisons valoir que l'endiguement se produit à *cause de* quelque chose – la mise en œuvre d'une politique de marché – et *pour accueillir* une autre chose – la marchandisation. Ces deux concepts ont été examinés dans un précédent article (Charnoz, 2009b). Dans le contexte de Sainte-Lucie, la politique de marché renvoie à la dépendance renouvelée de l'île à l'égard des marchés mondiaux – une dépendance initialement agricole, mais qui devient rapidement touristique. L'endiguement est une réaction à cette tendance et il a favorisé la marchandisation des espaces et des comportements locaux, devenus produits échangeables répondant à certaines normes et attentes des clients.

Ici, nous commençons par examiner la politique de marché basée sur le tourisme de Sainte-Lucie, ses perceptions néolibérales et néocoloniales et le ressentiment concomitant de nombreux habitants de Soufrière à l'égard de ce secteur.

Nous examinons ensuite comment la SMMA a contribué à recadrer et à marchandiser les espaces et comportements de la communauté pour mieux répondre aux souhaits des clients étrangers. Enfin, nous étudions les autres « initiatives participatives » à Soufrière et montrons comment elles ont évolué dans la même direction – un fait qui conforte l'interprétation de la SMMA comme un dispositif de marchandisation.

Toutefois, notre propos dans cette étude de la politique de marché et de la marchandisation n'est pas de présenter un discours de « victimisation » qui ne ferait de Sainte-Lucie qu'un esclave dans l'économie mondiale : l'orientation de l'économie de Sainte-Lucie vers le tourisme est le reflet de choix clairs des pouvoirs publics, et donc de la souveraineté politique de l'île, même si celle-ci engendre aussi des coûts locaux.

### 6.1 La dépendance à l'égard du tourisme : un nouveau type de « néocolonialisme »

Au cours de son histoire, Sainte-Lucie a été dépendante d'une série de mono-activités, à commencer par la canne à sucre à l'époque coloniale. Après l'effondrement des prix du sucre au milieu des années 1960, la culture de la banane s'est rapidement imposée dans l'ensemble de l'île : la banane représentait 85 % de ses exportations en valeur au milieu des années 1960 et ce chiffre était encore de 60 % au début des années 1990 (Reynolds, 2006, p. 19). Depuis 1993 toutefois, le secteur de la banane a connu un déclin marqué dû à la réduction de l'accès préférentiel aux marchés de l'UE<sup>30</sup> et à la concurrence croissante des producteurs plus importants, d'Amérique latine en particulier<sup>31</sup>. Cette évolution a ouvert la voie à une nouvelle réorientation majeure de l'économie, dans laquelle le tourisme allait devenir le nouveau « roi de Sainte-Lucie » (*ibid.* p. 155).

Aujourd'hui, ce secteur représente environ 10 000 emplois directs et indirects (Renard, 2001 ; CTO, 2002) et un tiers du PIB de l'île (FSF, 2009) et à Sainte-Lucie comme dans de nombreuses sociétés des Antilles, « développement » est largement synonyme de « développement touristique ». Le tourisme a commencé à se développer peu à peu à la fin des années 1960 avec des voyages organisés de touristes venus des États-Unis, de Grande-Bretagne, du Canada et du reste de l'Europe occidentale. Comme l'expliquent Duval et Wilkinson (2004), la stratégie du gouvernement pour promouvoir le tourisme a été une « approche non interventionniste » qui a ouvert l'île à tous les types

<sup>30</sup> Lié aux accords UE-ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

<sup>31</sup> Les exportations de bananes, qui avaient atteint jusqu'à 132 000 tonnes en 1992 ne représentaient plus que 30 000 tonnes en 2005.

d'investissement étranger, doublée de généreuses incitations fiscales. Cette politique a été engagée dès 1959, avec l'Ordonnance relative aux aides à l'hôtellerie (*Hotel Aids Ordinance*), et a été régulièrement mise en œuvre depuis. Elle a été fortement réaffirmée en 1991 avec la loi sur les incitations au tourisme (*Tourism Incentives Act*), qui offrait 15 ans d'exonérations d'impôt sur le revenu pour un ensemble de constructions nouvelles, 10 ans pour des projets de rénovation, et l'exemption des droits de douane sur les matériaux de construction. En 1996, une nouvelle loi a étendu ces avantages à tout « projet de tourisme approuvé », définition qui a été élargie en 2002 à des projets plus limités comme les villas, les propriétés en temps partagé, les restaurants, etc.

Cependant, cette dynamique a donné l'impression généralisée que Sainte-Lucie est une « île à vendre », surtout aux étrangers. Et effectivement, le secteur du tourisme est presque tout entier contrôlé par des acteurs étrangers, en particulier ceux qui détiennent et exploitent de grands complexes hôteliers et les bateaux de croisière qui captent l'essentiel de l'activité touristique. La plupart des bénéfices sont siphonnés hors de l'île par des voyages organisés pré-payés et la domination des hôtels proposant des formules « tout compris », où même la nourriture est en grande partie importée. En fait, les populations locales ne recueillent que très peu d'argent (Banque mondiale, 1990).

La plupart des touristes étrangers ont une expérience très limitée de l'île, car ils se rendent directement de l'aéroport à l'hôtel, où ils n'ont guère d'incitations à s'aventurer hors du périmètre hôtelier – notamment du fait de l'inconfort engendré par l'observation de scènes de pauvreté tout en vivant dans le luxe. Il en est de même des passagers des bateaux de croisière, dont le nombre est passé de 70 000 au milieu des années 70 à plus de 600 000 en 2008 : ils vivent dans des palaces flottants et consomment des aliments importés. En fait, comme le remarque Erisman (1983, p. 342), les entreprises étrangères qui fournissent des services de tourisme spécialisés – compagnies aériennes, tour opérateurs, chaînes hôtelières et compagnies maritimes – ont mis en place des structures formelles et informelles d'intégration verticale, « l'objectif étant de structurer son voyage de manière que la majeure partie de l'argent dépensé atterrisse dans les poches [de ces entreprises] ».

En dépit de certaines améliorations, la diversification économique s'est heurtée à de puissants facteurs structurels<sup>32</sup>, de sorte que sur bien des plans, l'économie de Sainte-Lucie est tout aussi dépendante du tourisme qu'elle l'a été de la banane ou de la canne à sucre. Ce qu'avancait Venner (1989, p. 81) il y a 20 ans vaut toujours : « Le développement global de l'économie a pris du retard car elle reste structurellement déséquilibrée et incapable de croissance autonome. Dans le jargon des économistes, elle est ouverte, vulnérable et dépendante. »

Depuis les années 1970, l'hostilité à l'égard du tourisme contrôlé par des intérêts extérieurs est un thème important du nationalisme aux Caraïbes (Duval & Wilkinson, 2004, p. 62). Sous l'influence de théoriciens de la dépendance tels Cardoso (1972), Dos Santos (1972) ou Frank (1981), les nationalistes voient leurs îles asservies à l'expansion d'autres économies, en particulier des États-Unis. Bien que le tourisme produise des emplois et des revenus en monnaie forte, ce qui réduit le déficit de la balance commerciale, de nombreux ouvrages théoriques l'ont également assimilé au néocolonialisme (en particulier Perez, 1975), et plus précisément au « modèle de la plantation » (par exemple, Hall, 1994 ; Weaver, 1988 ; Bianchi, 2002) – certaines versions vulgarisées ajoutant une comparaison à la « prostitution ». Le néocolonialisme, comme l'avance Crick (1989, p. 322), a pris un « visage hédoniste ». Au-delà de l'asservissement économique, il y a aussi la crainte que tout le tissu social soit affecté par les normes, les idées et les mode de vie qui viennent avec les touristes, ce qui amène certains observateurs à parler de dépendance culturelle, qui dépasse de loin la simple dépendance économique (par exemple Erisman, 1983).

Le fait que Soufrière soit visiblement l'une des communautés les plus pauvres alors même que son espace local est le joyau de l'expérience touristique du pays semble illustrer brutalement la théorie de la dépendance. La croissance du tourisme ne s'est certainement pas accompagnée d'un enrichissement concomitant et visible des individus non spécialistes de la population locale. Le paradoxe criant

<sup>32</sup> Parmi ces facteurs notons la petite taille des marchés domestiques, le coût élevé des intrants importés, l'accès limité aux marchés régionaux et internationaux, le vivier limité de compétences managériales et entrepreneuriales et les contraintes de crédit.

d'une capitale touristique embourbée dans la pauvreté est souvent souligné par les intellectuels de Sainte-Lucie<sup>33</sup>. Pour la population ordinaire de Soufrière, le tourisme a ainsi un fort relent de néocolonialisme. Certes, les complexes hôteliers créent des emplois, mais les salaires sont bas et la population locale dans son ensemble n'en retire aucun bénéfice. Les hôtels paient leurs impôts, mais ceux-ci vont à l'État et rien ne revient à Soufrière<sup>34</sup>. Bien que certains complexes contribuent ponctuellement à tel ou tel événement, ils n'ont pas de politique de contribution au développement des infrastructures locales. Quant aux flots de touristes qui quittent leur croisière organisée pour passer quelques heures à Soufrière, leur contribution à l'économie locale bénéficie tout au plus à deux ou trois chefs d'entreprise locaux, qui ont eu les bons contacts pour signer des contrats avec des voyageurs. De fait, la plupart des touristes sont emmenés en car directement vers les restaurants éloignés et ramenés à leurs bateaux sans avoir dépensé un centime dans les boutiques locales.

Les pêcheurs ont le fort sentiment d'avoir été marginalisés pour accueillir « les touristes blancs et riches » lesquels, de plus, ne s'intéressent pas beaucoup aux moyens de subsistance des habitants du crû, comme en atteste le fait que les plongeurs libèrent les poissons qu'ils trouvent pris dans des pièges sous-marins. Quant aux personnels des hôtels et à leurs familles, ils ont souvent l'impression d'être :

« (...) asservis aux étrangers et mal payés, exactement comme à l'époque coloniale ou dans le système des plantations ».

Deux groupes de discussion organisés à Soufrière avec des personnes de divers horizons<sup>35</sup> ont libéré un flot de critiques contre les hôtels locaux. Les participants avaient beaucoup de choses à dire sur la manière dont ce secteur d'activité ne verse pas des salaires décentes et « enferme les individus dans des emplois mal payés ». Plusieurs participants ont décrit la forte rotation des personnels du tourisme, car ceux-ci sont licenciés sous divers « prétextes » surtout « lorsqu'ils commencent à se plaindre ou à vouloir se syndiquer ». Une participante a mentionné sa mère, femme de ménage dans un grand hôtel à proximité, qui se plaint régulièrement de la façon dont les Blancs traitent le personnel « bien que les choses s'améliorent un peu ». Un autre participant a insisté sur le fait que ces complexes « ne donnent pas aux habitants du crû la possibilité de faire leurs preuves et de progresser

en leur donnant une chance d'exercer des fonctions d'encadrement ». Selon une personne, « 90 % des postes intéressants sont occupés par des étrangers blancs ». Un autre participant a évoqué son expérience de « *steward* » (agent d'entretien de cuisine) pendant six mois dans un de ces complexes. Alors qu'il faut environ 1 000 XCD par mois à Soufrière pour couvrir ses besoins élémentaires, il était payé 250 XCD pour deux semaines (en travaillant huit heures par jour, six jours par semaine). Il a admis que les salariés de longue durée gagneraient probablement plus – avec des primes basées sur les performances – mais ils seraient quand même peu payés. Le sentiment général a été exprimé par un participant qui a insisté :

« *Ces gens-là se servent de la pauvreté de Soufrière et la changent en or à leur profit. Qu'est-ce qu'ils sont malins !* » Au-delà de ces critiques, il y a aussi le sentiment désagréable que « l'île est à vendre » et que les investisseurs et clients étrangers peuvent faire ce qu'ils veulent, souvent en collusion avec des « politiciens véreux ». Selon les termes d'un pêcheur dans un groupe de discussion :

« *La SMMA et le gouvernement prennent la mer et la vendent aux étrangers !* »

Et un autre d'ajouter :

« *C'est un pays tchéchéne ! L'argent gouverne tout. Les politiciens sont vendus aux étrangers* ».

Dans ces conversations, il a été fait mention d'un récent exemple de construction d'un énorme complexe flambant neuf sur la côte orientale, dans une partie de l'île qui devait être tout entière préservée. Ce projet a déclenché de fortes controverses politiques, mais le complexe a été construit quand même malgré de forts soupçons de corruption. Comme l'a dit un jeune pêcheur sachant bien s'exprimer :

« *Ici, les gens entrent pauvres en politique et en sortent riches* ».

<sup>33</sup> Voir, par exemple, Wulf, 2003, pp. 32-33.

<sup>34</sup> La seule autorité locale, le Conseil municipal, est entièrement nommée par Castries. Pour reprendre les termes d'une personne interrogée, elle reçoit de « l'argent de poche pour s'amuser » et ne peut pas s'adresser à une banque pour obtenir un crédit car elle n'a pas de recettes. L'État alloue 15 000 XCD par an au conseil municipal de Soufrière, comme à tout autre district, indépendamment de sa population. Cette enveloppe sert principalement au nettoyage des rues.

<sup>35</sup> Deux groupes de discussion, comptant respectivement sept et six participants, ont été organisés. Les sessions ont duré une heure et demie environ. Les participants comprenaient un comptable, divers employés d'un complexe hôtelier voisin, un commerçant, un chauffeur de taxi, un coiffeur qui travaille parfois avec les touristes, ainsi que des personnes jeunes et âgées sans emploi, pratiquant souvent la pêche dans les récifs.

