

ASCOP

Decision-making processes in the management of coastal commons : case studies from the Caribbean

CPA

Communication at the fifth Common Property Conference : "Reinventing the commons".

may 1995. Bodo. Norway.

Olivier Thébaud¹. Yves Renard².

ABSTRACT : The paper focuses on Coastal Zone Management issues in the small Caribbean islands of Martinique and Saint-Lucia, and underlines the importance of understanding decision-making processes in the implementation of collective measures to regulate the access to and use of coastal resources. The two islands appear to face similar problems linked to the increase and diversification of the demand for these resources. Multiple activities, particularly tourism and leisure activities, have developed in recent years, both on land and at sea, together with growing urbanization and the concentration of communication infrastructures on the sea shore. Despite new and strengthened public regulations, there appears to be an increase in the number of conflictual situations, and a growing need for more efficient collective management of the coastal areas.

Reference is made to a study led in Martinique in 1993, under an IFREMER* research programme concerning coastal conflicts analysis, and to the work done by CANARI** in both the analysis of conflicts and the provision of assistance in the definition of a regional management program for the district of Soufriere in Saint-Lucia. In the case of Martinique, the study showed that effective management of coastal areas as public property on the island did not result of integrated decision-making, more or less efficiently implemented through a single decision-maker's actions, but rather of simultaneous interactions between different actors involved in coastal use. This has led to situations of free access and conflicts, which are managed through locally devised, collective regulation systems, following general public land management principles. The case of Soufriere, where a specific institution integrating local activities into a collective regulation system was created, gives an illustration of the negotiation process and problems encountered in tackling the establishment of practical rules of access to and use of coastal resources.

French Title : "*Gestion du littoral et processus de decision : analyse de quelques cas d'étude dans la région Caraïbe*".

*IFREMER : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer

**CANARI : Caribbean Natural Resources Institute

¹ Center for Economics and Management of Aquatic Resources (CEMARE), University of Portsmouth. UK.

² Institut Caraïbe des Ressources Naturelles (CANARI), Saint-Lucia.

Introduction.

En vingt ans, les zones côtières sont devenues l'objet de politiques publiques spécifiques, définies dans un cadre national et international, et dont la mise en oeuvre relève généralement des autorités régionales et locales. Le chapitre 17 de l'Agenda 21 de l'UNCED témoigne ainsi de la volonté des Etats côtiers de promouvoir "la protection, l'utilisation rationnelle et le développement" des ressources marines placées sous leur juridiction³ (R. Willman, D. Insull, 1993). Pour la région Caraïbe, plusieurs conférences⁴ et programmes internationaux récents sur ce thème attestent de l'importance croissante qui lui est accordée dans les débats sur le développement insulaire (UNESCO, 1994). L'objectif de ces politiques est de prendre en compte l'accroissement et la diversification de la "demande de littoral" (pour l'urbanisation, l'équipement en infrastructures collectives et les activités économiques, particulièrement le tourisme) dans les îles de la région, mais également son impact sur les dynamiques naturelles. Les modifications de ces dynamiques (érosion des plages, perte de couvert végétal, dégradations de mangroves et de récifs coralliens, pollutions des eaux côtières, etc.) sont en effet susceptibles de remettre en cause les qualités des milieux sur lesquelles s'appuie le développement insulaire (L.A. Nurse, 1990). Les programmes nationaux et internationaux appellent donc à la mise en oeuvre d'une gestion "intégrée" des ressources du littoral (OCDE, 1993; J. Cox, C. Embree, 1990). Celle-ci doit permettre, à partir de critères de choix "rationnels", d'allouer efficacement les ressources côtières, en intégrant les multiples modes d'usage actuels, et la nécessité de préserver le capital naturel qu'elles représentent.

Or il apparaît que les politiques publiques spécifiques mises en oeuvre dans ce sens depuis les années soixante dix ont souvent été confrontées à des difficultés importantes. Ainsi, de nombreux plans de développement et lois mis en place dans les îles de la Caraïbe sont restés inappliqués (N. Girvan, 1991). Leurs échecs sont généralement interprétés selon deux voies complémentaires, conditionnant les solutions envisagées. D'une part, ils sont perçus comme des défaillances des marchés à refléter la "véritable valeur" des ressources côtières, et à fournir les incitations micro et macro-économiques adéquates, du fait de phénomènes d'information imparfaite, et de l'existence de coûts et bénéfices externes (R.E. Kohn, 1994). D'autre part, ils découlent souvent du déficit d'effectivité des actions de gestionnaires publics considérés comme des décideurs uniques ayant une maîtrise exclusive des ressources côtières, et faisant face à la fragmentation des relais par lesquels ils interviennent, à l'inadéquation de leurs moyens, et de manière générale, à des coûts de gestion trop élevés (M. Potier, 1994). Ces interprétations découlent de modèles de coordination des usages, décentralisée par le marché ou placée sous l'autorité d'une agence centrale, qui, s'ils permettent d'expliquer en partie les problèmes considérés, ne paraissent pas rendre compte à eux seuls de la réalité observée sur les littoraux de la Caraïbe. Comme dans d'autres régions côtières (P.S. Towfighi, 1994), la régulation des usages y apparaît comme le résultat d'une confrontation locale de "valeurs" multiples, dans des processus de décision complexes. Au sein de ces processus, les règles publiques et les indicateurs marchands sont susceptibles d'influencer les modalités par lesquelles l'arbitrage entre différents modes d'occupation et d'exploitation du littoral se

³ United Nations Conference on Environment and Development, Agenda 21, chapter 17 : "Protection of the oceans, all kinds of seas, including enclosed and semi-enclosed seas, and coastal areas, and the protection, rational use and development of their living resources".

⁴ Par exemple, "The Conference on the Public Policy Implications of Sustainable Development in the Caribbean Region", mai 1990 (Jamaïque), "The Caribbean Conference on Economics and the Environment", novembre 1989 (Barbades), "The International Oceanographic Commission "Workshop on Small Island Oceanography in relation to Sustainable Development", décembre 1993 (Martinique), "The Global Conference on Sustainable Development of Small Island Developing States", avril 1994 (Barbades).

destination varier au cours du temps. A l'origine, la gestion du DPM implique essentiellement le maintien d'un *accès libre* au rivage, chacun devant pouvoir en profiter librement, sans limitations, et sans coût d'accès. Implicitement, le littoral est considéré comme un bien gratuit, n'ayant pas de valeur intrinsèque, et sa gestion par l'Etat se limite à la police des espaces afin de prévenir les infractions aux règles générales d'ordre et de salubrité publique, et d'éviter toute entrave à la navigation et à la défense nationale.

