

Transposition à grande échelle de la gestion communautaire des pêches en Océanie

Résumé

La *Nouvelle partition pour les pêches côtières* et la *Feuille de route sur l'avenir des pêches*¹ définissent des moyens, adoptés par les pouvoirs publics et d'autres acteurs, pour concrétiser les avantages économiques, sociaux et écologiques à long terme d'une gestion durable des ressources halieutiques côtières pour les populations littorales. L'un des grands axes de travail de ces politiques est le renforcement de la gestion communautaire des pêches. Comme l'explique la *Nouvelle partition pour les pêches côtières*, cela consiste à transposer à un territoire côtier plus vaste des solutions localisées et efficaces de gestion de ces ressources.

Les politiques régionales² mettent en exergue l'importance de la participation des populations locales pour la gestion durable des pêches côtières, avec le soutien des pouvoirs publics et d'autres partenaires. Les politiques régionales et infrarégionales prévoient une vaste gamme d'outils³ de soutien au renforcement de la gestion, mais la démarche adoptée doit être adaptée au contexte local, aux politiques et institutions nationales ainsi qu'aux progrès réalisés dans la mise en place de la gestion communautaire des pêches. Le présent document entend définir un cadre permettant de conceptualiser le renforcement de cette démarche, d'évaluer les progrès et de mettre au point des stratégies prioritaires.

Le défi de la transposition à grande échelle

Pour certains États et Territoires insulaires océaniques, transposer la gestion communautaire des pêches d'un petit nombre de villages à la plupart, voire la totalité du pays représente un défi à bien des égards. Il faut ainsi surmonter l'isolement géographique des communautés, tenir compte de l'extrême diversité des situations écologiques et environnementales, obtenir un soutien politique pour la gestion communautaire des pêches, ou encore intégrer cette gestion aux processus de gouvernance (figure 1). D'autres pays disposent déjà de programmes nationaux ; la difficulté consiste alors à pérenniser le mouvement et à chiffrer les progrès réalisés. Le plus souvent, inscrire les stratégies de renforcement dans la durée nécessite non seulement d'accroître fortement les investissements dans la gestion des pêcheries côtières, mais aussi d'utiliser ces investissements de façon plus efficace. Pour être durable, la gestion doit prendre en considération tout un éventail de menaces et d'influences dynamiques, notamment la gestion des bassins versants, ainsi que les chocs extérieurs tels que les pandémies ou les catastrophes naturelles.

