

Secrétariat général de la Communauté du Pacifique

Sixième Conférence des directeurs des pêches
(9–13 février 2009, Nouméa, Nouvelle-Calédonie)

Document de travail 7

Original : anglais

Application de l'approche écosystémique de la gestion des pêches

Division Ressources marines
Secrétariat général de la Communauté du Pacifique
Nouméa, Nouvelle-Calédonie

www.spc.int/mrd



6TH SPC HEADS OF FISHERIES MEETING, 9–13 FEBRUARY 2009, NOUMEA, NEW CALEDONIA
6^e CONFÉRENCE DES DIRECTEURS DES PÊCHES DE LA CPS, 9–13 FÉVRIER 2009, NOUMÉA, NOUVELLE-CALÉDONIE

Application de l'approche écosystémique de la gestion des pêches

Introduction

1. Si l'approche écosystémique de la gestion des pêches a fait l'objet de discussions et de débats dans un grand nombre de rencontres internationales, elle ne constitue pas un concept nouveau pour les îles du Pacifique, surtout à l'échelle des collectivités locales. Les définitions proposées par les nombreux partisans de cette approche varient du tout au tout. La plupart d'entre elles se fondent sur les méthodes scientifiques et techniques préconisées individuellement par ses défenseurs. Alors que ces méthodes ont pu être expérimentées, parfois avec succès, dans d'autres régions du monde, elles ne peuvent être appliquées aux petits pays insulaires du Pacifique sans être en grande partie modifiées et adaptées aux contextes particuliers locaux. Les pays insulaires océaniques revêtent, sous de nombreux aspects, un caractère unique, de sorte que les modèles pensés pour y appliquer de nouvelles approches doivent tenir compte des particularités locales, telles que les traditions et les coutumes, le tissu social, les protocoles en vigueur dans les milieux officiels et villageois, la religion et la quantité de ressources disponibles. Tous ces facteurs essentiels sont souvent absents des approches actuellement proposées, de sorte que nombre des modèles écosystémiques de gestion des pêches sont inappropriés pour les îles du Pacifique.
2. L'approche écosystémique de la gestion des pêches que prône le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS) repose sur son programme de gestion communautaire des pêches, que beaucoup de pays insulaires océaniques connaissent bien pour l'avoir pratiqué. L'enjeu est désormais de trouver une méthode acceptable qui permette de faire de la gestion écosystémique un volet à part entière du programme de gestion communautaire des pêches. C'est dans ce contexte qu'est en train de prendre forme une méthode intégrée, désignée approche communautaire et écosystémique de la gestion des pêches. Cette approche intégrée propose, pour la plupart, des mesures que les pays insulaires océaniques ont déjà appliquées dans le cadre du programme de gestion communautaire de la CPS. On y trouve aussi d'importantes idées sur la constitution, à l'échelon national, d'organes consultatifs chargés de s'assurer que les étapes de mise en œuvre d'une nouvelle approche intégrée sont compatibles avec les moyens à la disposition des pays, y compris leurs moyens financiers.

Définition d'une approche communautaire et écosystémique de la gestion des pêches

Étude préliminaire

3. L'étude préliminaire s'apparente, dans une certaine mesure, à l'exercice de cadrage réalisé pour le modèle de gestion écosystémique des pêches de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). L'étude préliminaire a ceci d'important qu'elle permet de déterminer si la demande d'un pays souhaitant se doter d'un programme de gestion communautaire et écosystémique des pêches doit aboutir. Elle cherche principalement à évaluer le volume de ressources disponibles à l'échelon local afin de s'assurer que la mise en place du programme est possible. Entre autres aspects, l'étude s'attache particulièrement à des questions telles que le nombre d'agents nécessaires au bon fonctionnement du programme, l'engagement du service des pêches du pays concerné à réserver, chaque année, des crédits budgétaires au programme, l'existence de lois pertinentes permettant de conférer un statut juridique au programme et l'attitude générale du grand public et des collectivités locales face à la perspective de mettre sur pied un tel programme. À partir de l'étude préliminaire, des recommandations sont aussi adressées au service des pêches qui désire mettre en place un programme. Ces recommandations portent sur la marche à suivre avant la mise en place du programme à proprement parler.