A partir des années cinquante, le développement et la diversification des motifs d'attraction pour les espaces côtiers débouchent sur des formes d'*appropriation publique et privée* du domaine maritime littoral (A.Giraud, C.Mamontoff, 1991). L'Etat devient propriétaire d'un bien qu'il doit affecter à un service public, et dont toute utilisation à des fins privées peut donner lieu à la perception d'une redevance. En dehors des utilisations n'induisant pas d'immobilisation privative longue (circulation, stationnement, baignade), toute occupation du domaine passe par l'obtention de concessions précaires et personnelles, ces droits d'usage, non-transférables et à durée limitée, ne devant toutefois pas entraîner d'affectation irréversible d'un site (J.Dufau, 1988; R.Hostiou, op.cit.). *Les modalités d'occupation et d'exploitation des espaces publics du littoral sont ainsi progressivement intégrées dans une véritable démarche de gestionnaire, s'appuyant sur des règles d'action explicites, et dont la finalité est légitimée par "l'intérêt général" garanti par l'Etat*⁹. Dans ce cadre, l'imposition d'un coût accès à l'espace littoral, en rendant possibles les arbitrages entre fins alternatives, doit permettre d'allouer les ressources côtières efficacement et d'éviter les conflits entre activités concurrentes.

Après une période d'encouragement de la privatisation des terrains gagnés sur la mer pour le développement d'activités économiques (en particulier du tourisme), la protection des côtes contre l'appropriation privée et les atteintes aux secteurs naturels deviennent dès les années soixante dix les objectifs devant guider l'intervention publique. Les fonctions spécifiques que remplissent ces espaces naturels et la fragilité des équilibres écologiques qu'elles sous-tendent sont alors mises en avant pour justifier leur importance au côté des fonctions urbaines et économiques : fonctions physiques de la végétation (lutte contre l'érosion des côtes et des sols, rideau protecteur pour les cultures), biologiques (rôle épurateur du milieu naturel, frayères et nourriceries pour de nombreuses espèces marines et terrestres), et paysagères (variété et caractère attractif des sites, espaces publics de détente). Il s'agit d'organiser et de limiter l'urbanisation et les zones touristiques et industrielles existantes, de protéger les zones restées libres, de favoriser l'implantation des équipements et de l'habitat en arrière du rivage. La gestion du DPM doit favoriser un "aménagement en profondeur", dont les principes sont repris dans la loi littoral française en 1986. L'intervention du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL) à partir de 1975 marque également cette volonté publique de protection des espaces naturels du littoral, sa mission étant de retirer les espaces naturels "remarquables" du marché foncier en les achetant puis en les protégeant de toute utilisation privée. Le "DPM naturel" est défini comme *un patrimoine collectif national*, à la fois ressource stratégique permettant de s'adapter aux aléas futurs, et héritage devant être géré dans le but d'être transmis¹⁰ (O.Godard, 1990).

⁹L'administration dispose de plus d'outils de sanction lui permettant théoriquement de condamner tout contrevenant à une amende, et éventuellement de l'obliger à remettre les lieux dans leur état initial.

¹⁰ Voir également J.de Montgolfier, J.M.Natali, 1987; H.Ollagnon, 1989.

I-2- Le cas de la Martinique.

I-2-1 Les "cinquante pas géométriques" et l'accès libre de fait aux terres littorales.

Le DPM martiniquais comprend une bande de terrains bordant la mer, les "cinquante pas géométriques", dont l'existence en tant qu'institution s'est maintenue depuis le 17^e siècle¹¹. Le statut de cette zone, large d'environ 81 mètres à partir de la ligne des plus hautes mers, a suivi l'évolution générale du régime de domanialité publique. En particulier, après la privatisation des bourgs au 19^e siècle, l'ensemble de la zone est déclassé du domaine public et intégré au domaine privé de l'Etat au cours des années 1950. Ce changement de statut autorise en effet la privatisation des terrains côtiers, l'objectif étant de favoriser un développement régional fondé sur l'exploitation du littoral en stimulant l'implantation d'activités économiques, en particulier de services et infrastructures d'accueil liées au tourisme international¹².

Au début des années quatre-vingts, en réponse aux préoccupations croissantes concernant la conservation du DPM naturel, les deux tiers de la réserve des cinquante pas géométriques, soit environ 253 kilomètres de côtes et une superficie de plus de 2000 hectares, sont incorporés au domaine forestier de l'Etat, et placés sous la responsabilité de l'Office National des Forêts. Ces terrains prennent le nom de forêt domaniale du littoral, et sont dès lors soumis à un principe de protection stricte, de restauration, et d'ouverture au public (ONF, 1987). Le tiers de la zone restant, à l'exception des terrains déjà privatisés, est réincorporé au DPM par la loi littoral de 1986, et placé sous la responsabilité des administrations décentralisées, en particulier de la Direction de l'Equipement. Les principes de gestion par ces administrations sont également la préservation de l'accès et de la libre circulation le long du rivage, et la protection des espaces côtiers présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, seuls les services publics et activités économiques directement liés à l'usage de la mer pouvant être implantés dans la bande côtière.

Malgré cette soumission traditionnelle des terres littorales à l'autorité exclusive de l'Etat, de nombreuses formes d'occupation privées échappant à son contrôle s'y sont développées, et ont entraîné une urbanisation croissantes des rivages de l'île. Au début des années 1980 un quart environ de la bande des cinquante pas est construit, les trois quarts restant étant soit des terrains agricoles (11%), soit des espaces restés "naturels" (63%) en partie en raison de conditions d'accès difficiles à des côtes abruptes (ADUAM, 1980). Cette urbanisation correspond majoritairement à de l'habitat : agglomérations et constructions diffuses d'habitat permanent ou secondaire¹³. Seul le quart des espaces urbanisés l'est par la présence d'activités économiques, principalement du tourisme, plus ponctuellement de l'industrie et de l'artisanat ou de services publics. Leur importance faible atteste du décalage qui est apparu entre le

¹¹ L'établissement de cette réserve sur le littoral répondait avant tout à des objectifs de défense militaire. Mais il correspondait également à l'intérêt public tel qu'il était perçu à l'époque, en autorisant le maintien d'un passage libre le long de la mer permettant la circulation des habitants, la constitution d'une réserve de bois pour les capitaines de navires, et l'accueil des logements d'artisans : pêcheurs, maçons, charpentiers, etc.

¹² A cette époque, des financements publics importants sont engagés pour le développement des infrastructures économiques de commerce et de transport. L'activité touristique, considérée comme "aimable et distrayante" jusqu'aux années 1950 (Schéma d'Aménagement de la Martinique, 1974), se transforme progressivement en secteur économique à part entière. Dès 1955 les premiers textes réglementaires accordant des avantages fiscaux s'étendent aux entreprises hôtelières et touristiques. Une véritable politique de développement du secteur touristique est mise en place au cours des années 1960, ses priorités évoluant peu à peu du tourisme international de luxe, au tourisme "de masse", avec un effort de développement des infrastructures d'accueil de moyenne gamme et la réduction des tarifs aériens, dans le courant des années 1970.

¹³ Ce phénomène d'urbanisation diffuse a continué de s'accroître dans les années récentes, dans des secteurs éloignés des réseaux collectifs existants (voies de desserte, eau, électricité, assainissement, etc.).

projet de développement économique fondé sur l'exploitation du littoral, dans les années 1960, et l'évolution effective de l'usage des espaces côtiers.

