

10^e Conférence des Directeurs des pêches de la CPS

Nouméa, Nouvelle-Calédonie, 14–17 mars 2017

Document de travail 2

Original : anglais

Donner aux pays les moyens d’agir, autonomiser les communautés : mise en œuvre de la Nouvelle partition pour la pêche côtière

Quentin Hanich, Directeur du Programme de gouvernance des pêches du Centre national australien pour les ressources océaniques et la sécurité (ANCORS)

Hugh Govan, Conseiller en politiques et plaidoyer, Réseau d'aires marines sous gestion locale (LMMA)

Neil Andrew, Chargé de recherche principal et Directeur régional du WorldFish (antenne Pacifique)

Moses Amos, Directeur de la Division pêche, aquaculture et écosystèmes marins de la CPS

Lindsay Chapman, Directeur adjoint de la Division pêche, aquaculture et écosystèmes marins de la CPS

Objet

1. Le présent document a pour objet de :
 - favoriser le dialogue sur les problèmes touchant à la mise en œuvre, à l’échelle nationale, de l’approche écosystémique et communautaire de la gestion des pêches ; et
 - proposer une démarche susceptible de contribuer au renforcement des capacités nationales nécessaires pour aider les communautés à assurer en toute autonomie la gestion de leurs ressources côtières afin d’asseoir sur des fondements solides les efforts qu’elles déploient pour concrétiser leurs aspirations en matière de développement et renforcer leur résilience.

Contexte

2. La pêche côtière et lagunaire est vitale pour nombre de pays insulaires océaniques qui ne disposent pas d’autres sources de protéines. Le poisson fournit en effet entre 50 et 90 % des apports en protéines animales dans les zones rurales, et entre 40 et 80 % en milieu urbain. Il est donc préoccupant de noter que, selon les estimations, les trois quarts des pêcheries côtières du Pacifique insulaire ne seront plus en mesure de satisfaire les besoins alimentaires de la population dès 2030, en raison de la croissance démographique, qui devrait atteindre 50 %, de la productivité limitée des pêcheries côtières (aggravée par la surpêche, la pollution et les mauvaises pratiques de gestion des sols responsables de la dégradation des habitats marins) et du caractère inadapté des réseaux de distribution nationaux.

3. C'est dans ce contexte que les chefs d'État et de gouvernement des pays membres du Forum des Îles du Pacifique, réunis en 2015 à l'occasion de leur quarante-sixième Sommet, ont réaffirmé l'importance des pêches et adopté la Feuille de route régionale pour une pêche durable en Océanie. La composante « pêche côtière » de la Feuille de route reprend dans ses grandes lignes la Stratégie de Nouméa, intitulée « Une Nouvelle partition pour les pêches côtières – les trajectoires de changement ». Cette approche inédite contraste singulièrement avec le modèle centralisé de gestion des pêches côtières, en ce qu'elle privilégie les démarches communautaires visant à autonomiser les populations locales et à les aider à assurer par leurs propres moyens la gestion de leurs ressources marines, dans le cadre de la législation et des politiques nationales en vigueur.

4. La Stratégie de Nouméa a été élaborée par les parties prenantes, les experts et les pays de la région lors de la neuvième Conférence des directeurs des pêches, tenue en mars 2015. Elle pose pour principe que la gestion durable et productive des pêches côtières exige de revoir entièrement l'approche suivie, de mieux hiérarchiser les priorités et de faire preuve de volonté politique :

« Apporter des améliorations au secteur des pêches côtières suppose un véritable engagement en matière de moyens et de soutien, tous niveaux confondus (local, national et régional). Les enjeux liés à la contraction des stocks et les graves conséquences qui en découlent doivent être portés à l'attention des plus hauts responsables politiques, au-delà du secteur de la pêche. C'est un prérequis si l'on veut, d'une part, s'assurer que les décisions difficiles qui s'imposent seront prises et, d'autre part, changer concrètement la donne à une échelle tangible. »

5. La Nouvelle partition tient compte de la nécessité de repenser les moyens d'autonomiser les communautés et de renforcer les cadres formels et informels de gouvernance. Elle préconise une démarche coordonnée rassemblant les communautés, les pouvoirs publics, les organisations régionales et les autres acteurs intéressés.

6. Jusqu'à présent, les services des pêches des pays de la région ont concentré leurs ressources et porté leur attention, au plan politique, sur les ressources thonières hauturières. Or, l'urgence grandissante liée aux impacts du changement climatique, les menaces imminentes qui pèsent sur la sécurité alimentaire et le recul des ressources halieutiques côtières observé dans de nombreux pays de la région exigent d'accorder à la pêche côtière, principale source de nourriture des populations océaniques, un degré de priorité bien plus élevé que ce n'est le cas actuellement.

