

Pour une gestion participative de la pêche lagonaire en Polynésie française

La pêche lagonaire est la première ou la deuxième source de revenus de près de la moitié des ménages d'Océanie. Le poisson représente 50 à 90 % des apports en protéines animales des populations rurales océaniques (CPS 2015). À l'échelon national, les pêches côtières revêtent une valeur culturelle et économique particulièrement importante (CPS 2015). On estime qu'elles fournissent 49 % de la contribution du secteur halieutique au produit intérieur brut (PIB), ce qui témoigne de leur place centrale dans le mode de vie des Océaniens (CPS 2015).

Dans nombre d'États et de Territoires insulaires océaniques, la population est en pleine expansion, alors que les ressources halieutiques côtières sont en déclin. Cette pression démographique ne fait qu'accentuer l'écart entre les quantités de poisson nécessaires à la sécurité alimentaire des populations océaniques et le volume des prises qui peuvent être prélevées sans compromettre la pérennité des stocks côtiers (CPS 2015). La région polynésienne est celle dont les prises de poissons récifaux sont les moins importantes, elles sont estimées à 28 338 tonnes en 2014, soit une augmentation de 12% par rapport à 2007. Par comparaison, les prises en Mélanésie se situent autour de 100 000 tonnes. La pêche lagonaire polynésienne est aussi bien vivrière que commerciale alors qu'elle est essentiellement vivrière dans les autres régions d'Océanie. Les polynésiens restent cependant les champions de la consommation de produits de la mer, notamment Tuvalu et Tokelau dont les consommations respectives de 142 et 150 kg par habitant et par an sont presque deux fois supérieures à celle de l'ensemble de l'Océanie, qui est estimée à 75 kg par habitant et par an (Pinca *et al.* 2010). Il est difficile de connaître le statut des ressources lagonaires en Polynésie en raison du nombre d'îles très important, plus de 1000, et de la difficulté d'obtenir des informations à une telle échelle. Les études réalisées à ce jour sur un nombre restreint d'îles et particulièrement dans le cadre du projet PROCFish de la Communauté du Pacifique montrent que les ressources lagonaires des pays polynésiens sont surexploitées. Les résultats de PROCFish ont mis en évidence que 65% des sites étudiés en Polynésie présentent des biomasses de poissons inférieures à la moyenne régionale, qui se situe à 118 tonnes par km² (Pinca *et al.* 2010). Certaines îles, comme celle de Tutuila aux Samoa Américaines, nécessiteraient une interdiction totale de la pêche pendant 40 ans pour retrouver les stocks originels (MacNiel *et al.* 2015). Les principales causes de cette dégradation des stocks de ressources lagonaires sont liées à la mauvaise gestion des bassins versants, et notamment le manque d'intégration entre les acteurs et les secteurs du développement, la surpêche, l'utilisation de techniques de pêche destructrices, l'augmentation des besoins en produits de la mer pour subvenir au besoin des familles ou encore le changement des valeurs liées à la pêche. Alors que les générations antérieures exerçaient la pêche avec respect pour les espèces et leur environnement, les plus jeunes semblent perdre peu à peu ce respect au profit d'une vision plus utilitariste de la ressource comme un moyen d'acquiescer des biens de consommation. Ces jeunes générations semblent également peu renseignées sur la gestion de ces ressources. La non-propriété des ressources lagonaires par les communautés, et par conséquent leur accès public, est également considérée comme une des causes de dégradation de leur état. L'urbanisation des zones côtières et, plus globalement, les

politiques publiques orientées sur le développement plutôt que la gestion sont un facteur supplémentaire de dégradation des ressources lagonaires. Le changement climatique parachève la liste des menaces jugées les plus importantes dans les pays polynésiens.

Face à cette évolution qui se dessine depuis de nombreuses années, les pays polynésiens ont adopté des stratégies diverses de gestion des ressources côtières, les plus probantes à ce jour sont celles qui y associent pleinement les pêcheurs. Le terme probant renvoie moins à une preuve scientifique de l'augmentation statistique des stocks qu'à la perception d'une amélioration de l'état des ressources par les gestionnaires locaux suite au développement de mesures de gestion locales et de leur mise en œuvre effective par des communautés impliquées. Samoa, Tuvalu, les Samoa Américaines, Tonga ou la Nouvelle-Zélande ont chacun mis en place des cadres juridiques permettant une véritable cogestion de la ressource : Samoa a mis en place un programme de gestion communautaire des pêches qui compte actuellement une centaine de villages impliqués ; Tonga a établi 27 aires de gestion spéciale ; Tuvalu a mis en place des aires marines localement gérées dans quatre îles différentes et la Nouvelle-Zélande a établi les réserves Mātaïtai. Cette gestion se fait dans le cadre d'un partenariat entre les gouvernements et les communautés. Ces gouvernements ont fait évoluer leur cadre juridique afin de permettre aux communautés locales de gérer leurs ressources, de participer à la mise en application des règles décidées et parfois même de restreindre l'accès aux communautés voisines dans l'espace géré comme c'est le cas à Tonga. En Polynésie française, à Hawaii, aux îles Cook, la gestion par les communautés reste à l'heure actuelle très informelle. Elle se réalise notamment dans les îles reculées à l'exemple de Rapa en Polynésie française ou à Mangaia et Pukapuka aux Îles Cook où l'outil de gestion traditionnel des ressources, le *rahui*, est utilisé en dehors de tout cadre réglementaire.