Qu'elle repose ou non sur une certaine forme de corruption, le fait est que l'industrie du tourisme s'est largement empa-

rée de l'environnement de Soufrière par un processus de marchandisation que nous allons maintenant examiner.

## 6.2 Où les espaces et les comportements de la communauté deviennent des biens échangeables

La marchandisation à Soufrière prend la forme d'un mouvement de mise à niveau des espaces locaux et des comportements en vue d'atteindre certaines normes répondant aux souhaits touristiques. Cette valorisation s'effectue sous l'impulsion d'acteurs – tels que les hôtels et le gouvernement – qui ont besoin que l'île soit encore plus attractive sur les marchés internationaux. Lorsqu'un touriste vient à Sainte-Lucie, les attentes sont fortes. Le tourisme aux Caraïbes est effectivement « ancré dans l'identification du paradis à une marque et sa commercialisation » (Sheller, 2004, p. 24), « [évoquant] l'idée du « paradis sur terre » ou « d'un petit bout de paradis » dans l'imaginaire collectif européen » (Pattullo, 1996, p. 141). Cette notion est très ancienne. Comme l'avance Grove (1995, p. 3), à partir du XVII<sup>e</sup> siècle, « l'environnement tropical a été de plus en plus utilisé comme le lieu symbolique des paysages idéalisés et des aspirations de l'imaginaire occidental ». Pour permettre cette expérience touristique et répondre à l'idée du « jardin d'Eden avant la Chute » – formé de plages vides, calmes et ensoleillées – un bon nombre de réalités locales doivent être « traitées » ou masquées. Le potentiel d'expansion du parc hôtelier est énorme, mais l'industrie du tourisme considère la population locale comme un obstacle.

Telle était la préoccupation d'un consultant étranger en tourisme qui a déclaré :

*« Il y a aujourd'hui 300 chambres d'hôtel ici, mais plus de 1 000 pourraient être exploitées [...] La population locale est un gros inconvénient : les gens ici n'ont pas d'éducation et de culture, et un bon nombre sont paresseux. Ils ne savent pas comment agir avec les étrangers. Bien souvent les touristes n'aiment pas se rendre en ville et sont parfois importunés sur les plages ou même dans l'eau ».*

Les réalités locales doivent être ainsi affinées, modifiées et finalement « marchandisées » pour plaire aux touristes, dans un processus de remodelage faisant appel à diverses techniques. Une technique élémentaire consiste à isoler les

touristes de la population locale ; elle implique une ségrégation spatiale qui suscite une profonde amertume parmi les habitants de Soufrière car les hôtels se comportent souvent comme de petits fiefs et les touristes « occupent » les espaces naturels les plus captivants de la zone, au cœur de l'identité locale. De plus, comme les contacts avec la population locale sont dans certains cas inévitables, la marchandisation implique aussi de remodeler les individus eux-mêmes – en essayant par exemple de contenir leur comportement sur les plages publiques et la façon dont ils échangent avec les touristes. Ces derniers veulent de l'intimité et du calme – et une attitude accueillante lorsqu'ils ont des contacts avec un habitant. Tout cela met en branle un type de « pouvoir productif » par lequel la pression exercée par une masse anonyme de clients du tourisme et le marché mondial auquel ils sont liés reconfigure les identités spatiales et humaines. De nombreux habitants de Sainte-Lucie ont l'impression que la priorité accordée par le gouvernement au tourisme a conduit à négliger de nombreux problèmes nationaux et à faire de nombreux individus des « citoyens de seconde zone » dans leur propre pays.

À Soufrière, le marché du tourisme est surtout tourné vers les couples : les lunes de miel sont une activité très importante et certains complexes proposent même une cérémonie de mariage gratuite. C'est donc une île déserte romantique qu'on attend. Ce fantasme est abondamment vendu sur les sites Internet avec des photos sur lesquelles aucune trace des populations locales n'est visible, « renforçant l'impression de rien que du sable, la mer et le soleil » (Pattullo, 1996, p. 145). Puisque la réalité locale est très différente, la marchandisation entre en jeu et de nombreux habitants ont l'impression que la SMMA joue un rôle dans ce processus.

Après avoir réglé le problème de l'accès des pêcheurs aux espaces dédiés au tourisme, la SMMA s'est attachée à d'autres questions au fil des ans : contrôler l'accès aux plages, rendre la zone « plus sûre pour les touristes » et modérer le « problème du harcèlement » – autrement dit, la

pratique généralisée consistant à héler les touristes et à les suivre pour leur vendre de menus produits ou services. Là encore, l'endiguement et le processus de réglementation ont été mis en branle par plusieurs acteurs, y compris la SMMA, dans une volonté ouverte de renforcer l'attrait des espaces et populations locaux pour les touristes étrangers. Tout d'abord, la SMMA s'est occupée de débarrasser les plages d'une « invasion de taxis d'eau », comme se le rappelle un gérant d'hôtel. Gérés par des individus propriétaires ou locataires d'un bateau, les taxis d'eau proposent de transporter les touristes d'une baie à l'autre ou vers des parties plus éloignées de l'île. De nombreux exploitants de taxis d'eau sont d'anciens pêcheurs ou des pêcheurs à temps partiel, souvent jeunes et issus de milieux socioéconomiques très défavorisés. Face aux restrictions à la pêche et au manque de débouchés professionnels en ville, de nombreuses familles de pêcheurs ont commencé à pratiquer cette activité, si bien que le nombre de taxis a fortement augmenté après la création du système de zonage. Se faisant concurrence les uns aux autres, les taxis s'approchaient de deux grands complexes hôteliers. La SMMA a ainsi reçu des réclamations des hôtels de Jalousie et d'Anse Chastanet affirmant que la situation « n'était plus acceptable » et qu'il fallait prendre de « strictes mesures » pour « rétablir l'ordre ».

Les lois de Sainte-Lucie disposent que toutes les plages sont publiques et que l'accès libre doit être garanti ; les hôtels n'ont donc pas *légalement* pouvoir pour interdire l'accès à « leurs » plages. La SMMA a institué un système de rotation par lequel les taxis d'eau se voient attribuer des emplacements fixes et très limités sur les plages et n'ont pas le droit d'arpenter les quais pour proposer leurs services – car cela « perturbe la tranquillité des touristes ». En 2002, des licences officielles (sous forme de “*Soufrière Water Craft Permit*”) ont été délivrées aux exploitants de taxis d'eau pour le transport de passagers. Le processus a relativement bien fonctionné, à la satisfaction des hôtels.

De plus, la SMMA a fortement contribué à la « marchandisation des plages » par son inertie à faire respecter la loi de Sainte-Lucie, qui dispose que toutes les plages sont publiques et librement accessibles. Elle n'a pas fait grand-chose pour faire respecter ce droit et s'est révélée assez soumise aux grands complexes, lesquels ont de fait prati-

quement privatisé ces espaces. Les hôtels, les restaurants et les bars se plaignent souvent du comportement des habitants sur les plages (jugés trop « bruyants » ou « agités »), qui troublent la « paix » censément attendue par les étrangers. Diverses tactiques sont ainsi utilisées pour les tenir à l'écart, l'une consistant à ne pas mettre en place de transport entre la ville et la plage, de sorte qu'il leur faudrait beaucoup de temps pour la rejoindre à pied (car ils n'ont pas de voiture en général). À titre d'exemple, Anse Chastanet, un grand complexe hôtelier installé dans l'une des baies les plus spectaculaires de la zone de la SMMA, n'a pas réparé sa voie d'accès « parce que cela encouragerait plus de voitures à venir » comme l'a reconnu un employé.

Une autre tactique consiste à *donner l'impression* que l'espace est privé. Pour accéder à la plage dans les complexes d'Anse Chastanet et de Jalousie, il faut franchir une barrière gardée par des vigiles privés en uniforme, longer plusieurs bâtiments administratifs pour enfin arriver à la côte, qui est dominée par divers types de constructions hôtelières et des rangés denses de grands parasols fixes en bois. La plupart des gens penseraient que ce type de cadre est totalement sous contrôle privé sauf s'ils savent déjà que cette zone est légalement publique. Même un étranger blanc se sent mal à l'aise lorsqu'il y pénètre (alors qu'elle est conçue pour les étrangers) – il y a donc peu de chances que les habitants se sentent chez eux sur ces plages. Il semblerait que par le passé, plusieurs habitants se soient plaints à la SMMA des grandes difficultés d'accès, mais hormis quelques courriers, rien n'a jamais été fait pour améliorer la situation. Un accord non écrit semble avoir été trouvé, par lequel les habitants peuvent accéder aux plages des hôtels, mais dans des parties restreintes et précises, l'essentiel des parties les plus jolies étant réservé aux touristes.

Troisièmement, la SMMA a également entrepris d'améliorer la sécurité, mais de façon sélective – c'est-à-dire la sécurité des touristes – sans toucher au problème plus vaste de la sécurité de la communauté locale, tel que le vol de matériel de pêche. On en est donc venu à penser que l'objectif de la SMMA dans le cadre de ses compétences marines était la protection des touristes, et non celle de la population. À compter de 2000, le conseil d'administration a commencé à

se préoccuper de cambriolages de bateaux de plaisance<sup>36</sup>. Des lumières ont donc été installées dans la zone de Rachette Point et le quai à youyous pour dissuader les malfaiteurs. La SMMA a chargé une société de sécurité d'assurer des patrouilles d'intervention et des services. Elle a aussi organisé des patrouilles nocturnes régulières et proposé à la police d'utiliser ses bateaux pour faire de même. Des ateliers et des formations à la sécurité ont été organisés pour les taxis d'eau afin de les sensibiliser aux procédures de la police. Enfin, un système d'identification renforcé a été instauré, avec des autocollants pour les bateaux disposant d'une autorisation et des T-shirts officiels et des cartes d'identité pour les taxis d'eau, nécessitant la vérification préalable du casier judiciaire du demandeur par la police. Après 2005, la SMMA a fait appel à une nouvelle société de sécurité et s'est efforcée de travailler en collaboration plus étroite avec l'autorité aéroportuaire et portuaire de Sainte-Lucie. Bien que le problème de la sécurité des touristes ne soit pas entièrement réglé, le fait est que la SMMA s'est montrée très à l'écoute sur ce point. Commentant ce fait, un propriétaire de bar a remarqué « *C'est l'argent des plaisanciers qui fait vivre la SMMA* ». Enfin, la SMMA a également entrepris de lutter contre le « problème du harcèlement ». Le harcèlement est un terme négatif employé pour décrire un certain type de comportement récurrent observé en ville et en mer, pour « gagner un dollar vite fait » en vendant aux touristes, avec insistance, de menus produits et services.. Ce type de comportement est manifeste dans la région de Soufrière et à Sainte-Lucie en général ; les autorités y voient un obstacle majeur au développement du tourisme. Comme l'a expliqué sans détours un fonctionnaire de Castries : « *Pour vendre l'expérience de Sainte-Lucie au monde, notre population doit être sensibilisée à certaines choses.* » La SMMA n'a pas beau-

coup de moyens pour traiter cette question, mais elle a néanmoins entrepris diverses campagnes d'information du public, y compris des spots sur les radios nationales.

L'un de ces messages était formulé comme suit :

« *Il y a une bonne et une mauvaise façon de promouvoir vos produits. Comportez-vous de manière responsable. Faites bonne impression. Montrez que vous êtes fiers de votre pays* ».

À travers ces campagnes, les populations de Soufrière et des communautés avoisinantes ont été invitées à adopter un comportement approprié, à cesser d'envahir l'espace privé des autres et à garder à l'esprit que l'impression donnée aux visiteurs concerne non seulement les individus rencontrés, mais qu'elle rejaille aussi sur toute l'île de Sainte-Lucie. Dans cette lutte contre le « harcèlement », on sollicite directement le patriotisme mais on ne prête guère d'attention à la cause à l'origine du problème. Des observateurs ont affirmé par exemple que le « harcèlement » est en fait une forme de résistance au développement lié au tourisme, qui exclut (de fait) les non-spécialistes et les communautés locales des bénéfices de l'argent des étrangers.

Bref, les étrangers viennent à Sainte-Lucie pour faire l'expérience d'un paradis tranquille où ils peuvent se détendre et se sentir protégés. Par conséquent, la SMMA a fait tout son possible pour faire des plages un bien plus marchand, « calme, sûr et libre » des interférences indésirables des populations locales. Elle s'est également efforcée de rendre les habitants moins insistants lorsqu'ils vendent leurs produits. Dans ce processus, on peut avancer que les touristes ont exercé sur la communauté locale de puissantes formes de pouvoir contraignant (à travers leurs souhaits anticipés) et de pouvoir productif (modifiant l'identité des espaces et des individus locaux).

### 6.3 Les autres projets participatifs à Soufrière

La SMMA n'est pas le seul projet mis en œuvre à Soufrière en s'appuyant sur un fort discours participatif. Deux autres méritent plus particulièrement d'être signalés : la fondation pour le développement régional de Soufrière (*Regional Development Foundation*, SRDF) et la zone de gestion du Piton (*Piton Management Area*, PMA). Nous avançons ici

que ces trois projets participatifs sont étroitement imbriqués et que tous ont œuvré à la marchandisation de la communauté, conformément aux exigences du tourisme

<sup>36</sup> De la route, les coupables observaient les bateaux de plaisance et lorsque les occupants quittaient le bateau, ils le rejoignaient à la nage, grimpaient à bord, brisaient les ouvertures et volaient les objets précieux.

international. Ils présentent également des similitudes dans leur fonctionnement international : faibles niveaux de participation réelle, aliénation de la population locale, domination d'intérêts économiques majeurs avec connexions politiques – et possibilité permanente de prise de contrôle par l'État.