Le développement des agglomérations et de l'habitat diffus côtiers pose des problèmes d'équipement collectif (réseaux d'alimentation en eau et électricité, assainissement, desserte routière), aussi bien dans les quartiers anciens à densité trop élevée et faisant face à un manque d'organisation de l'habitat, que dans les quartiers spontanés plus récents, le plus souvent sous-équipés. Par ailleurs, la préservation dans ces zones du libre accès et du libre passage le long de la mer est rendue difficile, les ventes réalisées et les occupations non-autorisées ayant eu tendance à confirmer le morcellement des terrains perpendiculairement à la côte, sans maintien de voies d'accès et de circulation publiques. La conception de projets globaux d'aménagement du littoral se trouve ainsi paralysée par le "mitage" des terres et des paysages. Enfin, le principe plus récent de protection du DPM naturel est remis en cause par cette urbanisation.

Cette dynamique de l'occupation des terres publiques sur le littoral de Martinique résulte finalement d'une situation de "quasi-accès libre" comparable à celles pouvant apparaître dans des aires protégées (J.Weber, 1995). L'absence historique de limitation de l'accès aux cinquante pas géométriques en est la principale cause. Le déclassement général des années 1950, la tolérance ancienne d'occupations liées aux propriétés du bord de mer (maintenue de fait jusqu'à aujourd'hui), et les régularisations d'occupations non-autorisées, ont entraîné la privatisation progressive d'une partie importante du littoral de l'île, du fait de la volonté explicite de l'Etat. Sur les autres espaces dont il a la charge, l'absence de contrôle ou de sanction véritable des infractions¹⁴ débouche sur une situation d'accès libre aux terres côtières. Une "course à l'occupation" en découle : les développements de l'habitat se font souvent à partir d'implantations légères progressivement étendues, la construction apparaissant en effet comme le moyen le plus sûr de s'approprier de fait l'usage d'un terrain¹⁵. Finalement, chaque occupant s'inscrit dans une logique de recherche de bénéfices à court terme, sa position ne lui permettant pas d'intégrer dans ses décisions les enjeux "patrimoniaux" liés à l'exploitation des ressources côtières, et les zones concernées se révèlent particulièrement soumises à des conflits d'usage fréquents.

I-2-2 La mise en place de régimes de coordination "décentralisée" des usages.

Hormis quelques sanctions récentes, à vocation exemplaire¹⁶, les solutions envisagées pour résoudre ce problème ont le plus souvent été soit le déclassement des terrains appartenant au Domaine de l'Etat et leur privatisation, ce qui, en l'absence de véritable contrôle sur les espaces publics, n'a fait que renforcer encore le processus, soit l'aménagement ponctuel de

¹⁴ En particulier, la Direction Départementale de l'Équipement, chargée de la gestion du DPM, ne paraît pas disposer d'une maîtrise effective de l'ensemble de la bande côtière, en raison de moyens insuffisants d'une part, de la complexité et la longueur des procédures réglementaires, et de leur issue incertaine, d'autre part.

¹⁵ On se trouve ici face à une forme de droit du premier occupant (S.C.Kolm, 1986), dont la maîtrise sur un espace découle des moyens qu'il a consenti à son aménagement. La propriété du sol et le droit de construire, habituellement séparés par le droit français, sont ici confondus en pratique. La possibilité de construire une fois reconnue de fait par la non-intervention de l'Etat, l'occupant considère le plus souvent que la propriété du sol ne pourra ensuite être remise en cause. L'appropriation des ressources côtières passe donc par l'occupation effective des espaces côtiers, ce qui explique le phénomène d'urbanisation diffuse observé. Il est ensuite peu probable que ces espaces bâtis puissent redevenir des espaces publics "naturels", étant donnés les coûts impliqués par une telle opération de remise en état, leur déclassement est alors en effet la solution la plus fréquente. Toutefois, tant que celui-ci n'est pas prononcé, la maîtrise exercée par les occupants sur les terrains reste contestable, ce qui entraîne des conflits fréquents.

¹⁶ Quelques procédures ont été menées à leur terme et ont abouti après plusieurs années à la destruction de constructions implantées sans autorisation.

zones de services collectifs visant à éviter un développement incontrôlé des implantations légères (cabanes, abris de pêche, etc.), ceci ayant eu des résultats inégaux selon les communes.

De manière générale, différentes stratégies peuvent être envisagées pour sortir de ce type de situation d'accès libre. Le classement des deux tiers de la bande littorale en forêt domaniale soumise à des principes de protection contre toute forme d'appropriation privative ou de construction, va dans le sens d'un renforcement du statut de propriété publique gérée par une agence centrale aux pouvoirs étendus. Il continue toutefois de poser le problème des moyens importants nécessaires au contrôle et à la sanction effective des infractions. La privatisation totale des espaces côtiers étant contraire aux principes généraux d'ouverture au public, l'attribution par les services de l'Etat de droits d'usage sous forme de concessions individuelles a eu un résultat limité, étant donné ces mêmes problèmes de contrôle et de sanction efficace.

Une alternative intéressante est apparue avec la loi littoral de 1986, qui affirme la possibilité d'établir *des conventions de gestion des terrains publics entre l'Etat et les communes*. Conclues pour une durée de 18 ans, ces conventions ont pour objet de confier aux collectivités locales la responsabilité de l'affectation des espaces côtiers, leur permettant d'accorder des autorisations d'occupation privée en échange d'une redevance. Une telle solution, proposée pour la gestion de réserves naturelles (J. Weber, op.cit.), implique que l'Etat concède un droit d'usage exclusif à une collectivité (ici, la commune), dans le cadre d'un plan de gestion négocié tenant compte de principes généraux d'utilisation viable (ici, les orientations définies par la loi littoral). La rente générée par la suppression de l'accès libre de fait (la collectivité peut fixer un coût d'accès aux terres publiques) est ainsi transférée à la commune qui a la charge de sa répartition localement. Cette "décentralisation" de la gestion des cinquante pas géométriques doit en particulier permettre une meilleure implication des usagers du littoral dans la négociation, donc aboutir à une meilleure application des règles définies par les conventions. Elle officialise par ailleurs le rôle de médiateur que les administrations décentralisées jouaient déjà dans l'interprétation locale des règles publiques et la résolution de conflits d'usage.