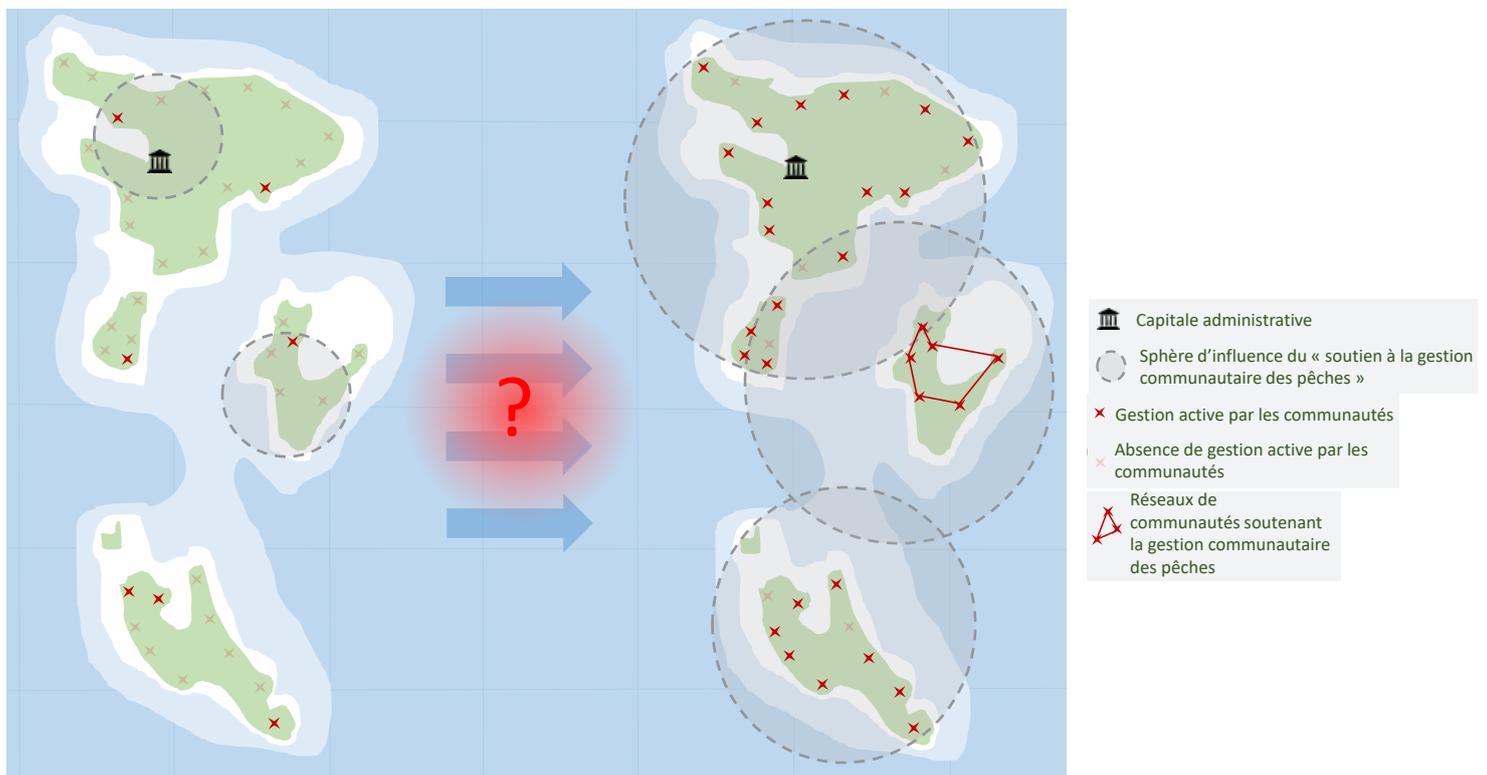


Figure 1. Défis de la transposition à grande échelle de la gestion communautaire des pêches dans des environnements divers, dispersés et dynamiques. L'ambition consiste à i) optimiser les conditions favorables à ces modes de gestion (sphères) et ii) assurer une couverture pertinente des littoraux océaniques par une gestion communautaire active des ressources halieutiques.

Approches stratégiques du renforcement de la gestion communautaire des pêches

La pénurie de ressources financières et la diversité des besoins des différentes communautés rendent cruciale l'adoption d'une approche stratégique. Une telle approche nécessite d'envisager tant l'élaboration et la mise en œuvre de contextes **favorables** à la gestion communautaire des pêches (tableau 1) que des mesures **directes de gestion communautaire des pêches**. La transposition à grande échelle implique dès lors d'intervenir à un certain nombre de niveaux institutionnels et géographiques. Ces interventions sont inévitablement soumises à des changements, qu'il est ou non possible de contrôler. Le renforcement de la gestion communautaire des pêches dans les pays océaniques peut être considéré comme l'association, présentée ci-après, de deux grandes stratégies, à savoir des conditions favorables et des mesures directement axées sur la communauté (figure 2).