Concertation nationale

4. Une fois que le service des pêches concerné a donné suite aux recommandations, une concertation doit être organisée à l'échelon national. Elle a pour but de former les agents du service des pêches et les autres interlocuteurs intéressés à l'utilisation, d'une part, des méthodes participatives et consultatives dans les relations avec les membres des villages et, d'autre part, du diagramme de l'arbre (problème/solution) afin de recueillir des informations des villageois. On croit parfois, à tort, qu'il est simple de travailler avec les villageois. Or, les agents des services des pêches, amenés à travailler sur le terrain, doivent acquérir des compétences spécialisées. Cet apprentissage est indispensable à ceux qui souhaitent, par le biais de méthodes participatives, se mettre en rapport avec les villageois pour obtenir des informations. L'étape consultative prévue dans les concertations villageoises demande, elle aussi, des compétences particulières. La concertation nationale s'étale normalement sur cinq jours.

Mise au point d'un modèle communautaire et écosystémique de la gestion des pêches

5. Bien que les principes qui président à la réussite d'un programme de gestion communautaire et écosystémique des pêches soient plus ou moins les mêmes d'un pays à l'autre, les étapes à suivre pour y arriver ne le sont pas forcément. Les modèles communautaires et écosystémiques doivent tenir compte d'importants paramètres, tels que les traditions et la culture, le tissu social, les protocoles en vigueur dans les milieux officiels et villageois, la religion et la quantité de ressources disponibles. Il n'est pas deux pays identiques. Les modèles varient donc d'un pays à l'autre, et encore plus d'une région à l'autre (Polynésie, Micronésie et Mélanésie). La mise au point des modèles est emmenée par les agents du service national des pêches, qui promeut l'approche communautaire et écosystémique de la gestion des pêches avec les conseils et le soutien de la CPS. L'inclusion du volet écosystémique à la gestion communautaire des pêches complique la résolution de certains problèmes dès lors qu'elle dépasse le cadre des capacités des villages et du service des pêches. Par conséquent, il est important qu'une partie du modèle expose les méthodes à employer face aux problèmes qui échappent au domaine de compétences des villages et du service des pêches.

Élaboration d'un plan de gestion communautaire des pêches

6. Un plan de gestion communautaire des pêches consiste en un document d'orientation rédigé par les membres de la collectivité avec le concours du service national des pêches. Il pose les engagements et les obligations que chaque village devra tenir afin de gérer ses ressources halieutiques et son milieu marin. Il comporte aussi la liste des prestations et du soutien technique attendus du service des pêches pour appuyer les mesures de gestion adoptées par le village. Il appartient à chaque village, épaulé par la force publique, de veiller au suivi et au respect du plan.
7. Consultation et participation de la collectivité : La mise en œuvre des programmes de gestion se heurte à l'absence d'informations scientifiques et statistiques sur les pêcheries côtières dans la plupart, voire la totalité, des pays insulaires océaniques. Cela dit, les villages de pêcheurs qui exploitent ces ressources depuis de nombreuses années détiennent un savoir local qui peut être considéré essentiel, dès lors que ces villages deviennent acteurs de l'approche communautaire et écosystémique de la gestion des pêches. Les savoirs locaux et autochtones complètent les informations scientifiques disponibles. L'étape de consultation et de participation permet aux villageois d'élaborer un plan de gestion des ressources halieutiques et du milieu marin qui leur est propre, avec l'aide des membres du village formés pour animer des consultations.