#### « Embellir Soufrière » : la SRDF

Dans la documentation disponible, la SRDF est présentée comme une organisation communautaire avec une forte affiliation locale, née « des efforts concertés d'un échantillon représentatif des personnalités locales de Soufrière » (Theodore, 1998, p. 69). Les entretiens sur le terrain révèlent toutefois que cet « échantillon représentatif » se limitait en fait à trois chefs d'entreprise locaux en vue, au rang desquels figurait le propriétaire d'un complexe hôtelier proposant des séjours « tout inclus ». Ces notables ont créé en 1986 le Programme pour le développement de Soufrière (*Soufrière Development Programme*, SDP), une organisation non gouvernementale censée promouvoir le tourisme. Grâce à leurs liens personnels avec le Premier ministre, le SDP était assuré de bonnes relations avec le ministère de la Planification conformes à son objectif principal : faire de Soufrière un lieu plus agréable pour les touristes. Comme le reconnaît un ancien président du conseil d'administration de la SMMA concernant le SDP :

« L'idée fondatrice était de renforcer l'attractivité de Soufrière pour les touristes et l'acceptabilité du tourisme au sein de la population locale ».

Fait révélateur, le projet fondateur du SDP était un vaste programme architectural visant à transformer l'apparence de la ville afin qu'elle attire le regard. Bien que ce programme n'ait jamais été mis en œuvre comme tel, l'élite locale de Soufrière le révère encore aujourd'hui comme une vision presque légendaire de ce que Soufrière devrait être. Le SDP a finalement entrepris des activités plus modestes, et notamment : l'emploi de six « gardes touristiques » afin de « mieux gérer les échanges des résidents avec les étrangers et minimiser le harcèlement » ; l'emploi de « garçons de plage » pour débarrasser le front de mer des détritiques ; une modernisation cosmétique du front de mer et la construction d'une jetée au milieu de la baie de Soufrière pour répondre aux besoins des bateaux de croisière organisée (cf. section 1.2 et photo 4). Les projets plus récents ont, eux aussi, porté sur l'embellissement de la ville

(réparations des trottoirs et des égouts, enlèvement des ordures, toilettes publiques, stations de taxis, etc.) et le parrainage d'événements tels que le carnaval et un festival de jazz. En 1993, le SDP est officiellement devenu la fondation pour le développement régional de Soufrière (*Soufrière Regional Development Foundation*, SRDF), dont la structure de gouvernance mêle les pouvoirs publics, des groupes d'intérêts nationaux et des groupes plus locaux<sup>37</sup>. Cependant, dans la pratique, la SRDF a été – et reste – dirigée par les chefs d'entreprise locaux, actifs dans le tourisme, avec de bons contacts politiques. Les entretiens et les groupes de discussion ont montré que la communauté est profondément convaincue qu'en fait, la « Fondation » – comme on l'appelle localement – n'a pas de liens avec la population locale. Un commerçant propriétaire de son magasin a déclaré par exemple :

« Ce n'est pas une organisation appartenant à la communauté. La plupart des administrateurs ne sont pas originaires de Soufrière. Et la Fondation aurait beaucoup à faire pour les populations ici ».

Une jeune femme, employée comme comptable, a ajouté : « Je ne sais pas vraiment ce que fait la Fondation. Elle semble s'occuper surtout de choses superficielles comme les illuminations à Noël, le carnaval, le front de mer, etc. Je ne vois aucun projet pour réduire la pauvreté. J'ai même demandé à y travailler pendant trois jours à un moment, juste pour comprendre, mais ça n'a pas marché ».

Une autre personne a fait la remarque suivante :

« C'est juste un groupe d'individus avec des relations (...). Ils jouent avec notre argent, avec l'argent de Soufrière (...) ».

Depuis 1995, la SRDF s'est vu confier la gestion de Sulphur Spring (une attraction volcanique naturelle de la région) et l'utilisation des recettes du site au service de la communauté. Cependant, les entretiens ont révélé un

<sup>37</sup> Cinq organisations étaient initialement représentées au conseil d'administration : le SDP (trois représentants), le conseil municipal de Soufrière (une structure assez vide nommée par le gouvernement central, le ministère de la Planification (un ministère puissant), le Conseil du tourisme de Sainte-Lucie (*St. Lucia Tourist Board*), le National Trust (mission de préservation) et la Mother and Father League (une ONG locale qui a cessé ses activités quelques années plus tard). Ce n'est qu'en 1997 que des représentants plus locaux, de la coopérative des pêcheurs, de l'association des taxis et du Comité de développement du Fonds Saint-Jacques (un projet d'une collectivité rurale voisine) ont été inclus.

mécontentement généralisé, résumé par la remarque suivante :

*« La fondation recueille beaucoup d'argent, mais elle n'est pas transparente ni responsable (...). Personne ne sait vraiment où va l'argent ».*

En fait, le gouvernement prélève 5 % des recettes de la source Sulphur Spring, et un rapport annuel sur l'emploi des fonds lui est transmis. De sorte que selon un ancien administrateur de la SRDF :

*« L'emploi des fonds est parfaitement transparent ! Le gouvernement l'approuve ! »*

Dans les faits pourtant, aucun compte n'est rendu à la population locale. La Fondation n'a, par exemple, aucune politique de production de rapports annuels, sous quelque forme que ce soit, sur ses activités. Lors de notre travail sur le terrain, les sentiments les plus puissants de défiance à l'égard de la direction de la SRDF ont été rencontrés à Baron's Drive, le quartier de pêcheurs, et parmi les chefs d'entreprise types (petits et moyens commerçants, gérants de bars, etc.). Certains soupçonnent la SRDF d'une gestion intéressée et de conflits d'intérêts patents. Plusieurs personnes interrogées ont rappelé par exemple que la jetée construite par le SDP est assurée par une compagnie appartenant à un des membres fondateurs du conseil d'administration – et que lorsqu'il a fallu recourir à l'assurance, après des dommages provoqués par une tempête, le contrat n'a pas été honoré. Ce que dit un pêcheur semble illustrer un point de vue très répandu :

*« L'objectif des administrateurs c'est de développer leur réseau professionnel. C'est tout ».*

Une Britannique, qui vit depuis 15 ans à Soufrière et y tient un commerce important, remarque également :

*« La fondation est gérée dans l'intérêt privé de ces personnes [conseil d'administration]. Ce sont elles qui remportent les gros contrats lorsque la [Fondation] effectue des travaux de construction ou organise quelque chose – par exemple la visite du Prince Charles et de Camilla [en mars 2008] ».*

Au final, il est évident que les habitants n'ont pas le sentiment que la SRDF « leur appartient », bien qu'elle perçoive des recettes qui « devraient être totalement publiques ». Un membre de l'association des taxis (représentée au conseil d'administration de la SRDF) a même déclaré en ce qui concerne les administrateurs :

*« Ils veulent donner l'impression qu'ils donnent du pouvoir aux populations locales, mais ce n'est pas ce qui se passe. Qui prend les décisions là-bas finalement ? Quelques hommes d'affaires ».*

La distance entre la population locale et la Fondation s'est encore accentuée lorsque l'État a pris le contrôle du conseil d'administration de la SRDF. En février 2007, le Premier ministre a envoyé un courrier nommant un conseil d'administration entièrement renouvelé, une décision qui était contraire aux statuts de la Fondation. Non seulement il a désigné des personnes à titre individuel, et non en qualité de représentants d'une organisation, mais il a aussi nommé le président et le président adjoint, de sorte qu'il n'y a pas pu avoir d'élection. Les précédents administrateurs ont battu en retraite – trouvant difficile de défier un Premier Ministre – mais certains ont porté l'affaire devant les tribunaux. Au final, la High Court a donné tort à l'État mais cela n'a pas empêché celui-ci de faire ce qu'il voulait : sous la pression politique, les comités d'administrateurs ont approuvé les nominations. Le « nouveau conseil d'administration » a également modifié les statuts de sorte que le Premier Ministre peut désormais nommer et révoquer les administrateurs avec plus de facilité. Comme l'a remarqué assez amèrement un employé de la Fondation : *« à Sainte-Lucie, le gouvernement peut se permettre ce genre d'action. »*

#### **La PMA : préserver un site inscrit au Patrimoine mondial... de façon sélective**

La zone de gestion des Pitons (*Piton Management Area*, PMA) est la troisième (et la plus récente) organisation « participative » basée à Soufrière. Elle est chargée de la protection d'un site inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO en 2004, qui s'étend sur 3 000 hectares volcaniques comprenant les Pitons, les montagnes, célèbres dans le monde entier, qui surgissent de la mer. Les efforts des pouvoirs publics pour convaincre l'UNESCO des mérites du site ont commencé au début des années 1990, mais ils ont été retardés par des controverses autour de la construction d'un complexe hôtelier – le Jalousie – en plein cœur du « site le plus sacré » de l'île. Bien que des protestataires, tels le prix Nobel Derek Walcott, se soient vigoureusement élevés contre une entreprise comparable à leurs yeux à « la construction d'un casino au Vatican », le gouvernement a

délivré le permis de construire dans l'intérêt des emplois et des changes – et l'hôtel Jalousie a ouvert ses portes en 1992. Ensuite, il a fallu du temps pour convaincre l'UNESCO qu'il était encore possible d'inscrire le site au Patrimoine mondial. Une fois inscrit, le site devait respecter une obligation fondamentale : l'élaboration d'un strict plan d'aménagement, en particulier pour contrôler les activités de construction, car de grandes parties de la zone appartiennent à des intérêts privés. En 2007, le gouvernement a confié l'élaboration de ce plan à une société de conseil étrangère, après un « large processus participatif » au sein de la communauté. Les enjeux étaient élevés pour les propriétaires fonciers locaux car un demi-hectare vaut plus de 1,5 million de dollars des États-Unis aux prix du marché de 2008. Le rapport très attendu a été rendu public en 2008 ; il suggérait de créer sept zones allant de l'interdiction totale de construction aux zones dans lesquelles de nouvelles constructions seraient autorisées. Cette proposition a cependant déclenché de violentes controverses à Soufrière. Les petits et moyens propriétaires fonciers issus des familles locales avaient l'impression d'être sacrifiés par les politiques d'interdiction de construction, tandis que les grands complexes hôteliers, en particulier le Jalousie, se voyaient octroyer le droit de développer leurs constructions. De sévères critiques ont été adressées au processus censément « participatif » qui, en réalité, a été conduit en grande hâte avec de rares réunions publiques. Plusieurs personnes ont même découvert que leur nom figurait sur les listes des personnes interrogées par les consultants, ce qu'elles n'avaient. Alors que plus de 1 800 familles sont touchées par le zonage, le sentiment général est que la PMA est « un club exclusif », comme l'a dit une dame issue d'une vieille famille locale. Des groupes de discussion organisés avec de petits et moyens propriétaires fonciers ont donné lieu à des commentaires tels que :

*« La consultation était truquée [...] contrefaite [ou] manquait de rigueur. Ces types [les consultants] ont été très sélectifs dans l'exécution de leur mandat.*

*Au final, ce sont des étrangers qui aident des étrangers. Les grosses entreprises ne veulent pas que nous développiions*

*d'autres offres hôtelières dans la région. Et ils veulent même mettre la main sur le business de la construction de villas ».*

Face aux critiques qui leur étaient adressées lors de la présentation publique du plan, les consultants se sont défendus en affirmant qu'ils avaient eu peu de temps pour effectuer les consultations. Il semble qu'un participant ait fait la réplique suivante, qui lui a valu des applaudissements de la salle :

*« Ces décisions vont affecter les familles de Soufrière pendant des générations. Et vous nous dites que le temps était une contrainte dans votre travail ? Qu'allons-nous dire à nos enfants ? Que nous n'avons rien pu faire de nos terres parce que vous n'aviez pas le temps ? »*

À l'époque de notre travail sur le terrain, la ville débattait encore de la question mais celle-ci était entre les mains du gouvernement, qui avait toutes chances d'approuver le rapport mais n'avait pas encore rendu publique sa décision.

La SMMA, la SRDF et la PMA sont donc étroitement imbriquées dans leurs objectifs et leurs fonctions, et dans les sentiments qu'elles ont suscités dans divers segments de la population locale – des pêcheurs les plus pauvres aux petits propriétaires fonciers. Comme nous l'avons vu (section 2.1), la SRDF a été à l'origine de la SMMA, tandis que la PMA a inclus les deux groupes dans son comité consultatif (le PMAAC). De manière tout à fait symbolique, il est question aujourd'hui de créer un seul bâtiment pour accueillir les trois organisations. Toutes ces connexions sont bien comprises de la population locale et de nombreux pêcheurs, lorsqu'ils se plaignent de la SMMA, évoquent également la SRDF. En fait, toutes ces organisations participatives sont considérées comme une seule entité et désignées dans la langue des pêcheurs par « ils » – un monde institutionnel qui semble coupé de la population.

On peut soutenir que les trois organisations participatives ont fourni des canaux permettant aux différents groupes d'intérêts liés au grand secteur du tourisme de mieux contrôler la situation locale. Le double processus d'endigement pour la marchandisation est à l'œuvre pour « amener Soufrière dans le rang » comme l'a dit une personne interrogée et « maîtriser la dérangeante population locale ».