Environnements favorables à la gestion communautaire des pêches

Tout d'abord, les pouvoirs publics jouent un rôle de premier plan : ils créent et préservent l'environnement et les conditions juridiques et réglementaires permettant d'encourager la gestion communautaire des pêches aux échelons national, infranational et local. Sans leur travail, les activités de gestion communautaire des pêches tendent à rester localisées, à petite échelle, et soumises à l'influence d'agents extérieurs et de projets à durée limitée. Les mesures prises par les organismes publics, notamment l'adoption, et surtout la mise en œuvre ou l'application, de lois, de règlements et de politiques, sont un des grands moteurs du renforcement de la gestion communautaire des pêches. D'autres mesures importantes peuvent être la mise au point de plans de travail des organismes afin de garantir la conformité de la mise en œuvre avec la législation et les politiques en vigueur, ou encore le soutien à des plateformes nationales afin d'optimiser la coordination des organismes publics et des organisations non gouvernementales. La hiérarchisation et la garantie d'un niveau adéquat d'investissement de ressources humaines et budgétaires sont la clé de la mise en œuvre de telles mesures et d'une gestion durable. Il est important que les organismes publics veillent à ce que les efforts et les ressources soient aussi dirigés dans les domaines dans lesquels les communautés n'ont que peu de pouvoir, en particulier les mécanismes de contrôle des exportations de certains produits ainsi que les diverses menaces qui pèsent sur les écosystèmes côtiers et les dégradations de source extérieure au secteur halieutique, ou encore les domaines échappant au contrôle des communautés locales¹. Si les pouvoirs publics nationaux, et dans certains cas infranationaux, ont pour mandat de réaliser ce travail, et sont responsables de son exécution, ils peuvent être secondés par de nombreux autres organismes nationaux et provinciaux, tels que les églises, les groupements de femmes et de jeunes, ainsi que les établissements scolaires.

Tableau 1. Aperçu des mesures permettant de contribuer à un contexte favorable à la gestion communautaire des pêches.

MESURE STRATÉGIQUE FAVORABLE	Nature
Lois et politiques de soutien	Lois et plans opérationnels qui : 1. définissent clairement les droits des utilisateurs et le mandat de gestion communautaire des pêches ; 2. établissent un contrôle des exportations de produits de base ou de produits de la pêche à forte valeur commerciale ; et 3. apportent un soutien approprié à l'application locale et nationale des règles pertinentes pour la gestion communautaire des pêches.
Capacités des services des pêches (nationaux et infranationaux)	Les services nationaux et (si pertinent) infranationaux des pêches : 1. recentrent leurs priorités sur la gestion communautaire des pêches (ou à tout le moins sur la gestion des littoraux) ; 2. disposent de moyens appropriés (budget récurrent et ressources humaines) ; 3. sont transparents et redevables de leur action ; et 4. assurent une bonne coordination avec les acteurs non étatiques (ONG, organisations de la société civile, organisations communautaires, secteur privé, institutions, etc.).
Approches écosystémiques	Menaces issues de l'extérieur des eaux de la communauté, pesant sur les écosystèmes côtiers et affectant les pêcheries communautaires : 1. les menaces (les plus courantes, environnementales et non environnementales) sont identifiées ; 2. les organismes pertinents et la volonté politique sont mobilisés ; et 3. des stratégies de gestion des menaces sont mises en œuvre.
Accès équitable aux avantages et participation à la prise de décisions	Évaluer la participation des femmes, des hommes, des jeunes et des groupes marginalisés aux processus décisionnels ainsi que leur accès aux avantages, et définir les secteurs à traiter.

Mesures directes de gestion communautaire des pêches

En second lieu, la mise en œuvre de mesures de gestion communautaire des pêches axées sur la communauté consiste à établir ou à renforcer les pratiques locales de gestion par des ensembles d'activités allant de la mobilisation de la communauté à distance (autrement dit des formes très légères de participation telles que la fourniture d'informations) à la mobilisation active de la communauté (à savoir une participation active, par exemple gestion, conception et mise en œuvre participatives). On distingue trois grandes catégories de mobilisation communautaire : deux mettant l'accent sur la communication (« **information** et sensibilisation » et « **consultation interactive** »), la troisième consistant en un **engagement actif** avec les communautés et au sein de celles-ci pour peser sur le changement. Ces catégories intègrent toutes un large éventail de moyens d'atteindre ou d'impliquer les personnes, chacun étant assorti d'hypothèses, de partenaires, de coûts et d'opportunités spécifiques. La succession des catégories reflète i) l'intensité croissante de la mobilisation, et ii) la couverture de plus en plus large des retombées (tableau 2).