Dans un contexte de pression croissante et de perte d'influence des référents traditionnels près des centres urbains et zones en développement, des pays comme la Polynésie française sont à la recherche de modes de gestion adaptés à l'évolution du Pays et cohérents avec les moyens de l'administration. De manière plus marquée que ses pays voisins, la Polynésie française a hérité d'un système de gestion très centralisé laissant peu d'opportunités de participation à la gestion des ressources lagonaires aux acteurs non gouvernementaux. N'ayant pas les moyens de cette politique centralisée, puisque la Direction des Ressources Marines et Minières ne possède que peu d'agents dédiés à la gestion des ressources lagonaires – moins de cinq à l'échelle de ce vaste territoire comptant 118 îles et 15,000 km²

de lagon – la Polynésie française accuse un certain retard dans la mise en place de mesures de gestion des ressources lagunaires et ce, alors que les ressources se font de plus en plus rares près des zones sous tension démographique. Le temps d'un atelier régional organisé à Tahiti du 10 au 13 avril dernier dans le cadre du projet INTEGRE¹, la Polynésie française a pu apprendre des expériences de gestion participative de la pêche lagonaire développées au cours des 20 dernières années dans certains pays polynésiens (Samoa, Samoa Américaines, Tonga, Tuvalu, Rapa Nui, Nouvelle-Zélande, Hawaii, Îles Cook) ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, à Fidji et au Chili². Ces échanges, qui ont rassemblé une soixantaine de participants, ont permis de dessiner les grands principes de la mise en œuvre d'une gestion plus inclusive des pêcheurs à l'échelle de son vaste territoire.

De manière générale, la Polynésie française se doit de décentraliser la gestion autant que possible, formaliser la démarche de gestion communautaire pour la rendre accessible et attractive et revoir sa réglementation. Concernant la mise en œuvre concrète de la gestion participative des pêches, quatre grandes étapes ont été établies, elles comportent chacune leurs enjeux auxquels doivent être apportées des réponses les plus pragmatiques possible :

1 - La définition des acteurs ou de la communauté

L'enjeu principal d'une bonne gestion des ressources est la gestion des populations. Il en découle deux enjeux secondaires : d'une part, la gestion de la représentativité (activités, genres, âges) et de l'autorité et d'autre part, la connexion de la « communauté » avec l'environnement qu'elle veut préserver ou protéger dans un cadre d'émoussement des structures sociales traditionnelles face à la modernité. Il semble nécessaire de raisonner en termes d'influence et d'implication des populations, en dépassant le cadre de la pêche, d'utiliser les structures existantes (associations, églises...) et de s'appuyer sur les mairies (élus locaux), de privilégier une base volontaire, et enfin de trouver des incitations.

2 - Planification

L'enjeu est de définir des objectifs et des mesures avec la bonne méthode et les bons outils. Il convient donc de rechercher la simplicité et le caractère reproductible et de s'inspirer de ce qui a été fait ailleurs. Il faut prendre en compte le coût de la gestion participative (en homme en en temps). Il est indispensable d'intégrer la culture et les savoirs traditionnels dans le choix des mesures de gestion. La Direction des Ressources Marines et Minières de Polynésie française doit renforcer ses capacités tant quantitativement (nombre de postes) que qualitativement (e.g. compétences en sciences humaines pour la concertation et la sensibilisation). Il convient aussi de formaliser et renforcer le rôle des mairies pour la consultation. Enfin, il faut mener une réflexion sur l'opportunité d'externaliser, au moins les premières étapes avec l'aide des organismes régionaux (organisations régionales ou ONG).



Atoll de Fakarava, Îles Tuamotu, Polynésie française (photo : © Julien Girardot).