« ... Il est temps que les pouvoirs publics fassent le nécessaire pour que des moyens appropriés soient engagés afin de tirer parti des retombées considérables de la gestion durable des ressources halieutiques côtières. Les financements ponctuels octroyés par les bailleurs et les ONG sont utiles pour les projets de court terme, mais ne peuvent en aucun cas se substituer à l'affectation de fonds publics pérennes en faveur de la gestion des pêches côtières. »

Aujourd'hui, la priorité est de transposer à plus grande échelle les démarches qui ont fait leurs preuves, car :

« Aussi efficaces soient-elles, les solutions de gestion localisée des pêches côtières ne suffiront pas à régler le problème. Il faut trouver les moyens de mettre à profit les expériences réussies et de les transposer sur un territoire côtier plus vaste, où elles prendront tout leur sens. »

7. La Feuille de route régionale et la Nouvelle partition définissent des objectifs et des stratégies précises. La Feuille de route a pour objet d'autonomiser les communautés, de renforcer leur résilience et de diversifier leurs moyens de subsistance, tandis que la Nouvelle partition vise à concrétiser une vision, celle de pêches côtières durables et bien gérées, reposant sur des approches communautaires propres à assurer la sécurité alimentaire des populations océaniques et à leur garantir des avantages économiques, sociaux et écologiques à long terme.

8. La concrétisation de ces objectifs suppose un engagement global et résolu de la part des administrations nationales et infranationales. Dans nombre de pays insulaires océaniques, les zones hauturières relèvent des compétences du ministère de la Pêche, tandis que les zones côtières sont placées sous l'autorité des conseils insulaires ou des administrations provinciales. Or, dans bien des cas, les services locaux chargés de la gestion des pêches disposent de financements et d'effectifs très limités, et la coordination des activités menées aux niveaux local et national laisse beaucoup à désirer. Dans de telles circonstances, on peut s'attendre à ce que la mise en œuvre de régimes de gestion durable des ressources halieutiques non destinées à l'exportation soulève de sérieuses difficultés, tant institutionnelles que réglementaires. Pourtant, les ressources halieutiques côtières sont bien souvent la pierre angulaire de la sécurité alimentaire des populations locales.
9. Les pêches côtières sont gérées selon des modalités de gouvernance informelles et formelles assez approximatives. Nombre de communautés océaniques détiennent des droits de propriété sur les récifs et les habitats côtiers en vertu de régimes de propriété coutumière des zones marines. Cette organisation de l'espace maritime justifie donc pleinement que les communautés décident par elles-mêmes des mesures de gestion durable à mettre en œuvre, et évitent ainsi la « tragédie des biens communs » associée aux systèmes reposant sur le libre accès aux ressources halieutiques. Il est cependant arrivé que des régimes de propriété coutumière soient affaiblis ou démantelés par les autorités coloniales, ou se trouvent fragilisés par la surpopulation et les migrations. Ces bouleversements sont autant d'obstacles majeurs aux efforts déployés par les populations locales et les pouvoirs publics pour lutter contre la surpêche, la dégradation des habitats, les mauvaises pratiques de gestion des terres responsables de l'envasement et de la pollution des zones côtières, ainsi que les méthodes de pêche destructrices.

Enjeux liés à la mise en œuvre de la Feuille de route régionale et de la Nouvelle partition à l'échelle nationale

10. En septembre 2016, les chefs d'État et de gouvernement des pays membres du Forum se sont émus de l'état très préoccupant des ressources halieutiques côtières et ont insisté sur la nécessité d'en renforcer la gestion. Constatant que la gestion des ressources halieutiques côtières ne bénéficiait toujours pas du degré d'attention souhaitée au niveau national, ils ont convenu d'étendre la définition des « ressources halieutiques » aux ressources halieutiques côtières, compte tenu de leur importance pour le devenir des communautés océaniques, la sécurité alimentaire, la santé des populations en général et la lutte contre les maladies non transmissibles en particulier. Ils ont par ailleurs insisté sur la nécessité de veiller à l'intégrité des écosystèmes face à des problèmes tels que les flambées ciguatériques, et d'assurer la gestion durable de la ressource en holothuries. À cette fin, ils ont prié la CPS, en coordination avec les services nationaux des pêches, les organisations membres du Conseil des organisations régionales du Pacifique (CORP) et les groupes communautaires régionaux et nationaux, d'œuvrer au renforcement des mesures en faveur de la gestion des ressources halieutiques côtières et d'y consacrer les moyens nécessaires.
11. La Feuille de route régionale, la résolution des chefs d'État et de gouvernement des pays membres du Forum et la Nouvelle partition soulignent de manière unanime l'urgence qu'il y a à renverser la tendance à l'appauvrissement des ressources côtières et à améliorer la capacité des communautés, des différents acteurs concernés et des pouvoirs publics à en assurer la gestion durable. Elles ont aussi contribué, au niveau régional, à susciter un fort intérêt pour la question de la gestion des ressources côtières parmi les bailleurs de fonds, les organisations membres du CORP et les organisations non gouvernementales (ONG) partenaires. Pour autant, ce n'est pas à l'échelle régionale, mais bien aux niveaux national et provincial, et à l'échelle des îles et des communautés locales, qu'il faut renforcer les capacités et promouvoir un engagement résolu en faveur de la gestion durable des ressources.