Tableau 2. Aperçu des catégories de mesures directes axées sur la communauté (voir ⁴ pour une synthèse des objectifs des pouvoirs publics régionaux tirés de la Nouvelle partition pour les pêches côtières et de la Feuille de route sur l'avenir des pêches)

MESURES STRATÉGIQUES	Nature	Public/cible
A. Information et sensibilisation (diffusion unidirectionnelle)	Les communautés côtières informées et les acteurs pertinents connaissent la réglementation applicable aux pêcheries, les outils fondamentaux d'écologie et de gestion ainsi que l'administration.	Toutes les communautés côtières et parties prenantes
B. Consultation interactive (communication bidirectionnelle)	Des communications permettant de suivre les situations, de détecter les problèmes et d'obtenir un retour sont assurées.	Pouvoirs publics, avec communautés, pêcheurs et autres parties prenantes si nécessaire
C. Action commune au sein des communautés et avec les parties prenantes	Des collaborations sont engagées avec les communautés afin de soutenir la planification de la gestion des sites, le suivi et l'application, des moyens de subsistance appropriés et réalistes ainsi que d'autres activités écosystémiques garantissant la durabilité des pratiques locales.	Sites présentant les besoins les plus importants, les effets les plus rentables et des enjeux prioritaires, y compris les communautés extérieures.

