

Revitaliser le système des garde-pêche aux Fidji : conclusions du deuxième forum des garde-pêche de la division Nord

Watisoni Lalavanua¹, Damian Johnson², Kolinio Naivalu³, Richard Veeran², Sangeeta Mangubhai¹, Alivereti Tuinamata³, Jone Tamanitoakula¹, Epeli Loganimoce¹, Maria Rosabula³ et Steven Lee⁴

Coorganisé à l'initiative du ministère fidjien des Pêches (division Nord) et de la Wildlife Conservation Society, le deuxième forum des garde-pêche de la division Nord a eu lieu le 15 mai 2018 à Labasa (Fidji). Il a été officiellement ouvert par Beni Nasamu, commissaire adjoint et directeur des enquêtes criminelles de la police fidjienne (division Nord), et animé par Alivereti Tuinamata, du ministère fidjien des Pêches (division Nord).

Contexte

L'application de la législation et de la réglementation relatives à la pêche côtière aux Fidji est une entreprise compliquée, du fait de la faiblesse de ressources humaines et financières à l'appui de la gestion du secteur, ainsi que de l'étendue des eaux littorales fidjiennes. Afin de traiter ce problème, un alinéa de la loi de 1959 sur les pêches dispose que le ministre peut nommer des garde-pêche **honoraires**, chargés de la **prévention** et de la **détection** des infractions à ladite loi, ainsi que de l'**application** de ses dispositions. Le pouvoir de nommer des garde-pêche a été confié au Secrétaire permanent du ministère des Pêches le 11 novembre 1965.



Des garde-pêche contrôlent la glacière d'un pêcheur. Crédit photo : Partners in Community Development Fiji (© PCDF)

Au fil du temps, de nombreuses recommandations de révision et d'amélioration du système de garde-pêche fidjien ont été formulées, afin d'en optimiser l'efficacité. On estime que près de 4 000 garde-pêche ont été formés dans tout le pays au cours des 20 dernières années, pour un coût de 3 000 à 10 000 dollars fidjiens par formation (Gillett 2018), même s'il ne s'agit là que d'une approximation. En outre, seuls 1 à 2 % des garde-pêche signalaient des activités illégales (Gillett 2018). Le nombre de garde-pêche actifs et inactifs est inconnu, et la coordination avec les forces de l'ordre s'avère difficile, provoquant des malentendus et de la frustration de part et d'autre. Compte tenu de l'importance des attributions des garde-pêche en vertu de la loi, un rapport publié récemment par Gillett *et al.* (2017) a recommandé la formulation d'une stratégie de revitalisation de ce système aux Fidji afin de favoriser le respect des lois et des règlements sur la pêche, et de prévenir les activités illégales dans ce domaine.

Le 15 mai 2018, le ministère des Pêches et la Wildlife Conservation Society ont coorganisé le deuxième forum des garde-pêche de la division Nord à Labasa. À cette occasion, des garde-pêche et autres acteurs concernés de Vanua Levu ont pu partager des idées et des recommandations, contribuant ainsi à l'élaboration d'une stratégie nationale pour les garde-pêche aux Fidji. Cette stratégie est considérée comme un outil important du dispositif mis en œuvre par le ministère des Pêches afin de faire respecter les règles en vigueur, et un élément essentiel du plan national en cours d'élaboration en la matière par la division du ministère chargée de la gestion de la pêche côtière. Le forum est tombé à point nommé, offrant au ministère une occasion unique de consulter les garde-pêche et les autres parties prenantes de la division Nord sur des aspects clés du respect et de l'application des dispositions prises en matière de pêche.

¹ Wildlife Conservation Society – Programme-pays des Fidji, 11 Ma'afu Street, Suva, Fidji

² Ministère des Pêches, division Gestion de la pêche côtière, Suva, Fidji

³ Ministère des Pêches, division Nord, Macuata House, Labasa, Fidji

⁴ PO Box 4332, Nadi, Fidji

Ses principaux objectifs étaient les suivants : 1) présenter un état des lieux du système actuel des garde-pêche ; 2) mettre au point les critères de nomination des garde-pêche aux Fidji ; et 3) examiner la version préliminaire d'un manuel et d'un guide pratique pour les garde-pêche.