Cette alternative offerte par la loi française implique qu'il est possible d'aboutir à un régime collectif local intégrant les rationalités individuelles des différents acteurs intéressés, en s'appuyant sur les institutions existantes¹⁷. Tout en offrant une alternative au problème de l'accès libre aux ressources côtières, l'approche soulève une série de questions importantes concernant l'élaboration de telles conventions, l'enjeu central étant la négociation d'objectifs collectifs et la possibilité d'émergence d'un accord viable. *Les conditions qui favorisent ou empêchent l'émergence de telles coalitions, et leur degré de stabilité ou d'instabilité face à des changements exogènes ou endogènes, sont en effet essentiels*. Ceci amène à s'interroger sur :

- le niveau de collectivité devant permettre une gestion efficace des ressources littorales, et la possibilité qu'une communauté cohérente existe ou puisse émerger à ce niveau. En particulier, l'ensemble des "valeurs" attribuées au littoral sont-elles représentées dans la négociation ?
- l'accord minimal pouvant être passé entre représentants de ces différentes perceptions. Les moyens d'information sur l'état des milieux et de leur usage, et de comparaison des perceptions multiples, sur lesquels la négociation peut s'appuyer, sont ici importants;

¹⁷ Dans le cas présent, il s'agit finalement de mettre en place des régimes de gestion commune des espaces publics du littoral fondés sur la participation de l'ensemble de la population locale.

- les moyens d'action dont la collectivité dispose effectivement, et leur influence sur la stabilité du régime de gestion locale (leur capacité, en particulier, à éviter les comportements de "free rider").

La loi littoral propose que les conventions de gestion des cinquante pas géométriques soient établies avec les communes. La municipalité est une institution publique locale, élue par l'ensemble de la population communale, et par conséquent censée intégrer l'ensemble des intérêts attachés à son littoral. Dès lors qu'elle dispose d'un droit d'usage exclusif sur les espaces publics du littoral, les procédures d'élaboration des règles de gestion municipale (information, enquête publique, et délibérations en conseil municipal en particulier) devraient permettre la définition de principes d'allocation efficace des espaces côtiers, en accord avec les objectifs du plan de gestion négocié avec l'Etat. La commune dispose théoriquement d'instruments de gestion réglementaires (planification, zonage, réglementations municipales) et économiques (taxes, subventions, concessions de droits d'usage, interventions sur le marché foncier par la préemption, etc.) devant lui permettre de mettre en oeuvre ces principes.

L'application récente du système des conventions de gestion en Martinique a cependant rencontré des difficultés liées aux questions précédemment évoquées. Plusieurs communes ont en effet refusé de prendre en charge la responsabilité des espaces publics côtiers, jugeant les objectifs généraux de gestion du DPM trop larges face à leurs moyens d'actions limités (aucun mécanisme d'incitation publique particulier n'est prévu pour favoriser l'élaboration de ces contrats). A leur niveau, l'utilisation viable de la bande côtière apparaît comme un objectif partiel, à confronter aux nécessités de développement local et d'amélioration des équipements collectifs communaux. Elues pour une période de cinq ans, ces municipalités acceptent difficilement d'intégrer à leurs objectifs d'action de court terme des principes généraux tels que l'accès libre à la mer pour tous (qui n'est pas remis en cause par le régime des conventions de gestion), ou la préservation d'espaces naturels inscrits aux inventaires nationaux et régionaux comme zones "remarquables". *L'application de ces principes, qu'elles jugent "extérieurs" à leur champ de compétence, relève donc pour elles plus de la contrainte que de l'opportunité.* De plus, les conventions de gestion ne leurs offrent qu'une maîtrise limitée sur leur bande côtière, les terrains appartenant à la forêt domaniale ne pouvant en faire partie.

I-2-3 L'influence de facteurs "extérieurs" au régime local : le cas de la mer côtière.

L'exemple des accords de pêche à la senne de plage en Martinique, assez proches des conventions de gestion décrites ci-dessus, montre que l'existence même d'une forme de convention locale pour l'usage des ressources littorales peut être remise en cause par l'intervention de tels principes "extérieurs". Le statut de la collectivité gestionnaire, et les limitations imposées par l'Etat au droit d'usage qui leur est concédé, apparaissent comme des éléments déterminants de leur viabilité.

La mer côtière de l'île est en effet intégrée au DPM, son accès étant à ce titre libre et gratuit pour toute utilisation non-privative¹⁸. Ce statut a entraîné l'apparition de conflits avec les systèmes de gestion, par les pêcheurs professionnels à la senne de plage, de l'accès aux territoires de pêche¹⁹. Mis en place à des époques différentes selon les communes (certains dateraient du début du siècle), ces accords visent à limiter les conflits entre pêcheurs et les

¹⁸ Sa gestion relève des administrations des Affaires Maritimes pour les activités en mer et de l'Equipement pour les infrastructures côtières (pontons, phares et balises).

¹⁹ Le plus souvent des anses assez étroites et de faible longueur, séparées par des cotes abruptes ou la technique de pêche ne peut être utilisée.

pertes de matériel, en se substituant à l'ancien mode de réservation du site de pêche par mouillage d'un canot armé la veille au soir (droit du premier occupant). Bien qu'ils comportent certaines différences, ces systèmes communaux reposent sur un ensemble de principes similaires²⁰ concernant les droits d'accès à la pêche communale, les droits d'usage, les possibilités d'échange de ces droits, les modalités de leur répartition entre pêcheurs, l'information sur l'état du système, et les principes d'ouverture de la pêche à des pêcheurs d'autres communes. Ils sont de plus tous reconnus par l'administration des Affaires Maritimes, arbitre en dernier ressort des conflits non résolus par les groupes de pêcheurs eux-mêmes.

Ainsi, dans la commune de Saint-Pierre, sur la côte est de l'île, la pêche à la senne de plage est pratiquée dans l'une des treize *anses*, lieux identifiés par un nom et des limites précises, et connus de chacun des *maîtres senneurs*. Ces lieux de pêche habituels sont inscrits dans un *cahier de trait*, actuellement tenu par une personne qui n'exerce pas l'activité de pêcheur. A la demande des senneurs, elle inscrit les *traits* c'est à dire la réservation d'un lieu de pêche par un pêcheur pour une journée donnée au cours de laquelle il pourra senner autant de fois qu'il le désire. Les conditions de fonctionnement de ce système de gestion sont les suivantes :

- pour pouvoir réserver un trait à Saint-Pierre, il faut être enrôlé auprès de l'administration des Affaires Maritimes et posséder au moins une senne en état de fonctionner; le pêcheur qui en possède plusieurs pourra inscrire plusieurs traits à son nom pour un même jour, mais sera obligé de choisir l'un des traits réservés et d'abandonner les autres, le jour de pêche venu.

- le propriétaire d'un trait doit être dans l'anse avant 6h00 du matin, avec un canot armé (au moins une senne et deux personnes à bord); il peut senner toute la journée, jusqu'à 18h00. S'il n'est pas là à 6h00, la première personne ayant un canot armé dans l'anse devient propriétaire du trait.

- un maître senneur peut réserver un trait à son nom et "sous-traiter" la pêche par l'un de ses collègues, moyennant un partage en deux du revenu tiré du trait. Ceci sera mentionné au moment de l'inscription. Ce système est souvent utilisé par les senneurs pour éviter d'avoir à déplacer leur matériel sur de trop longues distances. Ils s'échangent ainsi des traits, dans les secteurs proches de l'endroit où leur équipement est rangé à terre.