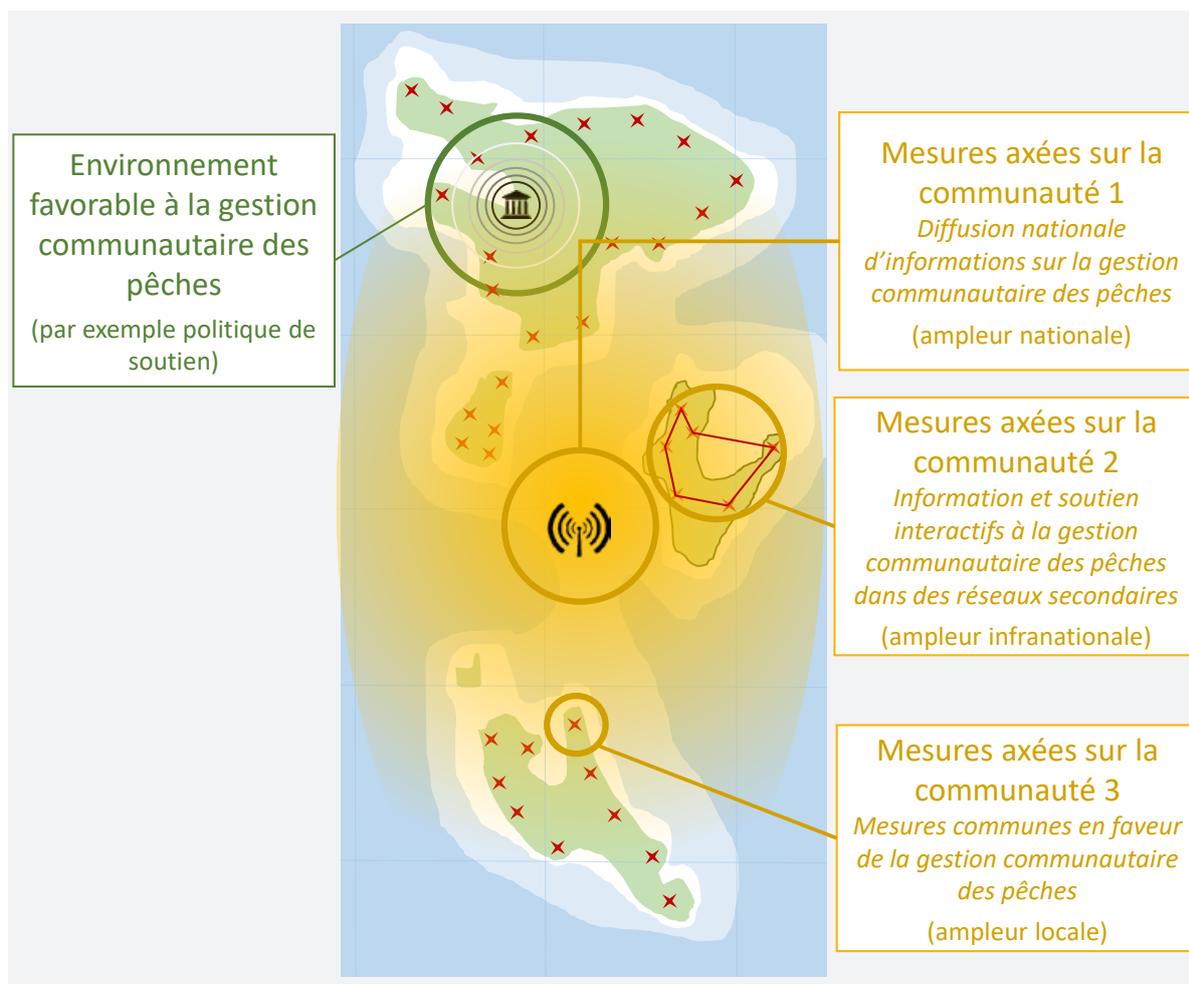


Figure 2. Moyens de renforcement de la gestion communautaire des pêches, montrant deux grandes catégories de mesures : i) création d'un environnement favorable (en vert) et ii) mesures de soutien à la gestion communautaire des pêches axées sur la communauté (en orange).

Conclusion

Les stratégies de transposition de la gestion communautaire des pêches à des parts importantes des littoraux océaniques peuvent être articulées sur deux axes, la mise en place d'environnements favorables à cette pratique et la prise de mesures directement axées sur la communauté. L'accent relatif placé sur ces deux axes varie d'un pays à l'autre, de même que les moyens employés pour la mise en œuvre des activités prévues par les stratégies. Le résultat de ce travail est la constitution de stratégies nationales de renforcement capables de produire et de pérenniser les avantages visés pour les populations locales et l'environnement. La riche expérience de la région dans ce domaine suggère qu'il existe un vaste réservoir de connaissances pour catalyser le changement et faire de la vision décrite dans la *Nouvelle partition pour les pêches côtières* et de l'ambition des dirigeants une réalité.

Ce document peut être cité comme suit :

CPS, LLMA et UOW. 2021. Transposition à grande échelle de la gestion communautaire des pêches en Océanie [Document d'information]. Nouméa, Nouvelle-Calédonie : Communauté du Pacifique. 4 p.

Document préparé par : Dirk Steenbergen, Watisoni Lalavanua, Hugh Govan, Caroline Vieux et Neil Andrew.

Pour en savoir davantage, contacter le Programme pêche côtière de la CPS (cfpinfo@spc.int).