L'édition 2018 du forum s'est inspirée de celle de 2015, dont l'objectif était principalement de mieux faire connaître la législation et la réglementation du secteur aux garde-pêche ; un dispositif visant à garantir l'application des dispositions relatives aux tortues, élaboré par la Fiji Environmental Law Association (FELA), leur avait également été présenté. L'édition 2018 du forum a été généreusement financée par la David and Lucile Packard Foundation.

L'expérience d'Asaeli Drugu, garde-pêche pour la division Nord dans le district de Nadi (province de Bua)

Asaeli Drugu a fait part de son expérience de garde-pêche dans la province de Bua. Il a en effet été nommé garde-pêche honoraire à la suite d'un conseil du village (*bose vakoro*). À l'issue de sa formation initiale, il a reçu un badge d'identification et a commencé à travailler. Selon lui, son rôle consiste à prévenir les infractions à la loi de 1942 sur la pêche, à détecter toute violation des règles et à faire appliquer la législation relative à la pêche et à l'environnement marin. Garde-pêche pour son district depuis plus de dix ans, Asaeli Drugu est également membre du Bua Yaubula Management Support Team, un comité chargé de la gestion durable des ressources naturelles dans la province de Bua.

Il a évoqué plusieurs des difficultés auxquelles il a été confronté dans l'exercice de ses fonctions.

- Par exemple, il a un jour surpris un groupe de braconniers présumés en train de violer la loi sur la pêche pour la quatrième fois. La troisième fois qu'il avait constaté une infraction, lui et plusieurs membres de sa communauté avaient ramené les braconniers à terre et confisqué leurs prises et leurs engins de pêche. Cependant, lors de cette quatrième interpellation, les braconniers ont pointé un fusil à harpon sur lui et l'ont menacé verbalement.
- Il arrive qu'un chargé de vulgarisation halieutique préfère résoudre un conflit de manière traditionnelle plutôt que d'engager des poursuites judiciaires. Asaeli Drugu a cité un exemple, dans lequel un chargé de vulgarisation halieutique a accompagné des contrevenants présumés dans le village où avait eu lieu le braconnage pour qu'ils présentent leurs excuses auprès des instances traditionnelles. Il ne savait pas s'il s'agissait de la bonne marche à suivre, ni si le chargé de vulgarisation halieutique avait le droit d'agir de la sorte.
- Le ministère des Pêches et les garde-pêche supposent que les agents de police connaissent bien la législation relative à la pêche ainsi que le droit pénal ; toutefois, ce n'est pas toujours le cas, ces connaissances variant d'un agent à l'autre.
- Mis à part les badges d'identification remis par le ministère, les garde-pêche n'ont pas le matériel de base qui leur permettrait d'exercer leur fonction ou de les aider dans leur tâche, tel que des lampes torches, des jumelles, des uniformes ou encore des embarcations.

Revitaliser le système des garde-pêche pour optimiser leur action

Au cours du forum, les garde-pêche de la division Nord ont pu réfléchir à leurs expériences riches et variées, et proposer des suggestions tant sur la sélection et la nomination des garde-pêche, que sur les structures et les ressources nécessaires pour améliorer et appuyer leur action sur le terrain.

Pour ce qui est de la sélection et de la nomination, les trois grandes recommandations suivantes ont été formulées :