## 7. L'influence du capital social sur la participation communautaire

Pour comprendre comment l'endigement a pu se produire avec tant de succès à Soufrière, il nous paraît essentiel de considérer le capital social de la population. Nous avançons ici que le faible niveau de capital social à Soufrière a ouvert la voie à la perte de pouvoir des principales parties prenantes locales dans un processus participatif comme celui de la SMMA. En parallèle, les méthodes locales types de résistance populaire n'ont jamais permis aux groupes sociaux défavorisés de nouer le dialogue avec la SMMA, mais plutôt d'opter pour la « défection » active (par une politique de confrontation) et aujourd'hui, de plus en plus, de manière passive (par un retrait psychologique, dont témoigne en particulier le développement du rastafarisme). Ce chapitre fait valoir que premièrement, *le capital social transversal*<sup>38</sup> est faible dans la communauté de Soufrière, qui est profondément morcelée en différents groupes qui

communiquent peu entre eux. Deuxièmement, *le capital social soudant* est faible lui aussi, même au sein de groupes sociaux relativement homogènes comme les pêcheurs ou les hommes d'affaires. Il y a donc peu d'expérience ou de capacité d'action collective et de coordination. Ces deux caractéristiques – faibles niveaux de capital social transversal et soudant – contribuent à expliquer pourquoi la population locale s'est avérée incapable d'institutionnaliser un mécanisme d'action collective ou de prendre la tête d'un « projet participatif » tel que la SMMA, en fait en grande partie dirigée par des acteurs non locaux. Enfin, la résistance aux influences extérieures de la part de la communauté de Soufrière a historiquement pris la forme d'une rébellion active ou d'une culture parallèle de retrait — deux modes de résistance qui ont été réactivés par l'expérience de la SMMA.

### 7.1 Vers la perte de pouvoir : pas assez de capital social « transversal » et « soudant »

Le faible niveau de capital social à Soufrière a ouvert la voie à l'exercice de diverses formes de pouvoir sur les parties prenantes les plus faibles. La faiblesse du capital social transversal (confiance et solidarité) entre les groupes a fait obstacle à l'émergence d'une action collective, tandis que le faible niveau de capital social soudant a empêché les groupes de s'organiser de manière à être représentés efficacement au sein des divers projets participatifs. Entre-temps, la forte dotation en capital social reliant de certains individus a permis dans certains cas à ceux-ci d'opposer une résistance passive à la SMMA, voire d'exercer une influence active sur sa ligne d'action.

#### Faible niveau de capital social transversal

Les entretiens de terrain ont dressé un tableau sans concession des divisions de Soufrière aux yeux des

habitants, qui ont souvent décrit une « société à trois étages » : 1) les « personnes qui ont beaucoup ou ont déjà réussi quelque chose », généralement parce que leur famille avait du capital ; 2) ceux qui « veulent réussir et font beaucoup d'efforts » et 3) ceux qui ont très peu – dont certains « restent assis et ne font rien », tandis que d'autres « travaillent beaucoup mais n'arrivent pas à gagner correctement leur vie ». C'est dans cette dernière catégorie que se situent les pêcheurs les plus pauvres et les individus qui ont de « petits boulots » dans le secteur du tourisme. Ces personnes sont souvent illettrées (bien qu'elles soient un peu allées à l'école) et se sentent aliénées du reste de la société.

<sup>38</sup> Diverses catégories de capital social ont été définies à la section 4.2.7.

La confiance et la solidarité entre les groupes sont extrêmement faibles. Dans des entretiens avec les classes supérieures de la population locale (chefs d'entreprises, gros commerçants, gérants d'hôtels, etc.), la plupart des personnes aisées ont exprimé une forte antipathie pour les groupes plus pauvres – et très souvent vis-à-vis de leurs propres employés, à l'égard desquels ils ont plus de soupçons que de confiance. Il semble qu'il y ait un sentiment très répandu parmi les couches aisées contre la « paresse de la plupart des gens de Soufrière » selon les termes d'un commerçant. Parallèlement, les personnes appartenant aux groupes les plus pauvres, comme les pêcheurs, les serveurs, les personnes qui font le ménage dans les hôtels, les petits guides touristiques et jusqu'aux mendiants, n'expriment pas moins d'antipathie à l'égard des classes sociales supérieures, qu'elles décrivent comme « avides », « intéressées seulement par leur ventre » et témoignant « peu de respect pour les gens ordinaires ». Entre ces deux extrêmes sociaux, on peut observer à Soufrière une classe moyenne qui émerge lentement, formée d'individus qui ont terminé leur scolarité (souvent grâce à un fort soutien familial) et qui recherchent des emplois correctement rémunérés de comptable, d'assistant administratif, de secrétaire juridique, d'enseignant, etc. Ces personnes semblent déconnectées des deux extrêmes de la société.

Bien que la ville soit extrêmement petite et que son centre puisse être propice aux rapprochements entre groupes, la plupart des personnes interrogées ont confirmé qu'en général, les gens ne « se mélangent pas » avec des individus d'une autre classe sociale. Une comptable âgée d'une trentaine d'années, qui travaille dans une agence de voyages locale, s'est montrée très ouverte sur cette réalité et sur ses ambitions. Elle a expliqué que si on « veut gravir les échelons », il faut « connaître les bonnes personnes ». Elle a exprimé la conviction que « pour réussir quelque chose à Soufrière, il faut se faire des relations ». Cela implique, comme elle l'a elle-même reconnu, d'ignorer activement certaines parties de la société et de garder ses distances.

À Soufrière, il n'y a pas de lieu ou d'heure fixe pour les communications entre les divers groupes sociaux. La culture de « patronage et de paternalisme » qui caractérise de nombreuses petites communautés dans le monde ne semble pas s'être développée ici. Les personnes aisées à Soufrière

ne semblent pas ressentir l'obligation d'aider les pauvres dans les périodes difficiles ou par la construction d'équipements publics, par exemple. Les familles anciennes qui détiennent de grandes terres à Soufrière pratiquent effectivement une forme de paternalisme, mais seulement à l'égard de leurs employés de longue date : cet effort ne s'étend pas à la communauté plus large et il y est souvent mis fin par la génération nouvelle de propriétaires fonciers. Chaque groupe social « vit sa vie et règle ses problèmes » tout seul ou presque, à tel point que plusieurs personnes interrogées ont insisté sur la « montée de l'individualisme » qui affecte Soufrière. Cette évolution est tout particulièrement ressentie au niveau le plus bas de la société locale, parmi les mendiants par exemple. Une personne interrogée, appelée John et âgée de 28 ans, est un homme qui vit surtout dans la rue et accepte de petits emplois non qualifiés dans le bâtiment ou le transport à chaque fois qu'il le peut. Il mendie et ouvre la porte aux clients d'un supermarché pour susciter leur bienveillance. Lorsqu'il évoque l'évolution de la communauté, le phénomène qui lui semble le plus remarquable est la privatisation croissante des espaces :

*« Les gens ferment leur propriété plus qu'avant. J'ai de plus en plus de mal à trouver un abri quand mes parents me mettent dehors ».*

« Aux yeux de John, il y a de moins en moins de solidarité dans la communauté de Soufrière :

*Autrefois, on laissait les fenêtres ouvertes, les gens bavardaient ensemble et on pouvait toujours demander un peu de nourriture à différents endroits. Aujourd'hui, les gens s'enferment à clé et ils ne veulent pas vous parler ».*

Les groupes sociaux n'ont pas les mêmes aspirations. Les plus aisés aspirent à la capitale, Castries, avec laquelle ils ont des liens étroits et où ils vivent parfois à temps complet, ne venant à Soufrière que pour régler certaines questions commerciales. Les classes moyennes admirent les riches tandis que les pauvres s'efforcent de gagner leur vie et paraissent souvent rejeter psychologiquement la structure sociale dans laquelle ils sont placés. En principe, la principale manifestation annuelle d'unité sociale à Soufrière est le carnaval, qui a lieu en août. Cependant, comme l'ont confirmé les entretiens et l'observation, les efforts d'organisation et la fête elle-même sont davantage source de conflits que de cohésion, en particulier entre les chefs

d'entreprise qui se battent pour de petits et grands débouchés commerciaux, et entre les différents quartiers de la ville qui s'efforcent de capter les recettes du carnaval. Comment la SMMA s'intègre-t-elle dans cet espace social ? Son personnel permanent appartient essentiellement à la deuxième strate, la « société formelle, plus moderne » de Soufrière, qui a un bon niveau d'instruction, parle bien anglais, souhaite gravir les échelons sociaux et est parfois issue de familles locales importantes. Compte tenu de leurs origines sociales, certains gardes-côtes de la SMMA ont des liens avec les catégories les plus pauvres de la société, mais c'est un phénomène marginal et dans l'ensemble, le travail de terrain a pointé vers un manque de communication structurel entre le personnel de la SMMA et les populations les plus pauvres. Cette impression est renforcée par le lieu d'implantation de la SMMA, éloignée de la zone d'habitation des pêcheurs, et a été confirmée par l'observation directe lors d'une manifestation publique préparée par la SMMA. Il s'agissait à la fois de l'anniversaire de la SMMA et de la célébration de l'Année internationale des récifs coralliens, une réunion d'une demi-journée à laquelle toute la communauté était invitée. Mais comme cela s'est avéré, au-delà du personnel de la SMMA, de quelques administrateurs et de fonctionnaires venus de Castries, presque *aucun habitant* n'est venu. La participation à cet événement a donné une forte indication de l'aliénation de la SMMA vis-à-vis de la population locale.

#### Faiblesse du capital social soudant

Soufrière se caractérise non seulement par un faible niveau de capital social *transversal*, mais aussi par un faible niveau de capital social *soudant* – c'est-à-dire que les groupes eux aussi sont morcelés. Cela a miné à maintes reprises l'émergence d'une action collective et d'efforts autonomes. Parallèlement, l'étroite fraction supérieure de l'élite économique locale jouit d'un niveau élevé de capital social *reliant*, qui lui ouvre l'accès aux sphères politiques les plus hautes du pays. Cette combinaison est le terreau même qui a permis aux phénomènes de pouvoir de se manifester de façon si visible dans les efforts participatifs tels que la SMMA.

Pour commencer, la communauté des chefs d'entreprise est partagée entre les expatriés et la population locale. Par définition, les premiers ne sont pas issus de Soufrière et sont habituellement décrits par les habitants du crû comme

« des Blancs qui possèdent de grosses choses » comme de grands complexes hôteliers. Certains sont là depuis si longtemps qu'ils font partie du paysage, bien qu'ils ne soient pas désignés comme des « habitants du crû » – et souvent, ils ne vivent pas à Soufrière. Quant aux chefs d'entreprises locaux, « il n'y a pas plus de dix personnes importantes »<sup>39</sup> et le fait le plus notable est « qu'il y a beaucoup de concurrence entre eux » – surtout pour les opportunités d'activité liées au tourisme. Par exemple, qui va accueillir le flot des touristes qui vient chaque jour pour déjeuner ou en visite ? La plupart des individus de ce groupe que nous avons interrogés ont reconnu que « ce qui manque, c'est un sentiment de regroupement pour exploiter au mieux les opportunités commerciales ». Une tentative a été faite sous forme d'association des entreprises de Soufrière (*Soufrière Business Association*), mais les dissensions étaient trop fortes et elle s'est effondrée plusieurs fois. Deux frères ont même réussi à se brouiller lorsqu'ils ont tous deux été élus à la direction de l'association.

Entre-temps, même si on peut dire qu'ils sont l'âme même de la ville, les pêcheurs de Soufrière forment eux aussi une communauté divisée, en proie à de profonds sentiments de compétition, de méfiance et de conflit. Les entretiens avec les pêcheurs ont révélé de fortes lignes de fracture et des sentiments très tendus : les jeunes contre les vieux, les pêcheurs hauturiers contre les pêcheurs de récifs, la fracture socioéconomique la plus profonde étant entre les propriétaires de bateau et ceux qui n'en ont pas. Il est certain que la coopérative des pêcheurs de Soufrière fait figure de réelle réussite pour cette communauté, puisque c'est l'organisation collective la plus ancienne de la ville.

La « coop », qui réunissait une quarantaine de membres à sa création en janvier 1977, en comptait récemment plus de 100. Elle a étendu ses activités, passant de la vente exclusive de carburant à la fourniture d'un ensemble de matériel

<sup>39</sup> Ce sont : 1) le propriétaire de la station essence « Cool Breeze », qui vit aux îles Vierges ; 2) le propriétaire de l'Excelsior Plaza, le centre commercial de la ville ; 3) le couple propriétaire de La Haut Plantation, un bel hôtel sur les collines ; 4) le propriétaire du Fonds Doux Estate et du supermarché de centre-ville ; 5) l'ancienne famille (Du Boulay) qui détient l'Estate Plantation et Du Boulay Supplies, un gros fournisseur de matériaux de construction ; 6) le propriétaire du complexe hôtelier Hummingbird ; 7) le propriétaire de Plantation Estate et du Stonefield Resort ; 8) l'ancienne famille Devaux, propriétaire des jardins botaniques et d'une grande partie des terres autour de Soufrière ; 9) le propriétaire du Beacon Hotel/Restaurant et du Torry Waterfall.

de pêche comprenant des appâts, des sennes, des filets, du fil de pêche, de la corde, du gaz de cuisine et de la glace. Elle est également chargée de distribuer aux pêcheurs une petite subvention versée par l'État pour le carburant et peut proposer de petits prêts temporaires à ses membres. Comme nous l'avons vu (cf. 5.3.1) cependant, moins de 30 % des pêcheurs de Soufrière sont propriétaires de leur bateau et un pourcentage encore plus faible sont membres de la coopérative, les jeunes pêcheurs étant particulièrement peu représentés. Même au sein des membres de la coopérative, la capacité de simple coordination s'avère très faible. Les dispositifs de concentration de poissons (DCP), installés avec l'aide de financements français<sup>40</sup> pour soutenir la pêche hauturière, ont en particulier suscité de nombreux conflits entre les pêcheurs. De plus, lorsqu'il s'est agi de renouveler ces matériels critiques, il n'y a eu aucun signe d'action collective. Le président de la coopérative a souvent expliqué au conseil d'administration de la SMMA qu'il avait suggéré aux pêcheurs de mettre de l'argent de côté pour créer de nouveaux DCP, mais aucune mesure n'a jamais été prise.