- le pêcheur ne peut se réinscrire pour le même trait qu'une fois. Au delà de deux traits consécutifs, il ne peut se réinscrire que si aucune autre personne en droit de senner à Saint-Pierre ne souhaite le faire pour la première fois; il faut ainsi en général compter un maximum de deux fois le même trait par mois lorsque une anse est poissonneuse, l'information sur "les bons coins aux bonnes saisons" circulant d'autant plus rapidement que le cahier en garde une trace écrite et libre d'accès à tous les membres du groupe.

- le responsable du cahier est disponible en permanence, de 6h00 à 18h00, pour noter les réservations et donner des informations sur l'état d'occupation des anses aux membres de la profession qui le demandent. Il est rémunéré : 10 francs par trait inscrit, la consultation du cahier étant gratuite.

- les senneurs de Saint-Pierre acceptent que s'inscrivent des senneurs d'autres communes, à condition qu'ils bénéficient d'avantages réciproques. Dans certaines communes, des différences dans le fonctionnement du système ont entraîné le rejet de pêcheurs de communes voisines.

- une commission de litiges, constituée de 5 membres élus par les professionnels, arbitre les conflits et juge qui peut intégrer le groupe (en particulier en fonction de l'état du canot et des sennes de la personne qui souhaite réserver un trait); le responsable du cahier de trait n'en faisant pas partie. Par ailleurs, la DDAM reconnaît la légitimité de ce système, et elle est reconnue par les maîtres senneurs comme arbitre ultime, en cas de conflits qui ne trouveraient pas de solution au niveau de la commission de litiges.

²⁰ Ils comportent en fait les trois niveaux d'organisation définissant un régime de droits de propriété (D.Bromley, M.Cerne, 1989; E.Ostrom, E.Schlager, 1991) : opérationnel (conditions d'usage), institutionnel (niveau des choix collectifs de gestion des usages, d'exclusion d'usagers et d'aliénation des droits d'usage) et constitutionnel (conditions de révision des règles collectives)

Depuis quelques années, certaines des anses soumises à ce système, ont connu un développement rapide des activités balnéaires et nautiques. De nombreux conflits sont apparus, en particulier entre plaisanciers et pêcheurs, dont la résolution échappe aux accords entre senneurs, la règle publique d'accès libre pour toute utilisation non-privative du DPM légitimant la position des nouveaux usagers²¹. Finalement, l'intervention d'un droit d'usage légitimé en dehors du régime de coordination locale a entraîné le retour à une forme d'accès libre. Face à la multiplication des conflits, l'administration des Affaires Maritimes s'est vue obligée d'intervenir dans la définition des règles d'accès aux plans d'eau côtiers, en organisant la négociation de régimes intégrant les "valeurs récréatives" nouvelles du littoral. Le manque de représentation unifiée des intérêts associés à ces valeurs, au niveau local ou régional, l'ont amené à imposer des règles tenant compte "d'acteurs absents", remettant ainsi en cause le principe de coordination locale des usages, et débouchant sur une nouvelle situation de gestion publique des ressources côtières, dont les limites ont été évoquées plus haut.

II - Le cas de Soufrière (Sainte-Lucie).

Le cas du district de Soufrière, à Sainte Lucie, illustre des conditions et une expérience relativement différentes. Il permet de souligner, comme pour la Martinique, le décalage entre la gestion intentionnelle par l'Etat et la gestion effective. Mais il montre également comment un processus de planification et d'aménagement local, ancré dans un contexte social, culturel, économique et écologique particulier, peut aboutir à l'intégration dans une même approche des enjeux publics et privés associés à l'occupation et l'exploitation du littoral.

II-1 Le problème de l'accès libre aux ressources marines.

La région de Soufrière est située sur le littoral sud-ouest de l'île de Sainte Lucie. C'est une zone remarquable par la richesse et la diversité de ses paysages et de ses ressources naturelles, tant dans le milieu terrestre (forêt humide, reliefs, volcanisme actif, rivières, etc.) que marin (elle comprend notamment les principales formations coralliennes de l'île). Le littoral du district, d'une étendue d'environ 12 kilomètres, est composé d'une succession de plages et de falaises abruptes, au centre de laquelle une baie profonde abrite le port et la ville de Soufrière. Etant donnée la très faible étendue du plateau continental à cet endroit, les ressources marines vivantes apparaissent localement limitées.

Du fait de sa topographie et de son relatif isolement géographique, la région de Soufrière n'a pas participé aux grandes transformations du secteur agricole qui ont marqué d'autres zones du pays durant ces dernières décennies. Soufrière n'a connu ni la production sucrière industrielle, ni la monoculture de la banane, qui ont successivement dominé les principales zones agricoles de l'île. La région a toutefois connu d'autres transformations, plus récentes, liées essentiellement au développement du secteur touristique durant ces vingt dernières années. Aujourd'hui, le littoral constitue une zone privilégiée pour :

- la pêche, avec environ 150 pêcheurs professionnels, dont les deux tiers à plein temps, pratiquant plusieurs métiers dans la zone (en particulier le filet et les nasses);
- le tourisme, centré essentiellement sur un grand complexe hôtelier, trois hôtels de taille moyenne, et un nombre croissant de pensions de famille et de restaurants tenus par des entrepreneurs locaux;

²¹ De plus, les caractéristiques du marché des loisirs dans la Caraïbe étant essentiellement déterminées au niveau national et international (N.Girvan, op.cit.), l'évolution des activités touristiques sur les côtes de Martinique reste très largement détachée de ce type de régime de gestion locale.

- l'habitat et les infrastructures urbaines de la ville de Soufrière;
- les transports maritimes, jadis importants, mais qui ont perdu de l'ampleur du fait de l'amélioration des liaisons routières, entre Soufrière et les autres zones d'activité économique et commerciale de l'île;
- les loisirs, avec notamment l'utilisation des plages par les populations locales;
- le rejet des déchets, dont l'impact est important dans un secteur où les infrastructures de traitement des déchets solides et liquides font largement défaut.

Bien qu'assez peu d'éléments concernant l'histoire et les modalités de régulation de l'utilisation des ressources côtières dans cette zone soient connus, quelques points permettent d'esquisser le contexte dans lequel les situations conflictuelles ont pu apparaître. Traditionnellement, les principales activités économiques de la zone, et notamment l'agriculture, restaient tournées vers l'intérieur et les terres agricoles, non vers la mer. L'accès du public au littoral (notamment aux plages et zones de loisirs), et les conséquences des rejets de déchets en mer n'étaient alors pas perçus comme des problèmes majeurs. Les services de l'Etat jouaient par ailleurs un rôle mineur dans la gestion des ressources marines. De fait, durant la première moitié du siècle, la gestion du littoral se caractérisait par un contrôle public strict sur les terres côtières (The "Queen's Chain" équivalente de la zone des cinquante pas géométriques en Martinique), dans le but d'y maintenir l'accès public. En contraste, l'Etat ne s'impliquait que peu dans la gestion des ressources marines, soumises à un statut d'accès libre, tempéré toutefois par l'existence d'ententes au sein des groupes d'utilisateurs présents. Ainsi, si la pêche à la nasse, peu développée, se pratiquait essentiellement dans des conditions d'accès libre, la pêche au filet (senne) semblait faire l'objet d'accords entre les maîtres senneurs, leur permettant d'établir des règles d'accès aux zones de pêche.