- Les garde-pêche de la division Nord ont proposé un système de nomination par consensus au niveau du *bose vakoro* (conseil du village). Les candidats retenus seraient ensuite présentés au *bose ni tikina* (conseil du district) et au *bose ni yasana* (conseil de la province) pour une nouvelle sélection et la prise de décision ultime. Les garde-pêche ainsi nommés devraient enfin suivre une formation poussée pour se préparer à leur nouvelle fonction.
- Lors de la sélection, priorité doit être donnée aux candidats jeunes (de 18 à 45 ans), éduqués (sachant lire et comprendre la législation), dotés d'un casier judiciaire vierge, titulaires d'un certificat ou d'un permis de navigation, et capables de réparer le moteur de petites embarcations. À noter que l'exigence concernant la navigation ou la réparation des moteurs peut limiter le choix des candidats. Par exemple, rares sont les femmes à remplir ces critères, et à pouvoir ainsi accéder à cette fonction. De même, ces prérequis maritimes reposent sur les limites de la législation actuelle relative au système des garde-pêche (la loi de 1942 sur la pêche), selon laquelle le travail des garde-pêche consiste avant tout à faire appliquer les dispositions en vigueur⁵, et leurs pouvoirs en la matière s'exercent essentiellement en mer. Une perception plus large des critères de nomination des garde-pêche, ainsi que des pouvoirs législatifs qui leur sont conférés, permettrait également d'assouplir ces exigences pour l'ensemble des garde-pêche nommés.
- Si les participants ne partageaient pas tous le même avis, la majorité d'entre eux ont estimé qu'il fallait encourager les femmes à devenir garde-pêche, compte tenu de leur rôle dans le domaine de la pêche côtière, et parce qu'il s'agit pour elles d'un droit constitutionnel. À ce jour, très peu de femmes de Vanua Levu ont été nommées garde-pêche. Cependant, l'exercice de cette fonction nécessite de dépasser certaines normes culturelles et de briser les stéréotypes sur la répartition des rôles entre les hommes et les femmes, ainsi que d'offrir davantage de soutien et de possibilités aux femmes intéressées et, *in fine*, nommées.

Au cours du forum, les garde-pêche ont également déterminé trois axes de travail prioritaires pour l'exercice de leur fonction :

- Une meilleure compréhension de la loi sur la pêche et des règlements et politiques connexes renforcerait la confiance des garde-pêche dans le cadre de leur travail. Il faut pour

⁵ L'article 3 de la loi de 1942 sur la pêche (chapitre 158) dispose que le Secrétaire permanent peut nommer des garde-pêche honoraires, chargés de la prévention et de la détection des infractions à ladite loi, ainsi que de l'application de ses dispositions.



Des garde-pêche confisquent du matériel à des braconniers. Crédit photo : Partners in Community Development Fiji (© PCDF)

cela mettre au point des documents ou des outils pédagogiques à leur intention, qui récapitulent les lois et politiques applicables de façon claire, évitant toute erreur d'interprétation. La FELA a en partie répondu à cette demande en élaborant un manuel sur le sujet en coopération avec le ministère des Pêches.

- Les garde-pêche estiment que le badge d'identification qui leur est fourni à l'issue de leur formation ne leur permet pas d'exercer efficacement leur fonction. Le manque de ressources essentielles, telles que jumelles, uniformes officiels, lampes torches, carburant et embarcations, limite leur capacité à faire respecter et appliquer efficacement les dispositions en vigueur.
- Les garde-pêche estiment également qu'ils ne sont pas suffisamment rémunérés compte tenu du temps consacré à leur travail et des risques importants auxquels ils peuvent être confrontés. Au-delà d'une simple rémunération, certains ont évoqué la nécessité de souscrire une assurance maladie ou responsabilité qui les couvrirait en cas d'accident ou de décès. Cette question est délicate pour le ministère des Pêches, car elle engendre un certain risque, ainsi que des coûts de fonctionnement potentiellement élevés. Pour le moment, les débats sur le rôle des garde-pêche ont fait la part belle à l'application des lois et des règlements. Cependant, la loi de 1942 sur la pêche dispose que les attributions du garde-pêche incluent la prévention des infractions, qui ne saurait se réduire à une simple application des règles. L'éducation et la sensibilisation sont essentielles au respect de la législation et à la prévention des infractions en matière de pêche, et les garde-pêche peuvent jouer un rôle

de premier plan en incitant les personnes concernées à se conformer spontanément aux règles en vigueur. Pour être efficace, la stratégie nationale pour les garde-pêche devra aborder le rôle de ces derniers ainsi que les ressources minimales nécessaires à sa mise en œuvre.

Enfin, les garde-pêche ont été chargés de réfléchir à ce que serait pour eux la structure idéale d'un système national de garde-pêche aux Fidji. Leurs recommandations seront prises en considération par le ministère des Pêches lors de l'examen du système actuel, qui repose sur les divisions, et de l'élaboration d'une stratégie remaniée au cours des douze prochains mois. Les participants au forum ont ainsi formulé six grandes suggestions :