L'incapacité d'action collective a également été illustrée par l'effort avorté de création d'une association de taxis d'eau afin de réguler le nombre croissant de pêcheurs qui proposent des services de transport aux touristes. Cette association était censée faire partie du conseil d'administration de la SMMA dès l'origine, mais elle n'a jamais vu le jour du fait de désaccords entre ses membres. Ce sujet a été évoqué à de multiples reprises au sein du conseil d'administration de la SMMA, qui craignait que des individus ne tentent de monopoliser cette activité en posant des difficultés à l'obtention d'une licence pour les nouveaux entrants. À une époque, il existait deux associations, la *Soufrière Water Craft Association* et la *Soufrière Water Taxi Association*. Pour résoudre la question de l'adhésion, des réunions ont été organisées avec les deux associations, mais il s'est avéré impossible de les fusionner.

Le niveau de capital social soudant à Soufrière est extrêmement affecté par la polarisation de la vie politique de l'île entre ses deux principaux partis : le Parti travailliste de Sainte-Lucie (*Saint Lucian Labour Party*, SLP) et le Parti des travailleurs unis (*United Workers' Party*, UWP)<sup>41</sup>. Cette fracture traverse toutes les strates de la société et génère souvent de fortes tensions au niveau interpersonnel, ce qui

nuit plus encore à la maigre capacité d'entreprise collective de Soufrière. La « politisation » ou « politique partisane » crée de la méfiance entre les individus sur la base des affiliations politiques ou des préférences supposées. Elle conduit aussi à une critique systématique de toute proposition émanant de l'autre parti. Bien que l'ensemble de l'île se caractérise par ce type de politique, Soufrière est particulièrement célèbre pour cela. De nombreuses personnes interrogées ont relevé que « c'est très blanc et noir ici » et « les gens ne veulent même pas serrer la main à ceux de l'autre parti ». La plupart des personnes interrogées sont amères sur ce point :

*« Ce qu'on constate habituellement dans notre paysage politique, c'est que les partis d'opposition critiquent juste pour s'opposer, si bien qu'on ne peut rien mettre en place dans un esprit collaboratif. »*

*« À chaque fois qu'une nouvelle administration arrive à Castries, elle détruit le travail qui a été fait si bien qu'il faut toujours repartir de zéro. Et à Soufrière, c'est encore pire. »* Interrogée sur l'existence d'une culture d'opposition au sein de la population de Sainte-Lucie, ou d'une certaine docilité en politique, une personne a déclaré :

*« La moitié des gens sont généralement calmes, parce que lorsque leur parti est au pouvoir, ils n'osent pas critiquer. »*

La politique partisane a régulièrement perturbé le fonctionnement des très rares organisations participatives car les administrateurs critiquent les nouvelles propositions au seul motif de l'étiquette politique. C'est ce qui s'est produit par exemple avec le projet d'association des entreprises de Soufrière, la *Soufrière Business Association*, et cela se produit encore régulièrement à la SRDF.

<sup>40</sup> Comme nous l'avons mentionné (cf. 5.4.3), ces dispositifs n'étaient plus opérationnels à l'époque de notre travail de terrain.

<sup>41</sup> L'île est une démocratie parlementaire indépendante membre du Commonwealth, dont le chef d'État est la reine Elizabeth II. Elle est représentée par un Gouverneur général, dont les responsabilités sont essentiellement symboliques. Le Premier Ministre est le chef du parti de la majorité au Parlement et le dépositaire de la plus grande partie du pouvoir réel. Le SLP a remporté la première élection après l'indépendance en juillet 1979, prenant 12 des 17 sièges au Parlement. Mais Sainte-Lucie a été rapidement dominée par l'UWP, qui a gouverné le pays de 1982 à 1997, avec le Premier ministre John Compton, un homme qui avait déjà dirigé le pays pendant 15 ans avant l'indépendance. En 1996, John Compton a annoncé qu'il démissionnait de ses fonctions en faveur de son successeur désigné, Vaughan Lewis, ancien directeur général de l'Organisation des États des Caraïbes de l'Est (OECS). Le SLP a également changé de leader, l'ancien directeur de CARICOM, Dr. Kenny Anthony, prenant la succession de l'homme d'affaires Julian Hunte. Lors des élections de mai 1997, le SLP a remporté 16 des 17 sièges au Parlement. Il a été réélu en 2001, mais en décembre 2006, l'UWP, une nouvelle fois emmené par Sir John Compton, a battu le SLP. Compton est décédé en septembre 2007 et Stephenson King lui a succédé en tant que Premier ministre.

## 7.2 De la défection active à la défection passive : retrait institutionnel et psychologique

Depuis 2001, l'absence de dissension politique visible de la part des pêcheurs les plus pauvres de Soufrière a été majoritairement interprétée comme un signe de réussite par les évaluateurs du projet (financés par les donateurs), indiquant que la SMMA a été un mécanisme participatif efficace (par exemple, FFEM, 2008). Nous pensons cependant que ce type de silence ne peut être considéré comme une preuve de la participation de la communauté – tout au contraire en fait, dans le contexte de Sainte-Lucie.

Ici, nous défendons quatre arguments : 1) la colère sociale contre la SMMA ne s'est pas résorbée, même si elle est plus « souterraine » ; 2) la culture populaire de résistance à Sainte-Lucie n'a pas d'histoire d'interaction formelle avec les institutions (en fait, son approche habituelle est une attitude de résistance violente ou de retrait psychologique et de résignation) ; 3) un mélange de paroles virulentes et de passivité politique caractérise également la culture rastafarienne, qui se développe rapidement parmi les éléments les plus jeunes et les plus pauvres de la communauté de Soufrière ; 4) au final, ces formes de résistance populaire à la SMMA ne semblent pas avoir contribué au renforcement du capital social de Soufrière, bien au contraire.

### L'insatisfaction continue des pêcheurs les plus pauvres

Aucun conflit de grande ampleur ne s'est produit entre la SMMA et les pêcheurs depuis fort longtemps, surtout comparativement à la crise de 1997. Il nous fallait néanmoins déterminer si cette absence témoignait de l'acceptation de la SMMA. À cette fin, nous avons conduit une série d'entretiens approfondis et de groupes de discussion dans le quartier de pêcheurs appelé Baron's Drive, lesquels ont clairement indiqué la colère sociale persistante au sein de Soufrière à l'égard de la SMMA.

Baron's Drive est le quartier le plus pauvre de la ville. Du fait de l'absence d'assainissement, il y règne une odeur pestilentielle et on y voit de petites filles qui portent des seaux d'eaux pour approvisionner leurs familles à la maison. La première fois que nous nous sommes promenés là-bas, un homme d'une trentaine d'années a commencé à nous poser des questions curieuses et pertinentes sur notre travail et la SMMA, car nous lui apparaissions comme « un expert blanc de plus ». Cette personne n'a pas voulu

nous donner son nom et nous a demandé de l'appeler « Spencer ». Plusieurs pêcheurs de diverses générations se sont joints à la conversation, approuvant d'un signe de tête et ajoutant leurs remarques. Cette expérience a été suivie d'expériences comparables dans les jours et les semaines qui ont suivi avec de nombreux habitants du quartier. Toutes ont manifesté le même sentiment sous-jacent : une profonde insatisfaction à l'égard de la SMMA. La critique essentielle est que les pêcheurs ont été « exclus des bons coins de pêche » et que leurs conditions de vie sont « nettement dégradées dans l'intérêt des riches touristes blancs ». Confrontées au fait qu'un représentant des pêcheurs siège effectivement au conseil d'administration de la SMMA, les personnes interrogées indiquent clairement que cette personne ne les représente en aucune façon. Pour reprendre leurs termes, « on leur a fait un lavage de cerveau à ces gens-là », ils sont « aspirés par le système » et « vendus pour s'exécuter et prétendre que nous voulons nous exécuter ». Les groupes de discussion ont en outre révélé que lorsqu'elle tente de s'adresser aux pêcheurs, la SMMA « ne s'adresse qu'à l'ancienne génération et non aux jeunes pêcheurs » qui, en général, « n'ont pas de bateau et la langue bien pendue ». Les participants ont également fait d'autres commentaires tels que « on n'est pas heureux », « on se sent trop seuls » ou « on n'en peut plus ».

Un autre sentiment important est que « rien n'est fait pour aider [les pêcheurs] » à moderniser leur matériel ou à développer leurs compétences. Ils ont mentionné le cas tragique d'un pêcheur de 38 ans disparu depuis près de 30 jours, qui s'était probablement noyé à cause de matériel rouillé. Il y a également de la colère contre les banques commerciales locales : elles n'accordent pas de crédit aux pêcheurs, car elles exigent des garanties sous forme de biens fonciers, de biens immobiliers, de revenu stable, etc. Il n'existe aucune option locale de microfinance ni de garantie d'emprunt par l'État. L'impression des pêcheurs est qu'« on ne fait rien pour eux ». Cette critique d'iniquité, d'être « le dos au mur sans possibilité de gagner sa vie » vise directement la SMMA, et elle est renforcée par les perceptions contraires que cette organisation « a beaucoup d'argent » et pourtant « fait personne ne sait quoi ».

### **Le recours à la violence au lieu des institutions : une culture de résistance populaire**

L'un des résultats les plus frappants de nos entretiens avec les groupes sociaux les plus pauvres de Soufrière (pêcheurs, mendiants, travailleurs saisonniers du BTP, etc.) a été que les groupes sociaux les plus pauvres rejettent les institutions les plus officielles, qu'ils identifient spontanément aux « riches et aux puissants ». Face aux problèmes, ce type de résistance populaire et de mécontentement ne sait pas comment s'institutionnaliser ou travailler avec les institutions. Une personne interrogée a expliqué ce phénomène en disant que « les pêcheurs pauvres n'ont pas le temps de participer à des ateliers participatifs », mais à notre avis, ce n'est pas qu'une question de temps. C'est un problème d'univers mentaux profondément déconnectés : un cadre « blanc / institutionnel / anglophone / officiel / instruit / moderne », qui s'oppose à un monde social basé sur le patois français, une instruction limitée, une culture noire et le sentiment profondément ancré d'être des « fils d'esclaves ». Pour les classes sociales les plus basses, la SMMA est très majoritairement considérée comme une partie du « premier monde ».

Cette organisation a peu de lien avec le monde social défavorisé : ce n'est donc « pas la peine d'y investir », comme l'explique un homme âgé d'une trentaine d'années, car elle a été « vendue comme le reste ». Comme l'explique un fonctionnaire perspicace de Castries :

*« Il semble y avoir dans l'ensemble de l'île un certain rejet de toutes les institutions de la part des classes sociales inférieures. Mais il y a aussi des exigences et des attentes sociales, auxquelles aucune réponse n'est apportée et qui peuvent à tout moment conduire à la violence. »*

Il n'est pas nécessaire de remonter très loin dans l'histoire de Sainte-Lucie pour voir que cette possibilité est bien réelle : la quasi-insurrection des planteurs de bananes, fin 1993, est encore très présente dans les mémoires. À cette époque, le problème était l'effondrement programmé du secteur de la banane après la révision des accords ACP avec l'Union européenne, à la suite de laquelle les producteurs de Sainte-Lucie se sont retrouvés avec un accès bien plus limité à ces marchés et confrontés à une concurrence plus vive des bananes meilleur marché d'Amérique centrale et du Sud. Les peurs étaient très fortes et ont dégénéré en grèves et confrontations actives avec la police (incen-

dies et barricades) au cours desquelles quelques planteurs ont trouvé la mort et des policiers ont été blessés.

La résistance farouche est une culture profondément ancrée dans l'histoire et l'identité locales, surtout à Soufrière. Son exemple le plus évocateur et le plus célèbre est la rébellion des esclaves contre la domination britannique à l'époque de la Révolution française<sup>42</sup>. Elle a pris la forme d'un conflit armé entre les Britanniques et les rebelles, dont la plupart se cachaient dans la région de Soufrière – un fait dont la population tire encore une très grande fierté. Employant une tactique de guérilla, ces « *nègres marrons* » (également appelés « brigands ») ont brûlé les plantations, attaqué les places fortes britanniques et causé le plus de chaos possible avant de fuir se cacher dans les montagnes ; ils ont réussi à tenir l'île pendant un an, boutant de nombreux propriétaires de plantation coloniaux hors de l'île.