8. Réunions de concertation villageoises : Ces réunions ont pour but premier de recueillir des informations auprès des villages participants en vue d'élaborer un plan de gestion communautaire des pêches. Elles visent à déceler les principaux problèmes qui se posent à un village donné et à trouver des éléments de solution. À chaque réunion, on nomme une personne chargée d'animer les discussions et une autre chargée de prendre des notes. Dans les pays où l'effectif du service des pêches est suffisant, des agents du service, formés à cet effet, assument ces rôles. En revanche, lorsque le service national des pêches manque de personnel, des représentants du village sont formés pour animer les discussions. Un même village peut être compartimenté en plusieurs groupes différents (chefs coutumiers, hommes, femmes, jeunes, etc.). Dans ce cas, il est plus facile de les réunir tous le même jour dans des concertations distinctes. Toutefois, la marche à suivre peut varier d'un pays à l'autre en fonction de son tissu social. Les réunions se fondent sur des méthodes participatives. Parmi les quelques outils participatifs existants, la CPS recourt principalement au diagramme de l'arbre (problème/solution) pour analyser les informations confiées par les villageois.
9. Constitution d'un comité consultatif des pêches : Il est important de mettre en place un comité consultatif des pêches chargé d'élaborer le plan communautaire de gestion des pêches. Le comité se compose de représentants de chaque groupe sociétal du village qui participe aux réunions de concertation. Le comité se réunit plusieurs fois (deux à trois fois) pour examiner de façon plus approfondie les résultats des réunions tenues dans le village, en particulier les problèmes et solutions dégagés par chaque groupe. Le comité décide ensuite quelles sont les solutions les plus prometteuses, quelles actions doit conduire le village et quel type de soutien doit fournir le service officiel concerné (service des pêches) ou d'autres institutions publiques.
10. Le comité consultatif des pêches (épaulé par les agents du service des pêches) élabore la première mouture du plan de gestion communautaire des pêches. Le plan doit être rédigé avec soin de façon à ce qu'il reste accessible à la plupart des villageois, sans être trop simpliste pour éviter d'en diluer le contenu.
11. Approbation du plan de gestion communautaire des pêches : Les responsables locaux se réunissent pour examiner le plan de gestion communautaire des pêches. Ce document comporte la liste des engagements pris par le village en matière de gestion et de conservation des ressources, et celle des prestations et du soutien technique attendus du service des pêches et des autres organismes publics. Les membres du comité consultatif des pêches remettent le plan de gestion aux responsables locaux au cours d'une rencontre formelle s'inscrivant dans le cadre culturel approprié. Les agents des services des pêches y assistent en tant qu'observateurs (et marquent ainsi l'importance de l'événement), mais, dans toute la mesure du possible, ce sont les membres du comité consultatif qui répondent à toute question relative au plan. Si les responsables locaux acceptent le plan, il leur est demandé de désigner un comité de gestion communautaire des pêches, chargé de superviser sa mise en œuvre.

Application et suivi du plan

12. Un plan de gestion communautaire des pêches bien articulé et bien rédigé aura bien peu d'utilité s'il n'est attaché à aucun dispositif efficace d'application et de suivi. L'application et le suivi du plan relèvent de la responsabilité d'un comité de gestion des pêches. Certains pays désignent cet organe sous le nom de comité de suivi et d'application. D'autres pays, comme Tuvalu, comptent déjà un comité pouvant assumer cette fonction (*falekaupule*) – en l'occurrence un comité qui supervise tout projet mené au sein du village. Le comité de gestion des pêches s'assure que le village tient, dans les délais prévus, les engagements qu'il a contractés en vertu du plan de gestion communautaire des pêches. Il veille également au respect des obligations conférées par le plan au service des pêches dans les domaines de l'assistance technique et des formations de proximité. Le comité informe les responsables locaux de l'état d'avancement du plan et collabore étroitement avec le service des pêches à sa mise en œuvre.

13. Il est important que le comité de gestion des pêches et le service des pêches se réunissent une fois par mois de sorte à examiner et à évaluer les progrès réalisés et à planifier les activités à mettre en œuvre le mois suivant. Ces réunions remplissent une fonction importante, à savoir l'examen des accords prévus au titre des plans de gestion communautaire des pêches de tous les villages visés par le programme, et ce, afin de s'assurer que les engagements pris tant par les villages et que par le service des pêches se concrétisent.
14. Il est fortement recommandé de tenir une réunion de concertation sur la gestion communautaire des pêches et du milieu marin une fois que quelques villages se sont dotés d'un plan de gestion complet. Des représentants de chaque village participant sont conviés à cette réunion, le but étant de permettre aux comités des différents villages d'échanger des informations et de déterminer la façon dont ils pourraient s'entraider. La réunion est aussi l'occasion de faire remonter l'information des villages au programme en vue d'améliorer ce dernier.