3 - Mise en œuvre

Le principal enjeu est de fixer la limite en fonction de la volonté et des compétences des communautés et des moyens humains, financiers et réglementaires de l'administration. La condition essentielle de la réussite de la mise en place de la gestion participative et intégrée est d'adopter une approche pragmatique en fonction de l'évolution des capacités (« commencer petit »). Cette mise en œuvre doit s'appuyer sur des comités de gestion représentatifs avec des missions reconnues, qui permettent d'assurer la transparence des décisions et la circulation de l'information et d'impliquer les acteurs locaux dans la surveillance. La mise en œuvre de la gestion participative doit être accompagnée d'une sensibilisation qui peut être facilitée par l'émergence d'exemples de réussites pouvant générer l'envie de reproduire des démarches similaires.

¹ « INTEGRE », Initiative des Territoires pour la Gestion Régionale de l'Environnement, est un projet de développement durable commun aux quatre Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) européens du Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Pitcairn, Polynésie française, et Wallis et Futuna. Il est financé dans le cadre du 10^e Fonds Européen de Développement Régional et mis en œuvre par la Communauté du Pacifique.

² L'organisation de l'atelier a également fait l'objet d'un co-financement de l'Etat français au travers du Fonds Pacifique.

4 - Suivi, évaluation, adaptation

Le premier principe est d'aller à l'essentiel et ne pas viser l'exhaustivité. L'enjeu est d'impliquer les acteurs locaux et de faire preuve d'efficacité et de transparence au travers de suivis participatifs, peu gourmands en temps et en moyen, basés sur l'évaluation de la gouvernance et la perception de l'état des ressources et des bénéficiaires, sur le modèle du questionnaire utilisé par le réseau LMMA³ de Fidji. Des formes de suivis plus élaborés restent pertinentes mais ne peuvent être développées à grande échelle.

5 - La mise en réseau

L'enjeu ici est de parvenir à changer d'échelle, le réseau n'a pas tant d'importance si le nombre de sites est très restreint, à l'inverse, au fur et à mesure que le nombre de sites gérés augmente, la mise en réseau peut permettre de faire circuler les informations de manière plus efficace, de former les gestionnaires de pair-à-pair, de créer une émulation positive pour mieux gérer les ressources et même d'influer plus significativement sur les politiques de gestion des pêches, c'est notamment l'exemple du réseau LMMA en place à Fidji qui compte actuellement plus de 300 villages partenaires qui, au travers de ce réseau, travaillent ensemble à la sécurité alimentaire de la population et des générations futures.

La mise en œuvre de ces réponses inspirées de l'expérience de leurs voisins polynésiens va impliquer pour les autorités de Polynésie française d'accepter de déléguer une partie de leur pouvoir aux acteurs locaux et ce dans une relation de confiance qui doit se développer. Ce changement n'est pas anodin, mais il a été réalisé par les pays voisins et s'est traduit par une amélioration très significative de la gestion des ressources lagunaires. Ce changement doit permettre de renforcer les communautés locales dans les choix de gestion en encourageant notamment les initiatives locales, en s'adaptant aux modes de fonctionnement et d'organisation locaux ou en associant les acteurs à la production de cadres réglementaires. Il doit également permettre de créer des opportunités en mettant en place des cadres juridiques adaptatifs ou en encourageant la création d'arènes de discussion et de décisions. Enfin, les capacités de l'ensemble des acteurs doivent être renforcées dans le domaine de l'animation, la concertation et du partage de l'information.

Bibliographie

- CPS. 2015. Une nouvelle partition pour les pêches côtières – les trajectoires de changement : La Stratégie de Nouméa. Lettre d'information sur les pêches de la CPS 146:36–46.
- Pinca S., Kronen M., Friedman K., Magron F., Chapman L., Tardy E., Pakoa K., Awira R., Boblin P., Lasi F. 2010. Regional assessment report: Profiles and results from survey work at 63 sites across 17 Pacific Island Countries and Territories. Pacific Regional Oceanic and Coastal Fisheries Development Programme (PROCFish/C/CoFish). Noumea, New Caledonia: Secretariat of the Pacific Community (SPC). xxvii, 512 p.
- MacNeil A.M., Graham N.A.J., Cinner J., Wilson S.K., Williams I.D., Maina J., Newman S., Friedlander A.M., Jupiter S., Polunin, N.V.C., McClanahan T.R., 2015. Recovery potential of the world's coral reef fishes. *Nature* 520:341–344.

Pour plus d'information :

Caroline Vieux

Division Changement climatique et durabilité
environnementale, CPS

carolinev@spc.int

³ Locally-Managed Marine Area Network : Réseau des aires marines protégées gérées localement.