Notes

- Trois grands documents stratégiques régionaux définissent les moyens de concrétiser les avantages économiques, sociaux et écologiques à long terme d'une gestion durable des ressources halieutiques côtières pour les populations littorales :
 - GFLM (2015). Melanesian Spearhead Group roadmap for inshore fisheries management and sustainable development (feuille de route pour la gestion et le développement durable des pêcheries côtières). Nouméa, Nouvelle-Calédonie, Groupe du fer de lance mélanésien. <http://purl.org/spc/digilib/doc/mgtff>
 - FFA/CPS (2015). L'avenir des pêches : Feuille de route régionale pour une pêche durable en Océanie. Nouméa, Nouvelle-Calédonie, Agence des pêches du Forum des Îles du Pacifique (FFA) et Communauté du Pacifique (CPS). https://www.spc.int/DigitalLibrary/Doc/FAME/Brochures/FFA_SPC_2015_Roadmap.pdf
 - CPS (2015). Une nouvelle partition pour les pêches côtières – les trajectoires de changement : La Stratégie de Nouméa. Nouméa, Nouvelle-Calédonie, Secrétariat général de la Communauté du Pacifique. <http://purl.org/spc/digilib/doc/eyzr8>
- De nombreux termes sont employés pour désigner les modes de gestion communautaire des ressources halieutiques, par exemple « approche écosystémique et communautaire de la gestion des pêches », ou encore « gestion communautaire des ressources côtières ». Tous recouvrent deux enjeux : un pilotage par la communauté et « l'idée d'une approche écosystémique visant à pérenniser les moyens de subsistance et à garantir la résilience des communautés » (CPS 2015, p. 4).
- Stratégies, mesures et moyens définis par les politiques régionales dans le cadre de la gestion de la pêche côtière :

Stratégies, mesures et moyens définis par les politiques régionales dans le cadre de la gestion de la pêche côtière :	Objectifs pour la pêche côtière :	<ul style="list-style-type: none"> Donner aux populations côtières les moyens de piloter des modes locaux de gestion Améliorer la résilience grâce à une gestion intégrée et écosystémique Diversifier les moyens de subsistance
	Stratégies visant à atteindre les objectifs pour la pêche côtière :	<ol style="list-style-type: none"> Fournir des informations pertinentes pour orienter les mesures de gestion et les politiques Redéfinir les priorités des services des pêches à l'appui de la gestion des ressources halieutiques côtières Veiller à l'efficacité de la collaboration et de la coordination des parties prenantes Élaborer et faire appliquer des lois, des politiques et des plans renforcés et actualisés Garantir un accès équitable des femmes, des jeunes et des groupes défavorisés aux avantages ainsi que leur participation à la prise de décision

Résultats escomptés de la Stratégie de Nouméa (Une nouvelle partition pour les pêches côtières)	<ol style="list-style-type: none"> Les communautés côtières sont mieux informées et plus autonomes, et les droits des utilisateurs clairement définis. Les mesures de gestion et les politiques s'appuient sur des informations suffisantes et pertinentes. 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. 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. Les politiques, la législation et les plans de gestion sont actualisés et renforcés. Les parties prenantes et les principaux secteurs d'influence collaborent et coordonnent efficacement leurs actions. 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. 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.
--	---

Feuille de route du Groupe du fer de lance mélanésien pour la gestion et le développement durable des pêcheries côtières (2015–2024)	<p>Objectifs et mesures :</p> <ol style="list-style-type: none"> Mettre en œuvre des politiques, des lois, des cadres de gestion et des mécanismes de financement efficaces permettant à toutes les parties prenantes de renforcer leurs capacités de façon à assurer le développement et la gestion durables des ressources côtières, mais aussi de garantir une collaboration efficace de tous les acteurs : <ol style="list-style-type: none"> Établir des politiques, des lois et des cadres de gestion efficaces, donnant aux communautés les moyens de gérer leurs ressources marines Mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités afin d'assurer le développement et la gestion durables des ressources littorales Mettre en œuvre un programme approprié de mobilisation de ressources à l'appui du développement et de la gestion durables des ressources littorales Mettre sur pied des mécanismes appropriés garantissant une collaboration efficace avec tous les acteurs pertinents Mener des programmes d'éducation, de sensibilisation et d'information à destination de l'ensemble des parties prenantes sur l'importance et la gestion des ressources littorales. Gérer, préserver et reconstituer les stocks halieutiques afin de garantir aux communautés littorales des avantages économiques et sociaux durables. <ol style="list-style-type: none"> Mettre en œuvre des mécanismes efficaces de gestion, de sauvegarde et de restauration des stocks d'holothuries afin d'optimiser durablement l'attrait économique et la viabilité écologique de cette ressource Étudier et mettre en place des sources supplémentaires et alternatives de revenu dans les régions adaptées
---	---