Il y a effectivement aux Antilles une « incroyable culture de résistance », pour reprendre les termes d'un professeur de l'université locale. Les gens savent se soulever et contester la légitimité des institutions. On peut se demander si l'actuelle prise de contrôle de l'île par le secteur du tourisme peut elle aussi susciter de violentes réactions. La SMMA a tenté d'éviter et de neutraliser cette possibilité à Soufrière, mais plusieurs pêcheurs de Baron's Drive interrogés en août 2008 ont fait de fréquentes références à une prochaine « révolution » ou « lutte sociale » qui pourrait s'embraser à tout moment, parce que « c'en est trop ». Ils ont également fait des allusions à la violence, éventuellement contre les complexes hôteliers ou le directeur de la SMMA, souvent dépeint comme « responsable de tout ». On nous a souvent dit également de « lui dire que nous [les pêcheurs] ne l'aimons pas ». Comme le disent deux pêcheurs :

*« Un jour, nous nous unissons et nous briserons la SMMA [...]. Si l'un de nous est jugé coupable, alors nous sommes tous coupables. »*

<sup>42</sup> La Révolution française a mis fin à l'esclavage en 1794 dans toutes les colonies françaises, y compris à Sainte-Lucie. Cependant, l'île a bientôt été sous domination britannique. Étant donné que de nombreux esclaves affranchis ne souhaitaient pas revenir aux plantations, ils ont amorcé le soulèvement en recourant à des tactiques qui avaient été fructueuses en Jamaïque contre l'Empire britannique – se cacher dans des parties inhospitalières de l'île, comme Soufrière. La situation s'est tendue plus encore lorsque les esclaves ont commencé à arriver des îles voisines, à rejoindre leurs cohortes et à vouloir eux aussi la liberté. Après de nombreux mois de lutte, les « nègres marrons » ont fini par se rendre et ont refusé de revenir en esclavage. Les Britanniques, qui n'ont aboli l'esclavage que bien plus tard, ont proposé de « rapatrier » les rebelles en Afrique.

### Retrait malgré des « paroles de feu » : la seconde facette de la résistance populaire

Malgré ces discours excités, il est difficile de prédire où les tensions souterraines pourraient conduire à Soufrière. Non seulement la SMMA a pu neutraliser (au lieu d'élever) les voix de ces pêcheurs, mais la culture populaire antillaise se caractérise également par une tradition de ce qu'un professeur d'université qualifie de « discours violents suivis de peu d'action ». Les discours enflammés sont parfois appelés « paroles de feu » (*talks of fire*) par les habitants, qui reconnaissent en même temps qu'ils ne mènent pas à l'action. Ils semblent donc être une forme de mise en retrait psychologique vis-à-vis de la politique réelle et des institutions, dénoncées comme « éléments du système »<sup>43</sup>.

Ce type de retrait psychologique est particulièrement visible dans la façon dont la « culture rasta » se développe à Soufrière. Le rastafarisme attire en effet un nombre croissant de jeunes qui n'ont pas beaucoup de travail ou n'en ont pas du tout, parfois issus de familles de pêcheurs. Ils se laissent pousser les cheveux, fument de la marijuana, squattent souvent des bâtiments délabrés, etc. Ils ont mauvaise réputation parmi la classe moyenne émergente de Soufrière, qui les voit comme des criminels en puissance ou confirmés. Les habitants semblent souvent craindre que leurs propres enfants ne deviennent rasta, parce que comme un informateur l'a résumé « *quand on est rasta, on ne trouve pas de travail* », et les rasta évoquent généralement des individus qui vivent dans la rue, boivent, fument de la drogue, etc.

À l'époque de notre travail de terrain, l'un des gardes-côtes de la SMMA avait récemment adopté un style rasta, mais il n'a commencé à se faire pousser les cheveux qu'après avoir été embauché. Certains de ses collègues en étaient mal à l'aise, l'un déclarant lors d'un entretien que si son propre fils « faisait ça », il lui demanderait de « *quitter la maison familiale immédiatement* ».

Afin de déterminer ce qu'être rasta signifie localement à Soufrière, nous nous sommes entretenus avec des personnes qui se considèrent comme telles. Comprendre le sens de ce mouvement est important pour notre étude de cas parce que de nombreux jeunes chômeurs du quartier de pêcheurs de Baron's Drive ont adopté le mode de vie rastafari. L'un de ces individus que nous avons interrogé avait une grande feuille de marijuana tatouée sur la poitrine. Il avait

vendu de la drogue à Soufrière mais avait arrêté à cause de « trop nombreux problèmes avec la police ». Il a toutefois insisté sur le fait que les rasta ne sont pas des criminels. Comme il l'a expliqué « *un rasta est toujours cool et l'idée de base, c'est de ne pas s'inquiéter* ». En même temps toutefois, selon les termes d'une autre personne interrogée, un rasta « *est profondément épris de justice sociale* ». Le rastafarisme s'accompagne d'une conscience sociale et politique : « *un rasta lutte pour le peuple, pour les pauvres* », un fait qui semble confirmé par le type de musique que ces personnes écoutent de manière continue – de la musique jamaïcaine politiquement engagée. Finalement, comme une personne interrogée a déclaré : « *Être rasta c'est comme « on s'en fout, mais en fait on ne s'en fout pas »* ».

Cette étrange déclaration semble résumer l'esprit de mécontentement sans action qui s'empare de plus en plus des jeunes de la population locale. L'analyse de plusieurs parcours de vie semble confirmer que les individus se tournent vers le rastafarisme après des années de chômage. C'est ce qui est arrivé par exemple à Selunya Charles, un personnage local bien connu, qui gère maintenant un programme de formation professionnelle à Soufrière pour les enfants qui n'ont pas d'instruction ou peu avec le soutien de CARE, une ONG internationale. Selunya était particulièrement éclairante lorsqu'elle a expliqué que les rasta aiment « *brûler le feu* » (*burn fire*) – autrement dit « *parler contre de manière véhémement, avec une colère expressive et parler de manière agressive* ». Ils « *aiment s'exprimer pour l'égalité des droits, l'amour et la justice* ». De l'avis de Selunya, la culture rastafarie était à l'origine une rébellion « *contre les cultes qui ne sont pas justes, comme le baptême à un jeune âge* », tout ce qui empêche la liberté de choix. Elle a aussi expliqué que le rastafarisme désigne le monde comme « *Babylone* » et comme le « *système* », qui représente la société dans son ensemble et le « *monde corrompu moderne* ». Cependant, ce type de réaction est fondamentalement intérieur et ne conduit pas à défier l'ordre social.

<sup>43</sup> Cette idée de « système » a souvent été évoquée par les habitants issus des classes socioéconomiques inférieures ; elle semble exprimer des sentiments de frustrations et de perte de pouvoir.

### 7.3 Conclusion

Le capital social et les formes traditionnelles de résistance populaire de Soufrière manifestent et soulignent l'incapacité des classes socioéconomiques inférieures à prendre part aux processus institutionnels. Ces individus se sentent en fait profondément mal à l'aise avec les structures formelles et sont fondamentalement incapables de dialoguer avec elles. Leur mécontentement va ainsi d'un extrême à l'autre : de l'action violente et/ou politisée à un fort retrait psychologique, fondé sur des sentiments de fatalité et de paralysie. En tout état de cause, la participation institutionnelle n'est jamais choisie comme une stratégie de « prise de parole ». Ce qui est régulièrement suivi, c'est une stratégie de « défection », qui contourne les institutions pour les doubler de manière active, ou qui les ignore de façon passive. Cette structure comportementale *n'est pas* propice, c'est le moins qu'on puisse dire, à l'apprentissage social et au renforcement du capital social local. On peut avancer que ce der-

nier a été assez stable tout au long de l'expérience de la SMMA car aucun changement dans la communication ou la confiance n'a été observé entre les groupes de la communauté.

Alors, les pêcheurs sont-ils responsables de l'échec des efforts participatifs à Soufrière ? L'affirmer serait une étrange façon de regarder les choses. Après les désillusions qui ont suivi leur stratégie active de « défection » de 1997, basée sur l'attaque de la SMMA par la mobilisation politique, cette communauté recourt désormais de manière croissante à une stratégie de « défection » plus passive – sous forme de retrait psychologique dans un parallèle étroit avec leur représentation biaisée persistante et leur exclusion épistémique de la SMMA. En fait, il serait plus fidèle à la réalité de dire que la formalisation et l'institutionnalisation des désaccords – à travers le fonctionnement de la SMMA elle-même – ont largement neutralisé cette communauté.

## 8. Vers un réalisme prudent

L'expérience de la SMMA a eu de grands mérites, en particulier celui de recadrer et de stabiliser l'utilisation côtière des ressources marines de Soufrière, qui disparaîtraient à un rythme beaucoup plus rapide si la SMMA n'existait pas. Elle a aussi induit un minimum de dialogue local et d'inclusion sociale dans le processus décisionnel environnemental, qui dépasse de loin ce qui précédait son existence ou ce qu'on pourrait attendre si les mécanismes de marché et les luttes

de pouvoir politiques étaient libres de s'exprimer. La participation de la communauté est néanmoins une entreprise complexe et subtile qu'il n'est pas facile de susciter et de maintenir dans la durée du fait de l'écart qui existe naturellement entre des institutions formelles et des populations qui n'ont pas réellement les moyens de dialoguer avec elles. Nous résumons ici nos constats et envisageons des suggestions opérationnelles, non dénuées de coûts et de limites.

### 8.1 Synthèse des constats

L'analyse de l'expérience de la SMMA effectuée dans cet article a conduit aux conclusions suivantes :

Premièrement, bien que les efforts pour promouvoir l'inclusion par le dialogue aient été réels et soutenus à l'origine, la dimension « participative » de la SMMA a tendu à s'estomper au fil du temps sous l'effet de deux phénomènes concomitants : 1) l'incapacité du segment le plus pauvre de la communauté de Soufrière à interagir avec une institution officielle ; 2) la prise de contrôle relative de l'institution existante par des groupes d'intérêts privés et publics, nationaux et étrangers.

Deuxièmement, cette « participation institutionnelle » a rendu possible l'« endiguement de la population locale », un processus objectif qui a contribué à la marchandisation du patrimoine naturel de Soufrière afin qu'il puisse mieux répondre aux attentes des touristes étrangers.

Le tourisme exerce ainsi une forme de pouvoir contraignant sur le contexte local au travers de pressions de marché. Parallèlement, les autres efforts participatifs conduits à Soufrière, outre la SMMA, ont tous oeuvré à une même marchandisation des individus et des espaces, vers une « modernisation » concordant avec les exigences du tourisme.

Troisièmement, l'incapacité à dialoguer avec les institutions est une caractéristique ancienne de l'histoire sociale de

Sainte-Lucie, qui prive les segments les plus pauvres de la communauté de moyens, hormis la « mobilisation politique » contre une institution comme la SMMA, ou le « retrait psychologique », lorsque la situation semble irrémédiable. Ces deux réactions sont des stratégies de « défection », car aucune implication institutionnelle continue n'est jamais garantie.

Entre-temps, le faible niveau de capital social soudant et transversal de Soufrière a facilité la prise de contrôle de la SMMA par certains groupes d'intérêts. Ce faible niveau de capital social parmi les pêcheurs pauvres, allié à un processus institutionnalisé de participation de la communauté, a rapidement écarté les groupes les plus faibles et les plus fragiles du processus décisionnel.

Quatrièmement, la priorité donnée par la SMMA à la limitation des activités de pêche a nui à son efficacité environnementale. L'organisation n'a pas été en mesure d'interagir correctement avec l'industrie du tourisme, en particulier ses activités de construction, qui ont des effets dommageables importants sur les ressources côtières. Elle n'a pas non plus réussi à amener les hautes administrations à bien faire leur travail, car elles seules sont en mesure d'assurer une plus grande cohérence sur les questions de politique nationale dont l'environnement de Soufrière est très dépendant.

## 8.2 Participation communautaire en dépit des risques

Nous ne soutenons **en aucune façon** que de meilleurs résultats pourraient être atteints sans méthodologie participative – bien au contraire en fait. Rappelons tout d'abord que les méthodes participatives sont apparues après plusieurs décennies de tâtonnements en matière de gestion environnementale largement fondée sur des approches descendantes. Celles-ci ont conduit le plus souvent à des situations non viables au plan écologique, dans lesquelles les réglementations étaient rejetées par les populations locales. À ce jour, les alternatives à la participation dans la gestion de la biodiversité seraient d'exclure la population (ce qui est habituellement irréaliste dans la pratique), de faire appliquer une réglementation centralisée dans des pays où la gouvernance est souvent médiocre, ou simplement de livrer les problèmes locaux au jeu des mécanismes de marché, à l'action collective désorganisée ou à la politique de pouvoir, le tout au niveau local.

La force de la méthodologie participative réside en grande partie dans le fait que ces autres voies sont en pratique beaucoup plus risquées pour l'environnement qu'une tentative de dialogue avec toutes les parties prenantes, même si ce dialogue est difficile ou déséquilibré. La mise en œuvre d'un processus participatif risque de donner lieu à une participation non satisfaisante, mais ne pas prendre ce risque engendre en général des risques bien plus élevés. Si la SMMA n'avait pas été constituée, il ne fait guère de doutes que la montée des conflits entre le tourisme et la pêche traditionnelle aurait abouti à une dégradation plus forte des ressources locales. C'est pourquoi il peut être quand même préférable pour le respect de l'environnement d'œuvrer à l'autonomisation et à l'appropriation, même imparfaite ou biaisée.