Évaluation du programme de gestion communautaire et écosystémique des pêches

15. Pour évaluer la réussite du programme, la CPS conduit des évaluations semestrielles ou annuelles, en fonction de l'avancement du programme. Ces visites ont lieu tous les six mois lorsque le programme vient d'être mis sur pied. À mesure qu'il avance, les visites peuvent s'espacer. Ces évaluations ont pour but de faire le point sur le programme au regard des cibles qui lui sont associées. Certaines questions importantes peuvent faciliter cette évaluation. En voici quelques-unes :
 - Combien de plans de gestion communautaire des pêches a-t-on institués depuis la création du programme et combien d'entre eux sont appliqués avec succès ?
 - Combien d'aires marines protégées a-t-on instaurées et comment sont-elles surveillées ?
 - Combien de villages participant au programme ont adopté des règlements locaux sur les pêches ou des arrêtés régissant la gestion des pêches et par quels moyens vérifie-t-on leur application et leur respect ?
 - Dans quelle mesure les villages ont-ils tenu les engagements qu'ils avaient contractés aux termes de leur plan de gestion communautaire des pêches et, le cas échéant, quels sont les problèmes rencontrés ?
 - Le service des pêches a-t-il respecté les obligations qui lui étaient attribuées dans le plan ?
16. Ces questions, parmi d'autres, contribuent à faire le point sur l'avancement d'un programme national de gestion communautaire et écosystémique des pêches. L'évaluation permet de s'attarder sur les difficultés rencontrées et sur les solutions à y apporter et de proposer des recommandations visant à améliorer le programme.

Conclusion

17. Trois principes de base président à l'établissement d'un système efficace de gestion communautaire et écosystémique des pêches, qui doit déboucher sur un plan de gestion communautaire des pêches.

18. En premier lieu, les villages de pêcheurs doivent avoir conscience des problèmes qui affectent le milieu marin et les ressources halieutiques et la volonté d'intervenir pour y remédier. Si la nécessité de préserver les ressources et l'environnement marins est largement reconnue dans de nombreux villages en Océanie, il peut se révéler nécessaire de motiver ceux-ci et de leur donner des conseils techniques. Il s'agit aussi de convaincre les villages que c'est à eux, et non aux pouvoirs publics, qu'il incombe de gérer leur environnement marin. Le premier indicateur de réussite d'un programme de gestion communautaire et écosystémique correspond au nombre de villages qui poursuivent leurs engagements et les activités prévues dans leur plan de gestion, qui veillent au respect des règlements qu'ils adoptent et qui se dotent d'un comité de gestion des pêches dynamique et respecté.
 19. En deuxième lieu, les villages de pêcheurs doivent exercer un droit de tutelle coutumier, *de facto* ou *de jure*, sur les eaux contiguës. Dans les pays où ce n'est pas le cas, il peut être nécessaire d'octroyer ces droits, comme les droits d'utilisation territoriale dans le secteur des pêches proposés aux Philippines. Au Samoa, les conseils des villages sont compétents pour élaborer des règlements locaux sur les pêches qui, une fois validés par l'État, ont force exécutoire au titre du droit national.
 20. En troisième lieu, le service des pêches doit posséder les capacités techniques et scientifiques, ainsi que la volonté, nécessaires pour appuyer les engagements pris par les villages et encourager le développement d'autres activités de pêche. Parce que les pêcheurs vivriers visent des objectifs à court terme, à savoir subvenir à leur besoins immédiats, tout programme de gestion communautaire et écosystémique qui ne prévoit pas de sources de remplacement des ressources protégées est voué à l'échec. Nombre des mesures de conservation (qu'elles reposent sur l'approche communautaire ou non), telles que l'interdiction des méthodes de pêche destructrices ou l'instauration de tailles minimales autorisées pour les captures, provoquera une diminution à court terme des prises. Les pays insulaires océaniques ont besoin d'un appui scientifique, par exemple, pour inventorier les sites présélectionnés pour constituer une réserve marine, mettre sur pied des fermes piscicoles dans les villages et réensemencer les stocks épuisés de mollusques et de coquillages. Des recherches scientifiques sont aussi nécessaires pour réorienter l'effort de pêche vers les zones situées juste à l'extérieur des récifs afin de soulager les zones littorales fortement exploitées. Sans un tel soutien, il sera difficile de pérenniser les programmes de gestion communautaire et écosystémique des pêches.
-