- Synthèse des objectifs des pouvoirs publics régionaux tirés de la Nouvelle partition pour les pêches côtières et de la Feuille de route sur l'avenir des pêches :
 - Les communautés côtières sont mieux informées et plus autonomes : les connaissances scientifiques seront vulgarisées sous la forme de supports simples et instructifs, afin d'orienter les actions de gestion communautaire, et les communautés pourront associer ces connaissances à leurs savoirs traditionnels.
 - Les services des pêches revoient leurs priorités, sont transparents, redevables de leur action et dotés de moyens appropriés : l'affectation du personnel et des ressources doit être revue afin de soutenir la gestion communautaire, mais aussi de faire appliquer si nécessaire la réglementation et les restrictions nationales à l'échelon (infra)national.
 - La législation est renforcée : la nouvelle approche consistant à donner aux communautés les moyens de gérer leurs ressources doit être appuyée par des lois, des politiques et des plans solides et pertinents, et les régimes de gestion doivent être assortis de droits d'utilisateur clairement définis.
 - L'application des règles est renforcée : par des agents communautaires agréés, des agents des services des pêches et du maintien de l'ordre et des douanes, en particulier pour les contrôles nationaux exercés sur les exportations de produits.
 - Des stratégies de gestion des diverses menaces qui pèsent sur les écosystèmes côtiers sont mises en œuvre : préserver les habitats des ressources halieutiques, maîtriser la pollution et lutter contre les dégradations d'origine extérieure au secteur de la pêche sont essentiels au développement de la résilience.
 - Assurer un accès équitable : associer les femmes, les jeunes et les groupes défavorisés à la prise de décision et les faire accéder aux avantages retirés de l'exploitation des ressources marines n'est pas seulement équitable, c'est la clé de la réussite. Les femmes et les jeunes participent pleinement à la récolte et à la vente des ressources marines, et se montrent moins enclins à respecter des mesures de gestion sur lesquelles ils n'ont pas été consultés.
 - Des moyens de subsistance appropriés et réalistes sont proposés : diverses possibilités de moyens d'existence sont proposées aux communautés ; elles améliorent la gestion des pêcheries côtières et continuent à soutenir les revenus des communautés.

Politique de soutien de la part de la société civile. Conseil stratégique du réseau des aires marines gérées localement sur la transposition à grande échelle, qualifié de « solution à 100 % », qui reprend les principaux éléments et obstacles à la mise en place de moyens d'existence durables et résilients pour les populations côtières :

- Portée géographique plus importante : pour de nombreuses pêcheries (et d'autres enjeux), les résultats peuvent se montrer impossibles à atteindre au sein d'une seule communauté, et donc nécessiter des mesures (communes) sur des zones plus importantes..
- Gestion plus intégrée : les moyens de subsistance et la résilience des communautés ne dépendent pas uniquement de la pêche, mais aussi, par exemple, de la gestion des bassins versants et des ressources terrestres, de la gestion des déchets, de la préparation aux catastrophes, etc. Tous ces enjeux peuvent être traités par l'accès à l'information et la gestion adaptative communautaire.
- Gestion verticale : établissement et amélioration d'institutions à différents niveaux, élaboration de politiques, partenariats, réseaux et autres aspects d'un environnement favorable..

Le présent document a été rédigé en 2021 avec le soutien financier du programme de partenariat marin Union européenne-Pacifique (programme PEUMP, financé par l'Union européenne et la Suède) ainsi que du Gouvernement australien par l'intermédiaire du projet FIS-2016-300 de l'ACIAR. Son contenu ne correspond pas nécessairement au point de vue de l'Union européenne, du Gouvernement de l'Australie ou du Gouvernement australien.

Financé par :



Agences de mise en œuvre :