12. Ce constat soulève des questions importantes pour les administrations nationales.

- A. La Nouvelle partition définit comme suit les huit résultats à atteindre pour améliorer le bien-être des communautés côtières de la région et préserver la productivité et la santé des écosystèmes et des stocks halieutiques :
- i. Les communautés côtières sont mieux informées et plus autonomes, et les droits des utilisateurs clairement définis.
 - ii. Les mesures de gestion et les politiques s'appuient sur des informations suffisantes et pertinentes.
 - iii. La gestion des pêches côtières est reconnue et bénéficie d'un soutien et d'un engagement forts de la part de la classe politique aux échelons national et infranational.
 - iv. Les services des pêches revoient leurs priorités, sont transparents, redevables de leur action et dotés de moyens appropriés, et contribuent à la gestion des pêches côtières et au développement durable au moyen d'approches écosystémiques et communautaires.
 - v. Les politiques, la législation et les plans de gestion sont actualisés et renforcés.
 - vi. Les parties prenantes et les principaux secteurs d'influence collaborent et coordonnent efficacement leurs actions.
 - vii. Les différents membres de la communauté (notamment les femmes, les jeunes et les groupes marginalisés) bénéficient d'un accès équitable aux avantages et sont plus justement associés à la prise de décisions.
 - viii. La diversification des moyens d'existence permet d'alléger les pressions s'exerçant sur les ressources halieutiques et d'accroître les revenus des communautés, et contribue à une meilleure gestion des pêcheries.

Quelles sont les capacités à renforcer aux niveaux national et international pour atteindre ces objectifs ?

- B. Comment la région peut-elle, à titre collectif, cibler ses efforts et ses ressources sur le renforcement des capacités nationales et infranationales et faire en sorte que les administrations nationales elles-mêmes soient mieux à même d'autonomiser les communautés et d'atteindre les objectifs énoncés dans la Feuille de route régionale et la Nouvelle partition ? À titre d'exemple, les pays membres de la CPS devraient-ils se doter d'un cadre national de mise en œuvre ou de cogestion¹, quelle qu'en soit la forme, afin de faciliter l'élaboration, au plan national, de politiques et de plans de travail adaptés de gestion des pêches côtières, et de définir des orientations générales à l'intention des bailleurs de fonds, des organisations membres du CORP et des ONG partenaires ?
- C. Quelles sont les mesures prises à l'échelle nationale en réponse à ces enjeux et aux fins des objectifs de la Feuille de route régionale et de la Nouvelle partition ?
- D. Que peut-on faire de plus pour apporter des solutions à ces problèmes, de sorte que l'ensemble des administrations compétentes, tous niveaux confondus, puissent contribuer à l'autonomisation des communautés au travers d'approches écosystémiques et communautaires de la gestion des pêches ?
- E. Comment améliorer la représentation des populations locales à l'échelle des provinces et des îles et aux niveaux national et régional, de sorte que les progrès puissent être mesurés et que les communautés soient davantage entendues ?

¹ Si cette approche est retenue, les travaux que le Réseau d'aires marines protégées sous gestion locale (LMMA) a déjà menés dans ce domaine pourraient constituer un bon point de départ.

Recommandations

13. Les directeurs des pêches sont invités à :

- débattre des problèmes liés à la mise en œuvre, à l'échelle nationale, de l'approche écosystémique et communautaire de la gestion des pêches ;
- examiner l'option consistant à élaborer un cadre national de mise en œuvre ou de cogestion qui viendrait appuyer l'élaboration de politiques et de plans de travail nationaux et infranationaux de mise en œuvre de l'approche écosystémique et communautaire de la gestion des pêches, et définirait des orientations générales à l'intention des bailleurs de fonds, des organisations membres du CORP et des ONG partenaires ; et
- formuler des conseils à l'intention de la CPS quant aux moyens de renforcer l'approche écosystémique et communautaire de la gestion des pêches, à l'appui de la mise en œuvre de la Nouvelle partition et de la Feuille de route régionale.