L'utilisation et le statut des milieux côtiers ont subi une transformation radicale avec l'avènement du tourisme, et la réorientation générale de l'économie et des activités humaines vers la mer. Celle-ci s'est traduite en particulier par le développement d'infrastructures sur le littoral, la multiplication des activités de loisirs liées à l'utilisation du milieu marin, la demande par le secteur touristique de nouveaux produits de la mer, et certaines transformations technologiques dans le secteur de la pêche, avec en particulier l'acquisition d'embarcations en fibre de verre, venues remplacer le canot traditionnel. Ces changements ont entraîné de nouveaux conflits, notamment entre pêcheurs et plongeurs pour l'usage du récif corallien; entre pêcheurs et hôteliers pour l'accès aux plages; entre senneurs et pêcheurs propriétaires d'embarcations mouillant dans les zones de pêche à la senne; et entre entrepreneurs du secteur touristique et populations locales désireuses de préserver l'accès libre au littoral.

II-2- De l'intervention publique à la mise en place d'une gestion locale.

II-2-1 La gestion publique de la mer côtière.

A partir des années soixante, un certain nombre de facteurs, y compris l'émergence des nouveaux conflits mentionnés ci-dessus, contribuèrent à l'adoption de nouvelles politiques publiques concernant le milieu marin, axées sur un meilleur contrôle des activités de pêche, sur l'encouragement à la formation de coopératives de pêcheurs, et sur la création, au sein du Ministère de l'Agriculture, d'un Département des Pêches chargé de la réglementation, de l'assistance technique, et de la formulation des politiques nationales (North-South Intermedium Limited, 1984). Au cours des années soixante-dix, dans le contexte des négociations de la Convention sur le Droit de la Mer, Sainte Lucie, en collaboration avec les

autres anciennes colonies britanniques des Petites Antilles, prépara une nouvelle réglementation sur la pêche, qui fut adoptée en 1984. Parallèlement, le Gouvernement de Sainte Lucie réalisait de très importants efforts, tant dans le domaine des infrastructures et des services fournis aux professionnels de la pêche que dans celui de la réglementation.

Il n'est pas possible de réaliser ici une évaluation détaillée de l'impact de ces efforts publics, mais il semble que malgré leurs résultats sectoriels positifs, ils aient finalement contribué à exacerber les situations conflictuelles précédemment décrites, les principales raisons de cet échec étant :

- l'imposition de solutions inadaptées et reposant, bien souvent, sur une mauvaise connaissance des réalités et sur une imparfaite appréciation des besoins locaux;
- le "flou institutionnel", permettant aux différentes parties de se rejeter les responsabilités, et privant les usagers du recours à une autorité locale, connue et reconnue;
- l'absence de participation des usagers et des différents groupes concernés à la formulation des politiques et au processus de décision;
- l'apparition, du fait des politiques de développement, d'un certain nombre d'acteurs nouveaux, ayant des perceptions et des moyens différents des groupes d'usagers existants (pêcheurs équipés de nouvelles embarcations, par exemple).

Finalement, les modalités d'intervention publique sur le littoral de Soufrière se sont traduites par une situation classique d'accès libre, entraînant la remise en cause des quelques formes de gestion locale existantes sans que les alternatives proposées ne parviennent à résoudre durablement le problème des conflits d'usage dans la bande côtière.

II-2-2 Le processus de négociation du plan de gestion de Soufrière.

C'est en réponse à ces conflits, et à l'inadéquation des mesures de gestion publique, qu'un processus de négociation a été engagé, en juillet 1992, afin de définir les modalités de gestion de la zone. Ce processus peut être brièvement résumé comme suit.

Placé sous l'égide d'une organisation non-gouvernementale locale (la *Soufrière Regional Development Foundation*) la négociation a été menée conjointement par l'Institut Caraïbe des Ressources Naturelle (CANARI) et le Département des Pêches du Ministère de l'Agriculture, et s'est étalé sur une période de dix-huit mois. Les principales étapes de l'élaboration du plan de gestion durant cette période ont été les suivantes :

- identification des différentes parties concernées, des "stakeholders" (juillet 1992); information et mobilisation des groupes les moins bien représentés, notamment les pêcheurs;
- tenue d'une première réunion de travail d'une journée (octobre 1992), avec près de soixante participants, pour identifier les problèmes et établir les bases du processus de négociation; préparation par les participants, durant cette journée, d'une carte des ressources et des problèmes, établie et négociée à partir d'une visite en bateau des différents sites;
- tenue d'une deuxième réunion d'une journée (novembre 1992), avec les mêmes participants, pour confirmer l'information contenue dans la carte, identifier les causes des problèmes, et formuler des propositions sur les points ne nécessitant pas de négociation particulière;
- négociation individuelle et en petits groupes, sur une période de quatre mois, pour formuler des propositions concernant les zones de conflits intenses;
- tenue d'une troisième rencontre d'une journée (mars 1993), pour confirmer toutes les décisions antérieures, négocier les points de conflit, et formuler des recommandations précises concernant la mise en oeuvre;

- soumission à tous les participants d'un projet d'accord, incorporant toutes les conclusions et recommandations des diverses réunions;
- tenue d'une quatrième réunion (septembre 1993), avec un groupe plus restreint, pour examiner en détail les aspects réglementaires et institutionnels;
- préparation d'un document final, intitulé "*Agreement on the use and management of marine and coastal resources in Soufrière. St. Lucia*", et soumission de ce document, pour accord, au Conseil des Ministres (janvier 1994);
- présentation publique de l'accord, en présence de représentants du gouvernement.

Pendant toute la durée de ce processus, le public a été régulièrement informé, par le biais des médias, de la tenue de ces négociations, et de leur importance pour l'avenir de la région de Soufrière.

II-2-3 Structure et modalités de gestion

Les principaux éléments de l'accord formulé au cours de ce processus, qui remettent en cause la plupart des mesures et zonages existant antérieurement, sont les suivants. En ce qui concerne le zonage, cinq types de zones ont été identifiés, et les espaces correspondants précisément délimités, à savoir : les réserves naturelles, les zones prioritaires de pêche, les zones d'utilisation multiple, les zones de loisirs (plages publiques), et les mouillages. L'accord formule également un certain nombre de mesures spécifiques venant qualifier ou compléter la réglementation en vigueur, notamment en ce qui concerne la pêche, la plongée, la navigation de plaisance, les transports, et l'information des usagers. Sur le plan institutionnel, l'accord prévoit de confier la gestion de la zone (dénommée *Soufrière Marine Management Area*), à la *Soufrière Regional Development Foundation*, sous la tutelle du Département des Pêches du Ministère de l'Agriculture, avec la formation d'un Comité Technique ayant en charge la définition des programmes et la mise en oeuvre et le contrôle de la gestion. Des représentants de tous les groupes concernés doivent siéger à ce Comité. La *Soufrière Marine Management Area* sera officiellement inaugurée le premier juin 1995.