- Il faut définir et mettre en place des voies de communication claires entre les garde-pêche, d'une part, et la police et le ministère des Pêches aux Fidji, d'autre part ; ces voies doivent être incluses dans la stratégie nationale pour les garde-pêche. Le plan de communication doit clairement définir les rôles et les responsabilités, le temps de réaction et les mesures à prendre, ainsi que les modes de communication. Cela permettra d'améliorer les relations entre les garde-pêche et les forces de l'ordre, tout en optimisant l'efficacité du travail de chacun.
- Le mandat des garde-pêche doit être clairement défini et intégrer une procédure de contrôle ; le document d'autorisation doit mentionner explicitement la date d'expiration du mandat. Si le mandat lui-même n'a pas été abordé lors du forum, il faut souligner que des mandats trop courts favoriseront la rotation des garde-pêche et nécessiteront

des formations plus fréquentes, rendant le système des garde-pêche inefficace et trop coûteux pour le ministère des Pêches.

- La constitution et la reconnaissance d'une association de garde-pêche à l'échelle du district ou de la province ont été évoquées avec force lors du forum. Une telle association aiderait les membres à mettre sur pied un « réseau de garde-pêche », afin de mieux coordonner leurs efforts et de partager des informations sur les braconniers, notamment les récidivistes. Elle pourrait également travailler avec des associations de pêcheurs pour encourager le respect volontaire des lois, des règlements et des politiques régissant la pêche aux Fidji.
- Les garde-pêche ont suggéré de modifier la législation pour leur permettre de sanctionner les infractions par des amendes payables sur-le-champ. Les conséquences juridiques et administratives d'une telle évolution doivent être étudiées et débattues plus avant, car les structures nécessaires à la mise en place d'un tel système peuvent être lourdes, et les contrevenants présumés doivent tout de même avoir la possibilité de contester l'amende s'ils nient leur responsabilité.
- Un système de licence et de redevance doit être étudié pour permettre le paiement⁶ des garde-pêche et couvrir leurs frais de fonctionnement (assurance, carburant, matériel ou encore déplacements). Le ministère des Pêches étudie actuellement la mise en place de droits d'accès standard aux lieux traditionnels de pêche dans tout le pays, qui pourraient constituer une source de financement intéressante. Par ailleurs, il est préférable que tous les débats concernant la pertinence ou le niveau des ressources et des paiements dévolus aux garde-pêche aient lieu une fois que le rôle de ces derniers dans le respect et l'application de la législation et de la réglementation fidjiennes relatives à la pêche aura été précisé. La stratégie pour les garde-pêche et la stratégie plus globale de respect des dispositions en vigueur devront traiter cette question essentielle.
- La fonction et le travail des garde-pêche doivent être valorisés, notamment sur les réseaux sociaux, afin d'aider le grand public à mieux comprendre et soutenir le rôle indispensable qu'ils jouent dans le secteur de la pêche côtière aux Fidji. Les garde-pêche doivent également être mis en avant à tous les niveaux de gouvernance locale, ainsi qu'aux principaux conseils traditionnels, tels que le *bose ni yasana* (conseil de la province), le *bose ni tikina* (conseil du district) et le *bose vakoro* (conseil du village). L'annonce publique des interpellations de braconniers et des poursuites engagées à leur encontre pourrait favoriser la promotion et la reconnaissance du rôle essentiel des garde-pêche aux Fidji, et encourager fortement le respect durable des rèles.



Un garde-pêche refuse de donner son badge d'identification à un braconnier.
Crédit photo : Partners in Community Development Fiji (© PCDF)

Bibliographie

- Gillett R. 2018. A review of Fiji's fish warden system. Wildlife Conservation Society, Fiji. 25 p.
- Gillett R., Southen P. and Freeman I. 2017. A brief review of monitoring, control and surveillance in Fiji's inshore fisheries. The Packard Foundation, New Zealand Ministry of Primary Industry and the Pacific Community. 14 p.

Pour plus d'informations :

Watisoni Lalavanua

Responsable des pêches, Wildlife Conservation Society – Programme-pays des Fidji
wlalavanua@wcs.org

Kolinio Naivalu

Responsable des pêches – Division Nord, ministère des Pêches, Fidji
krnaivalu35@gmail.com

Richard Veeran

Responsable des pêches – Division Gestion de la pêche côtière, ministère des Pêches, Fidji
richard.veeran@gmail.com

⁶ En tenant compte du fait que seuls des garde-pêche « honoraires » peuvent aujourd'hui être légalement nommés.