Il est vrai néanmoins que la gestion participative a un effet sur les pratiques locales qui n'est pas toujours souhaitable *in abstracto*. Les donateurs ne doivent pas être naïfs à l'égard des effets potentiels de pouvoir et de contrôle social

de la participation. Toutes les organisations et associations humaines produisent certaines catégories de contrôle et d'aliénation : certains groupes bénéficient effectivement plus que d'autres, certains comportements sont endigués et contrariés plus que d'autres, certaines pratiques changent, certaines traditions sont détruites et de nouvelles traditions sont créées. La participation ne doit pas être mise en œuvre avec des attentes idéalisées d'harmonie sociale sans mélange. Le mieux qu'on puisse espérer est de gérer les conflits et non de les résoudre à l'entière satisfaction de tous. Les conflits, souvent inévitables, inhérents aux problèmes de participation pourraient être reconnus plus ouvertement au lieu d'être effacés au travers de discours légitimés par des choix politiques clairement faits par un État souverain. Il est bien possible que le déni et une vision romantique de la participation minent la crédibilité de cette approche au lieu de la conforter.

En outre, non seulement la participation à ses inconvénients et limites, comme tout autre outil, mais elle peut aussi être utilisée plus ou moins correctement, là encore comme tout autre outil. Tout examen critique des effets de la participation doit souligner les modalités effectives de sa mise en œuvre et les contraintes qui pesaient sur celle-ci. Nous faisons là spécifiquement référence à deux concepts. Une communauté, lorsqu'elle s'engage dans un processus participatif – que nous pensons être un outil puissant, comme un marteau sur une table – peut très bien voir ses membres les plus puissants s'emparer de l'outil et l'utiliser dans leur intérêt premier. Faut-il en conclure qu'un marteau est en lui-même un mauvais outil ? De même, si la participation peut être un outil de gestion très progressiste au plan social et potentiellement efficace au plan environnemental, il peut arriver que les organismes bailleurs de fonds n'aient pas les moyens requis pour entreprendre un processus de si longue haleine.

## 8.3 Vers une participation communautaire plus efficace : suggestions pour l'action publique

Nous voulons réfléchir ici aux avantages et aux inconvénients de quelques propositions opérationnelles suscep-

tibles d'intéresser des personnes intervenant dans la conception et le fonctionnement des projets participatifs.

1. Nous pensons que les donateurs internationaux actifs dans la protection de l'environnement ont adopté le principe de la « participation communautaire » sans allouer le temps et les ressources nécessaires pour pleinement porter un tel processus. Cette situation n'est pas due à un manque de compréhension, de compétence ou de dévouement de la part des responsables de projets, des spécialistes de l'environnement et des évaluateurs sur le terrain. Au contraire, ces professionnels sont généralement des individus très consciencieux qui possèdent une expertise et une expérience professionnelle appropriées. En fait, les décalages semblent inhérents aux organisations elles-mêmes, en raison de la difficulté à concilier les complexités d'un processus participatif (dont les variables clés sont pratiquement inobservables a priori) et les pressions organisationnelles au sein des institutions bailleurs de fonds – tels que des objectifs quantifiables et temporels, ainsi que des cycles de projets de trois à cinq ans qui sont bien trop courts pour un projet participatif authentique, mais qui sont aussi difficilement évitables pour des raisons budgétaires et de responsabilité, et de ressources humaines et financières limitées.

La « participation » est ainsi souvent mise en œuvre comme une sorte de « liberté avec des résultats prédéfinis », par laquelle l'autonomie locale et les débats sont encouragés, mais des résultats prédéfinis sont attendus dans un court laps de temps. Bien que les concepteurs de projets comprennent parfaitement cette contradiction, ils savent aussi que leurs supérieurs administratifs ou politiques ne veulent pas entendre parler de ces complications ; ils ont donc une incitation organisationnelle à ne pas les évoquer. Cette contradiction amène les organismes donateurs à placer officiellement des espoirs et des attentes très disproportionnés dans les projets participatifs à court terme. En réalité, il n'est pas possible de donner le choix à la population locale concernant les règles locales et en même temps d'anticiper des résultats spécifiques dans le calendrier précis du projet. En ce sens, les projections des donateurs tendent à être exagérément optimistes quant aux résultats potentiels, car les propositions de projets doivent être approuvées par leur conseil d'administration sur la base d'attentes fortes. Inversement, les difficultés qui apparaissent dans l'obtention des résultats attendus conduisent souvent les donateurs à juger les projets parti-

cipatifs dans un délai trop court. La relation entre les attentes et les ressources tend à produire une déception excessive vis-à-vis des résultats, qui pourraient peut-être être présentés de façon plus positive en adoptant une perspective de long terme, qui tienne mieux compte de l'évolution du capital social et des processus d'apprentissage collectif potentiels.

Il n'est pas facile de trouver une solution. Cela peut impliquer que les donateurs acceptent d'investir plus de temps et plus de fonds dans les projets participatifs, qu'ils soient plus tolérants à leurs aléas et qu'ils ne perdent pas la foi en dépit d'échecs apparents. Fondamentalement, cela impliquerait que les donateurs admettent que les projets participatifs sont essentiellement des paris qu'on ne peut pas gagner à chaque fois ou dont les bénéficiaires n'apparaissent qu'au bout d'un très long délai.

2. Deuxièmement, les donateurs peuvent vouloir **s'assurer que le « discours participatif » ne concentre pas à tort l'attention** sur des menaces à l'environnement secondaires ou temporaires. Si les pratiques de pêche traditionnelles nuisent aux récifs coralliens, on peut avancer que les menaces dues à un ensemble d'autres pratiques et politiques (ou à l'absence de politique) sont beaucoup plus fortes, comme nous l'avons vu dans le cas de la SMMA. L'aménagement des bassins versants au niveau régional et national devrait être aujourd'hui une préoccupation bien plus forte pour la préservation des récifs coralliens de Sainte-Lucie ; pourtant, aucune politique claire n'a émergé à Sainte-Lucie, et les donateurs internationaux ont accordé très peu d'attention à ce problème. Autrement dit, l'intérêt pour la participation ne doit pas conduire à négliger d'autres types d'outils de politique, plus capables de maîtriser les acteurs les plus puissants de la communauté, ou même les acteurs étrangers à la communauté, qui ont un impact sur l'environnement. La participation doit être valorisée comme un élément d'une palette d'instruments comprenant les mécanismes de marché, la réglementation, les sanctions, les politiques sociales d'accompagnement, etc. ; l'isoler de tout mix politique est généralement une erreur.

La « participation institutionnelle » conduit souvent les groupes les plus pauvres et les plus fragiles de la communauté à quitter le processus décisionnel tout en permettant à des groupes d'intérêts plus puissants d'exercer une influence prépondérante. Elle confère aussi au projet sa

légitimité « locale » aux yeux de l'État et des donateurs institutionnels. Cette économie politique n'est pas nécessairement néfaste du point de vue des donateurs, tant que les principaux blocages au développement ou au développement durable sont en fait les groupes les plus pauvres. Elle doit cependant susciter de sérieuses préoccupations lorsque les menaces économiques et environnementales ne résident pas dans les pratiques des groupes les plus marginalisés, mais dans les groupes les plus puissants au plan économique et politique qui sont hors d'atteinte ou qu'on ne peut obliger à s'asseoir à la table de négociation par le mécanisme de la participation – un problème auquel la SMMA a été régulièrement confrontée, comme nous l'avons vu.

3. Les donateurs peuvent vouloir renforcer la **dimension sociopolitique de leurs processus d'évaluation ex ante et ex post**, ainsi que le suivi *continu* de leurs méthodes et instruments. L'intervention des donateurs internationaux dans les projets de gestion participative de l'environnement doit être, dans l'idéal, plus réaliste et attentive aux effets sociaux et politiques des projets sur les sociétés locales, à la fois pour des raisons éthiques et des raisons d'efficacité. C'est tout particulièrement nécessaire pour les contextes dans lesquels le capital social local n'autorise pas la communauté à réellement interagir avec, et à s'appropriier des institutions qui, d'une manière ou d'une autre, sont essentiellement conçues de l'extérieur. Les donateurs peuvent reconnaître plus ouvertement « l'aliénation » inévitable qui résulte des projets qu'ils financent et leur impact transformationnel sur les sociétés locales – sur les acteurs traditionnels par rapport aux acteurs plus « modernes », sur la distribution des pouvoirs, etc.

De cette façon, les donateurs peuvent reconnaître qu'ils ne peuvent pas rechercher la participation comme une fin en soi, mais au mieux comme un moyen d'atteindre un autre objectif environnemental ou de développement. Cela étant, même dans une approche orientée sur les moyens, le suivi étroit des développements est indispensable afin de cerner les mécanismes de pouvoir qui peuvent diminuer l'efficacité. Il est évident cependant que les coûts entrent en jeu. La quasi-invisibilité de nombreuses relations de pouvoir implique qu'il sera extrêmement coûteux – si ce n'est impossible – de se forger un point de vue réaliste de ce qui se passe sur le terrain au plan des pouvoirs.

Combien d'argent allouer à ce processus d'information par rapport au renforcement des institutions ? La participation est déjà un processus coûteux par rapport aux autres approches et les donateurs peuvent être davantage découragés si on soutient que la participation ne doit pas intervenir sans processus de suivi plus approfondi et détaillé.

4. Il semblerait souhaitable que les donateurs fassent davantage d'efforts pour trouver **les moyens de mieux représenter les intérêts des parties prenantes les moins préparées**. Les efforts doivent dépasser la phase initiale de consultation, aussi « appropriée » qu'elle puisse paraître. Comme nous l'avons vu, c'est dans le fonctionnement effectif des organisations que les choses changent et les structures de pouvoir se révèlent au fil du temps. La difficulté est de trouver des moyens appropriés pour correctement représenter certains groupes d'intérêts, sur une base continue, au-delà de la seule pratique (qui se transforme souvent en simple discours) consistant à les faire *participer* directement à une réunion ou à une structure. La difficulté n'est pas tant que ces individus participent physiquement, ni même qu'ils soient formellement représentés, mais que leurs intérêts, leurs points de vue et leurs préoccupations réels soient activement exprimés et entendus au bon endroit au bon moment. La représentation, la participation et l'influence réelle sont des notions distinctes. Divers moyens permettent de garantir une influence réelle et équilibrée des parties prenantes les moins favorisées ; il est possible, par exemple, de confier à un expert extérieur le soin de les représenter ou de suivre l'équilibre des pouvoirs au sein des institutions pour signaler tout problème.

Une autre difficulté importante est de suivre comment la « rente » de l'environnement local est distribuée entre les parties prenantes et en vertu de quels critères d'équité. Dans ce processus toutefois, l'analyse économique peut être éclairante mais non probante, parce qu'elle ne peut pas fournir les critères d'équité en soi ; de plus, elle ne tient pas compte des sentiments de perte de pouvoir, du désir ou du rejet de transformations sociales, etc. Cependant, la situation institutionnelle, la légitimité démocratique, la formation professionnelle des représentants de groupes de parties prenantes défavorisées, ainsi que des « regards tiers indépendants » qui pourraient suivre l'équilibre institutionnel, tous soulèvent des questions complexes qui peuvent s'avérer non seulement coûteuses à résoudre mais

insolubles. Les experts universitaires peuvent être bien formés pour apporter un « troisième regard », mais leurs contraintes et incitations professionnelles ne facilitent pas l'implication à long terme car ce travail ne se traduit pas nécessairement en recherche publiable. Des auditeurs externes travaillant pour des entreprises privées peuvent être plus adaptés pour ce travail, mais leur formation et leurs incitations professionnelles doivent faire l'objet d'un contrôle étroit pour garantir la compatibilité avec le projet.

5. Enfin, on peut suggérer qu'il suffit **de ressources supplémentaires des donateurs pour traiter les transformations socialement défavorables** supportées par les parties prenantes les plus faibles, mais cette approche a ses limites, même en faisant abstraction des coûts supplémentaires. Certaines populations se révèlent en fait incapables d'évoluer pour dépasser leurs traditions et il n'y a aucune

garantie que les individus tireront profit des nouvelles ressources proposées si cela les éloigne de leur univers familial. De plus, de nombreuses composantes idéales d'un projet participatif ne peuvent être professionnellement exécutées par le projet lui-même. À titre d'exemple, la microfinance peut être extrêmement utile pour fournir du capital aux personnes touchées, mais c'est un domaine professionnel qui ne peut s'improviser ni être imité dans le cadre d'une intervention radicalement différente.

Tout cela indique que bien qu'on puisse pointer des domaines d'amélioration, ceux-ci ne conduiront pas automatiquement à des gains. Ces améliorations s'accompagnent aussi de leurs propres coûts et incertitudes. Il faut donc espérer que l'analyse critique de la participation communautaire incitera à accroître les efforts de participation et non à les désavouer.