II-3 Evaluation de l'expérience.

Le processus de planification et de résolution de conflits dans le district de Soufrière fournit des enseignements utiles à plusieurs égards. Il a d'abord permis aux animateurs du processus de raffiner les méthodes de négociation et d'acquérir un savoir-faire qui pourra être utile dans d'autres sites et pays de la région Caraïbe. Un document présentant cette étude de cas est en cours de rédaction, et sera utilisé dans le cadre de programmes de formation à l'attention des responsables de l'aménagement des zones littorales et de gestion des zones protégées, à Sainte Lucie et dans d'autres îles de la région.

Le travail de Soufrière a également permis de mieux comprendre le rôle de l'information dans le processus de décision. Celui-ci s'est révélé particulièrement important dans ce cas précis, à deux niveaux :

- un travail de suivi écologique des récifs coralliens est mené dans cette zone depuis 1990; il a permis de vérifier certaines des perceptions et interprétations de l'évolution des récifs par les différents usagers, et de faire reposer les décisions de gestion sur une base scientifique;
- dans le même temps, le savoir des usagers de la ressource a été directement utilisé, notamment lors de la préparation de la cartographie des ressources, des usages et des conflits par les participants au processus de négociation, au cours d'une sortie en mer. Cet exercice a en effet permis aux différents groupes, et notamment aux plongeurs et aux pêcheurs,

d'échanger et de comparer leurs connaissances, et de mieux comprendre et respecter le savoir et les perceptions de chaque groupe.

La participation des différents groupes d'utilisateurs concernés (les "stakeholders") et partant, l'identification de ces groupes, sont des questions qui se sont posées à plusieurs reprises au cours de la négociation. Le premier constat, d'importance, fut que les groupes qui pourraient, de l'extérieur, paraître homogènes, recouvraient en réalité des intérêts et des perceptions assez hétérogènes. Ainsi s'avéra-t-il que les pêcheurs au filet avaient des attentes et des perceptions fort différentes de celles des pêcheurs à la nasse. De même, les positions des clubs de plongée et des hôtels installés depuis longtemps sur l'île différaient souvent de celles de l'entreprise chargée, contractuellement, de la gestion du seul grand complexe hôtelier de la zone.

A travers le problème de la participation des utilisateurs à la négociation, se pose finalement la question, de plus long terme, de la représentation de ces utilisateurs dans les instances de gestion, et de la véritable représentativité des institutions communautaires, donc de leur capacité à faire respecter leurs objectifs et règles de gestion. Ainsi, dans le cas de Soufrière, d'un processus de négociation qui avait impliqué les différents groupes de pêcheurs, on a pu arriver, sans doute du fait du manque de vigilance des animateurs, à une situation dans laquelle les dirigeants de la coopérative de pêche locale, tous deux propriétaires de sennes et représentatifs du groupe le plus influent au sein de la profession de pêcheurs, sont les seuls représentants de ce secteur au sein du Comité Technique de la *Soufrière Marine Management Area*. L'enseignement tiré de ce constat est que la mise en place et le maintien d'une structure participative de gestion, demandent à la fois que des accords très formels soient passés entre les différents partenaires, et que la démarche permette aux groupes les moins bien représentés de participer pleinement aux instances de décision. L'organisation et la mobilisation locale des différents utilisateurs du littoral apparaissent comme des éléments essentiels dans la mise en oeuvre de politiques de gestion viable des milieux côtiers.

Eléments de conclusion.

L'importance croissante accordée au littoral a conduit de nombreux pays à revoir, adapter, ou inventer de nouvelles stratégies de gestion intégrée de leurs ressources côtières. Les échecs passés de ces politiques étant interprétés comme le résultat de défaillances du marché et de l'action publique, les recherches se sont en particulier orientées vers la définition d'instruments réglementaires et économiques susceptibles de rétablir un mécanisme d'allocation efficace des ressources à partir de critères de décision "rationnels". Au premier abord, donc, la gestion intégrée apparaît comme la mise en oeuvre de "*décisions à long terme*", se substituant aux politiques sectorielles, et aux séquences de choix "au coup par coup", qu'elle vise à remplacer.

Cependant, de nombreux travaux pluridisciplinaires sur le problème de la gestion du littoral soulignent également l'importance de la participation des différents groupes d'utilisateurs au système de gestion. Ils s'orientent alors vers la définition de formes diverses d'application locale des principes généraux d'aménagement du littoral, dont l'efficacité serait ainsi renforcée (S.F. Edwards, 1994; B. Needham, 1991). Les exemples présentés ci-dessus soulignent le rôle important joué par de tels régimes de coordination "décentralisée" des usages en Martinique et à Sainte-Lucie. Dans les cas analysés, *la suppression de l'accès libre "de fait" aux ressources côtières passe par la définition de régimes locaux de droits d'accès et d'usage négociés avec l'Etat*. La concession, par ce dernier, de droits d'usage à des collectivités locales doit déboucher sur une meilleure effectivité de règles de gestion qui résultent d'une négociation impliquant l'ensemble des parties concernées. Ceci induit en effet, non seulement une réduction des coûts de gestion par rapport à une régulation centralisée, mais également une

meilleure capacité d'adaptation des règles de coordination des usages à la diversité et la variabilité des perceptions du littoral.

La suppression de l'accès libre et le transfert du droit d'usage aux communautés locales devrait de plus leur permettre de percevoir la rente associée à l'introduction d'un coût d'accès aux milieux côtiers. Le problème central devient alors celui de la répartition de cette rente entre les différents groupes d'utilisateurs, à travers la détermination des règles d'utilisation des côtes. La mise en oeuvre de ces systèmes de "co-gestion" implique en effet que soient surmontés des conflits d'intérêts, d'objectifs, mais également de "visions du monde" (S.Jentoft, B.McCay, 1995); et leur efficacité (en particulier leur capacité à éviter les comportements de "free rider") dépend de leur légitimité aux yeux des différents acteurs.

Plus que le calcul d'une solution intertemporelle optimale au problème de l'allocation des ressources côtières, c'est donc la recherche de règles de décision permettant la coordination de ces différentes perceptions qui paraît ici essentielle (Edwards, 1994). Dans les cas présentés ci-dessus, la gestion intégrée du littoral correspond à la recherche des *moyens d'influencer les processus de décision à l'oeuvre, en traduisant en principes opératoires locaux, des objectifs collectifs de long terme*. Les modalités de représentation des différents intérêts et perceptions dans la négociation apparaissent donc importantes, de même que l'échelle des problèmes auxquels la démarche s'applique (Edwards, op.cit.). Ainsi, le cas du DPM martiniquais illustre le fait que la prise en compte de principes généraux tels que l'accès libre du public à la mer côtière, ou la protection de milieux naturels sensibles, peut venir remettre en cause les règles d'utilisation viable du littoral définies localement (si elle implique une limitation par l'Etat du droit d'usage concédé à la communauté gestionnaire). L'intégration de tels principes dans des systèmes de "co-gestion", en accroissant l'hétérogénéité des groupes d'utilisateurs, et le coût de fonctionnement de ces systèmes, pose alors un problème particulier.

Bibliographie

- ADUAM, 1980. *La zone des cinquante pas géométriques. Analyse de l'occupation du sol et de la situation foncière*. Fort-de-France, Martinique : 40p.
- Bromley, DW., Cernea, M., 1989. *The management of common property resources*. World Bank discussion papers n°57. Washington DC. 66p.
- Cox, J., Embree, C. Embree, 1992. *Sustainable development in the Caribbean*. The Institute for Research on Public Policy, Canada : 248p.
- Dufau, J., 1988. *Domaine public : utilisation du Domaine Public Maritime. Droit administratif. Editions techniques*. Juris-Classeurs. 408-3 (remises à jour de 1992).
- Edwards, 1994. *Ownership of renewable ocean resources. Marine Resource Economics* 9 : 253-273.
- Giraud, A., 1991. *Le régime juridique de l'aménagement et de la protection du littoral en France*. Maison franco-japonaise : 44p.
- Girvan, N.P., 1991. *Economics and the environment in the Caribbean : an overview*. Caribbean Conservation Association, Barbados : 260p.
- Godard, O., 1990. *Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel. Revue Economique*, (2) : 215-241.
- Godard, O., 1992. *Environnement, modes de développement à long terme et problèmes de décision : quelques thématiques à privilégier pour les sciences économiques et sociales*. Communication au séminaire "Environnement-développement. La recherche française après la CNUED tenue à Rio", Paris, 7 juillet : 18p.
- Hostiou, R., 1986. *La loi littoral et le DPM naturel. Rev.fr.droit adm.* 2 (5) : 719-729.
- Jentoft, S., McCay, B., 1995. *User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences. Marine Policy* 19 (3) : 227-246.
- Kohn, R.E., 1994. *Alternative property rights to wetland externalities. Ecological economics* (10) : 61-68.
- Kolm, SG., 1986. *L'allocation des ressources naturelles et le libéralisme. Revue Economique* (2) : 207-240.
- Mamontoff, C., 1992. *Evolutions et pratiques de la législation spatiale du littoral, tome II. Les évolutions de la domanialité publique du littoral*. IFREMER-SEM : 62p.
- Mermet, L., 1992. *Stratégies pour la gestion de l'environnement*. L'Harmattan, Collection Environnement. Paris, 205p.
- Montgolfier (De), J., Natali, J.M., 1987. *Le patrimoine du futur. Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*. Economica, Paris.
- Needham, B. (Ed.), 1991. *Case studies of coastal management : experience from the United States*. Coastal Resources Center. University of Rhode Island, USA : 117p.
- North-South Intermedium Limited, 1984. *A fishery development plan for Saint Lucia, 1984-1991*. Ottawa, Ontario, Canada : 178p.

- Nurse, L., 1990. *The deterioration of Caribbean coastal zones : a recurring issue in regional development*. In J.Cox, C.Embree, *Sustainable development in the Caribbean*. The Institute for Research on Public Policy, Canada : 117-126.
- OCDE, 1993. *Gestion des zones côtières, politiques intégrées*. Paris, 143p.
- Ollagnon, H., 1989. *Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel*. in *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*. N.Mathieu et M.Jollivet (sous la direction de). Editions ARF / L'Harmattan. Paris.
- ONF, 1987. *La forêt Martiniquaise, Bilan et perspectives* : 7p.
- Ostrom, E., Schlager, E., 1992. *Property-rights regimes and natural resources : a conceptual analysis*. *Land Economics*, 68 (3) : 249-262.
- Potier, M., 1994. *Cost effectiveness in coastal zone management*. *Marine Policy* 18 (2) : 121-126.
- Schema d'Amenagement de la Martinique (SAM)*, 1974. Atelier d'Urbanisme Antilles-Guyane, Fort-de-France. 4 fascicules.
- Thebaud, O., 1994. *Les conflits d'usage de l'espace littoral martiniquais*. Rapport interne de la Direction des Ressources Vivantes de l'IFREMER 94-024, Paris : 124p.
- Towfighi, P.S., 1994. *Integrated planning and management of coastal areas*. *Marine Policy* 18 (2) : 107-111.
- UNESCO, 1994. *Island Agenda. An overview of UNESCO's work on island environments, territories and societies*. Paris, 131p.
- Weber, J., 1992. *Environnement, developpement et propriete : une approche epistemologique*. In *Gestion de l'environnement, ethique et societe*. J.A.Prades, R.Tessier, J.G.Vaillancourt (Ss. La Direction de). Editions Fides, Quebec.
- Weber, J., 1994. *L'occupation humaine des aires protegees a Madagascar. Diagnostic et elements pour une gestion viable*. Communication au Colloque International sur l'Occupation des Aires Protegees, Mahajunga, Madagascar, 21-25 nov : 17p.
- Willmann, R., Insull, D., 1993. *Integrated coastal fisheries management*. *Ocean and coastal management* (21) : 285-302.

RESUME :

Cette communication examine la question de la gestion du littoral dans les petites îles antillaises de Martinique et Sainte-Lucie, et souligne l'importance des processus de décision dans la mise en application de mesures collectives de contrôle de l'accès et de l'usage des ressources côtières. Ces deux îles paraissent confrontées à des problèmes identiques, issus de l'accroissement et la diversification de la demande pour ces ressources, et en particulier du développement d'activités nouvelles liées au tourisme et aux loisirs, de l'urbanisation, et de l'implantation d'infrastructures de communication sur le littoral. Malgré les mesures réglementaires mises en place, on assiste aujourd'hui à l'accroissement de situations, et à un besoin accru de gestion collective plus effective des côtes.

La communication s'appuie sur les résultats d'une étude monographique des conflits d'usage du littoral en Martinique, menée en 1993 par l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER), ainsi que sur le travail réalisé par l'Institut Caraïbe des Ressources Naturelles (CANARI) concernant l'analyse des conflits et la définition d'un programme d'aménagement du district de Soufrière, à Sainte-Lucie. Dans le cas de la Martinique, l'étude montrait que la gestion effective des espaces publics, terrestres et marins, du littoral ne résulte pas d'une prise de décision intégrée, appliquée plus ou moins efficacement par un gestionnaire unique, mais plutôt des interactions simultanées entre les différents acteurs impliqués dans l'utilisation des côtes. Ceci engendre des situations d'accès libre "de fait" et des conflits, dont la régulation passe en particulier par la définition locale de systèmes de règles collectives, adaptant les principes de gestion publique aux espaces et aux problèmes concernés. Le cas de Soufrière, où une institution a été créée dans le but d'intégrer les activités locales dans un système collectif de régulation, fournit une illustration des problèmes liés à la négociation de tels systèmes, et au processus de décision menant à l'adoption de règles pratiques concernant l'accès aux ressources du littoral et leur usage.