## Bibliographie

- BANQUE MONDIALE (1990), *Long-term Economic Prospects of the OECS Countries*, Rapport n° 8058-CRG, Banque mondiale, Washington, DC.
- BARKER, N. H. L ET CALLUM M. R. (2004), "Scuba Diver Behaviour and the Management of Diving Impacts on Coral Reefs", *Biological Conservation*, 120(4), décembre, pp. 481-489.
- BIANCHI, R. V. (2002), "Towards a New Political Economy of Global Tourism", in Sharpley R. et D. Telfer (dir. pub.) *Tourism & Development Concepts and Issues*, Channel View Publications, Clevedon, pp. 265-299.
- BROWN, N. (1997), *Devolution of Authority over the Management of Natural Resources : The Soufrière Marine Management Area, Saint Lucia*, Caribbean Natural Resources Institute.
- BURKE, L. ET J. MAIDENS (dir. pub.) (2004), *Reefs at Risk in the Caribbean*, World Resources Institute, Washington, DC. Accessible à l'adresse : <http://www.wri.org/publication/reefs-risk-caribbean> [Accès le 15 juin 2008].
- CARDOSO, F. H. (1972), "Dependency and Development in Latin America", *New Left Review*, 74, pp. 83-95.
- CEHI, CARIBBEAN ENVIRONMENTAL HEALTH INSTITUTE (1997), *Newsletter of the Caribbean Environmental Health Institute*, 4(2). Accessible à l'adresse : [www.cehi.org.lc/newsletters/archives/vol42\\_1997.pdf](http://www.cehi.org.lc/newsletters/archives/vol42_1997.pdf) [Accès le 16 juin 2009].
- CHARNOZ, O. (2009a), « Le discours mondial sur la « participation » et son émergence dans la protection de la biodiversité », *Document de travail n° 83*, Agence Française de Développement, Paris.
- CHARNOZ, O. (2009b), « Participation des communautés à la préservation de la biodiversité : un cadre analytique amélioré pour les praticiens », *Document de travail n° 84*, Agence Française de Développement, Paris.
- CHARNOZ, O. (2010), « Participation communautaire dans le Pantanal au Brésil : stratégies d'endiguement et processus d'apprentissage », *Document de travail n° 93*, Agence Française de Développement, Paris
- CRICK, M. (1989), "Representations of International Tourism in the Social Sciences : Sun, Sex, Sights, Savings, and Servility", *Annual Review of Anthropology*, 18, pp. 307-344.
- CTO, CARIBBEAN TOURISM ORGANISATION (2002), *Caribbean Tourism Statistical Report: 2000-2001 Edition*, CTO, St. Michael, Barbados.
- DOS SANTOS, T. (1972), "Dependence and the International System", in J. COCKCROFT, A.G FRANK ET D.L. JOHNSON (dir. pub.), *Dependence and Underdevelopment : Latin America's Political Economy*, Anchor, New York.
- DUVAL, D. T. ET P. F. WILKINSON (2004), "Tourism Development in the Caribbean : Meaning and Influences", in DUVAL D. T. (dir. pub.), *Tourism in the Caribbean : Trends, Development, and Prospects*, Routledge, New York, pp. 59-80.
- ERISMAN, H. M. (1983), "Tourism and Cultural Dependency in the West Indies", *Annals of Tourism Research*, 10(3), pp. 337-361.
- FAO (ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE) (2006), *Socioeconomic Indicators in Integrated Coastal Zone and Community-Based Fisheries: Management Case Studies from the Caribbean*, FAO, Rome.
- FRANK, A. G. (1981), "The Development of Underdevelopment", *Monthly Review*, 18. Accessible à l'adresse : [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1132/is\\_n2\\_v41/ai\\_7659725/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1132/is_n2_v41/ai_7659725/) [Accès le 2 juillet 2009].
- FFEM (FONDS FRANÇAIS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL) (2008), *Ex-Post Evaluation of French GEF Projects : Protection and Valorisation of Coral Reef in the Lesser Caribbean*, FFEM, Paris.

- FSF (FINANCIAL STANDARD FOUNDATION) (2009), *St. Lucia: Country Brief*, mars.  
 Accessible à l'adresse : [http://www.estandardsforum.org/securecontent/country\\_profiles/cp\\_149.pdf](http://www.estandardsforum.org/securecontent/country_profiles/cp_149.pdf) [Accès le 2 juillet 2009].
- GEORGE, S. (1994), "Coastal Conflict Resolution: A Case Study of Soufrière", in *Gulf and Caribbean Fisheries Institute, 47<sup>th</sup> Annual Meeting*, November, Isla de Margarita, Venezuela.
- GEORGE, S. (1996), *A Review of the Creation, Implementation and Initial Operation of the Soufrière Marine Management Area*, Department of Fisheries, Castries, Sainte-Lucie.
- GROVE, R. (1995), *Green Imperialism : Colonial Expansion, Tropical Island Edens and the Origins of Environmentalism, 1600-1800*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HALL, C. M. (1994), "Is Tourism Still the Plantation Economy of the South Pacific? The Case of Fiji", *Tourism Recreation Research*, 19, pp. 41-48.
- PATTULLO, P. (1996), *Last Resorts : The Cost of Tourism in the Caribbean*, Cassell Wellington House, Londres.
- PEREZ, L. A. JR. (1975), *Underdevelopment and Dependency : Tourism in the West Indies*, University of Texas, Center for Inter-American Studies, El Paso.
- PIERRE, D. (2000), "Adjusting to a New Way of Life : Marine Management Areas and Fishers", *The OECS Fisher Newsletter*, septembre 2000, pp. 22-27. Accessible à l'adresse : [www.slubiodiv.org/Adjusting\\_to\\_a\\_New\\_Way\\_of\\_Life.pdf](http://www.slubiodiv.org/Adjusting_to_a_New_Way_of_Life.pdf) [Accès le 20 juin 2009].
- PIERRE-NATHONIEL, D. (2003), "Towards the Strengthening of the Association : The Case of the Soufrière Marine Management Area in the International Coral Reef Initiative", *Second International Tropical Marine Ecosystems Management Symposium (ITMEMS II)*, Westin Philippine Plaza Hotel, 24-27 mars 2003, Philippines. Accessible à l'adresse : [www.smma.org.lc/.../Case %20Studies/DOF %20Case %20Study %202003.pdf](http://www.smma.org.lc/.../Case%20Studies/DOF%20Case%20Study%202003.pdf) [Accès le 20 juin 2009].
- PUGH, J. (2005), "The Disciplinary Effects of Communicative Planning in Soufrière, St. Lucia : Governmentality, Hegemony and Space-Time-Politics", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30(3), pp. 307-321.
- RENARD, Y. (1996), *Conflict Resolution and Participatory Planning: The Case of the Soufrière Marine Management Area (Case History July 1992 - June 1994)*, Caribbean Natural Resources Institute, Vieux Fort, Sainte-Lucie.
- RENARD, Y. (2001), "Practical Strategies for Pro-Poor Tourism : a Case Study of the St. Lucia Heritage Tourism Programme", Working Paper No. 7, London Pro-Poor Tourism Project, Overseas Development Institute, International Institute for Environment and Development and the Centre for Responsible Tourism at the University of Greenwich, Greenwich.
- RENARD, Y. ET S. KOESTER (1995), "Resolving Conflicts for Integrated Coastal Management: The Case of Soufrière, St. Lucia", *Caribbean Park and Protected Area Bulletin*, 5(1), pp. 5-7.
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (1994), *Appui aux politiques de diversification agricoles et touristiques aux petites Antilles : rapport de présentation du projet n°94002800*, ministère de la Coopération, Paris.
- REYNOLDS, A. (2006), *The Struggle for Survival : A Historical, Political and Socioeconomic Perspective of Sainte-Lucie*, Jako Books, Vieux Fort, Sainte-Lucie.
- ROBERTS, C., et al. (2001), "Effects of Marine Reserves on Adjacent Fisheries", *Science*, 294, 30 novembre, pp. 1920-1923.
- SANDERSEN, H. ET S. KOESTER (2000), Co-management of Tropical Coastal Zones: The Case of the Soufrière Marine Management Area, Saint Lucia, *Coastal Management*, 28(1), pp. 87-97.
- SHELLER, M. (2004), "Natural Hedonism: The Invention of Caribbean Islands as Tropical Playgrounds", in David Timothy Duval (dir. pub.), *Tourism in the Caribbean*, Routledge, New York, pp. 23-29.
- SMMA (1994), *Management Plan for the Soufrière Marine Management Area*, Soufrière Regional Development Foundation, Soufrière, Sainte-Lucie.
- SMMA (1998), *Conflict Resolution and Participatory Planning : The Case of the Soufrière Marine Management Area*, SMMA, Soufrière, Sainte-Lucie.
- SMMA (2001), *Agreement to Manage the Soufrière Marine Management Area*, SMMA, janvier 2001, Soufrière, Sainte-Lucie.

- SMMA (2007), *Socioeconomic Monitoring in the SMMA*, SMMA, Soufrière, Sainte-Lucie.
- THEODORE, P. M. (1998), *The Politics of Constituency Development: Challenges and Perspectives*, Tamari Books, Ottawa.
- TRIST, C. (2000), "Changes in the Sea: The Political Ecology of Marine Management in Soufrière, Sainte-Lucie", thèse de doctorat, université de Californie, Berkeley.
- TRIST, C. (2003), "Fishing for Consensus: Community-Based Conservation and Conflict in St. Lucia's Soufrière Marine Management Area", in Jonathan Pugh et Robert B. Potter (dir. pub.), *Participatory Planning in the Caribbean: Lessons from Practice*, Aldershot, Ashgate, pp. 45-68.
- VENNER, K. D. (1989), "The Saint Lucian Economy in the 21st Century", in *Saint Lucia: 10th Independence Anniversary Magazine*, Gouvernement de Sainte-Lucie, Castries, pp. 79-95.
- WEAVER, D. B. (1988), "The Evolution of a 'Plantation' Tourism Landscape on the Caribbean Island of Antigua", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 79, pp. 219-231.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE (2008), *Millennium Coral Reef Mapping Project*, University of the West Indies, Government of St. Lucia. Accessible à l'adresse : <http://www.wri.org/image/view/9926/original> [Accès le 14 juin 2009].
- WULF, C. J. (2003), *But Seriously...Reviews, Reflections and Perspectives*, WSG Publishing, Castries, Sainte-Lucie.

## Série Documents de travail / Working Papers Series Publiés depuis janvier 2009 / Published since January 2009

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://recherche.afd.fr>

Previous publications can be consulted online at: <http://recherche.afd.fr>

- 
- N° 78 « L'itinéraire professionnel du jeune Africain » Les résultats d'une enquête auprès de jeunes leaders Africains sur les « dispositifs de formation professionnelle post-primaire »  
Richard Walther, consultant ITG, Marie Tamoifo, porte-parole de la jeunesse africaine et de la diaspora  
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - janvier 2009.
- 
- N° 79 Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté : quel bilan des expériences dans les pays en développement ?  
Emmanuelle Lavallée, Anne Olivier, Laure Pasquier-Doumer, Anne-Sophie Robilliard, DIAL - février 2009.
- 
- N° 80 Les nouveaux dispositifs de formation professionnelle post-primaire. Les résultats d'une enquête terrain au Cameroun, Mali et Maroc  
Richard Walther, Consultant ITG  
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - mars 2009.
- 
- N° 81 *Economic Integration and Investment Incentives in Regulated Industries*  
Emmanuelle Auriol, Toulouse School of Economics, Sara Biancini, Université de Cergy-Pontoise, THEMA,  
Comments by : Yannick Perez and Vincent Rious - April 2009.
- 
- N° 82 Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie - Etude 1. Mesures de la « richesse totale » et soutenabilité du développement de la Nouvelle-Calédonie  
Clément Brelaud, Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco, Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV  
Contact : Valérie Reboud, département de la Recherche, AFD - juin 2009.
- 
- N° 83 *The Global Discourse on "Participation" and its Emergence in Biodiversity Protection*  
Olivier Charnoz. - July 2009.
- 
- N° 84 *Community Participation in Biodiversity Protection: an Enhanced Analytical Framework for Practitioners*  
Olivier Charnoz - August 2009.
- 
- N° 85 Les Petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ?  
Aymeric Blanc, Jérémie Cavé, LATTIS, Emmanuel Chaponnière, Hydroconseil  
Contact : Aymeric Blanc, département de la recherche, AFD - août 2009.
- 
- N° 86 Les transports face aux défis de l'énergie et du climat  
Benjamin Dessus, Global Chance.  
Contact : Nils Devernois, département de la Recherche, AFD - septembre 2009.
- 
- N° 87 Fiscalité locale : une grille de lecture économique  
Guy Gilbert, professeur des universités à l'Ecole normale supérieure (ENS) de Cachan  
Contact : Réjane Hugounenq, département de la Recherche, AFD - septembre 2009.
- 
- N° 88 Les coûts de formation et d'insertion professionnelles - Conclusions d'une enquête terrain en Côte d'Ivoire  
Richard Walther, expert AFD avec la collaboration de Boubakar Savadogo (Akilia) et de Borel Foko (Pôle de Dakar)  
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - octobre 2009.

- 
- N° 89 Institutional Profiles Database III - Presentation of the Institutional Profiles Database 2009 (IPD 2009)  
Denis de Crombrughe, Kristine Farla, Chris de Neubourg, Jacques Ould Aoudia and Adam Szirmai  
Contact: Nicolas Meisel, Research Department, AFD - January 2010.
- 
- N° 90 Migration, santé et soins médicaux à Mayotte  
Sophie Florence, Jacques Lebas, Pierre Chauvin, Equipe de recherche sur les déterminants sociaux de la santé et du recours aux soins UMRS 707 (Inserm - UPMC)  
Contact : Christophe Paquet, département Technique opérationnel (DTO), AFD - janvier 2010.
- 
- N° 91 Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie  
Etude 2 : Soutenabilité de la croissance néo-calédonienne : un enjeu de politiques publiques  
Clément Brelaud, Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco, Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV  
Contact : Valérie Reboud - décembre 2009.