

Perspectives de la recherche dans le domaine des pêches côtières en Océanie

Pita Neihapi¹, Faye Siota^{2,3}, Rolenas Tavue⁴, Tarateiti Uriam⁵, Aurelie Delisle⁶, Hampus Eriksson^{2,6} et Dirk J. Steenbergen^{6*}

En 2019, quatre fonctionnaires océaniens travaillant dans le secteur des pêches côtières ont obtenu une bourse pour entreprendre des études de niveau master en politique halieutique à l'Université de Wollongong en Australie. Faye Siota (Îles Salomon), Tarateiti Uriam (Kiribati), Pita Neihapi (Vanuatu) et Rolenas Tavue (Vanuatu) ont étudié à distance pendant une période de deux ans, tout en continuant de travailler dans le secteur des pêches côtières dans leurs pays respectifs. La pandémie de COVID-19 ne leur a pas facilité la tâche, mais le fait de devoir suivre un enseignement à distance leur a aussi permis de continuer à travailler pendant leurs études.

Les perspectives de recherche décrites dans le présent article couronnent leur parcours de formation en recherche et regroupent les éclairages et les conclusions qu'ils ont livrés dans le cadre de leur projet de recherche obligatoire.

Tous les candidats avaient une vaste expérience de la gestion communautaire des pêches. Les enseignements dispensés sur les processus plus larges d'élaboration des politiques et les éclairages théoriques sur la gestion sont venus s'ajouter à ces acquis pratiques. Dans le cadre du programme, les candidats ont pu mener à bien un projet de recherche sur la thématique de leur choix et le défendre devant un jury.



Figure 1. De plus en plus, les chercheurs océaniens jouent un rôle déterminant dans la définition des sujets des projets de recherche, dans leur planification et leur conception, ainsi que dans la défense d'approches contextualisées et centrées sur l'humain. (©Eleanor McNeil)

Le développement des capacités observé dans le secteur de la gestion des pêches côtières dans la région offre de nouvelles possibilités pour intégrer la recherche océanienne au courant dominant de création de connaissances, à la définition des programmes de recherche, ainsi qu'à la conception des études et à la coordination de leur mise en œuvre (figure 1). C'est incontestablement une évolution positive du fonctionnement de la communauté scientifique dans le Pacifique. Les approches scientifiques contextualisées et centrées sur l'humain vont gagner du terrain dans la région. Comme l'attestent les projets de recherche des candidats, les perspectives d'un pilotage océanien durable de la recherche dans les pêches côtières sont

aujourd'hui prometteuses. Il convient de souligner que la recherche en Océanie a une vocation éminemment pratique et qu'elle est motivée par les requêtes émanant des services publics, des communautés et des pays.

Dans les quatre courts articles ci-après, les étudiants présentent la synthèse de leur projet de recherche, soulignant les objectifs définis, les principaux résultats obtenus et les enseignements tirés sur le plan des politiques et de la pratique. Compte tenu du parcours et de l'expérience des étudiants, tous les projets ont un dénominateur commun : l'attention particulière qu'ils portent à la gestion communautaire des pêches. Faye Siota propose une synthèse de son travail d'analyse axé sur la politique halieutique nationale ainsi que les stratégies et les plans de travail opérationnels en vigueur dans le secteur. L'objectif était de déceler les lacunes dans la façon dont les moyens humains des services des pêches des provinces sont mobilisés pour appuyer la réalisation des objectifs de développement nationaux et infranationaux aux Îles Salomon. Tarateiti Uriam a choisi d'analyser la façon dont l'égalité de genre est présentée et promue dans six politiques nationales de Kiribati relatives aux ressources naturelles. Pita Neihapi s'est intéressé à la résilience des communautés à Vanuatu et a décrit succinctement les grands enjeux et les possibilités d'action propres aux communautés côtières tributaires des ressources qui vivent dans des zones exposées aux catastrophes naturelles. Dans son projet de recherche, Rolenas Tavue analyse les processus de tracé des limites maritimes et la façon dont ils mettent en lumière la superposition de couches multiples de gouvernance dans les eaux côtières. Les avis émis sont ceux des étudiants et ne reflètent pas nécessairement ceux des institutions qui ont soutenu leurs travaux. Pour tout complément d'information, nous invitons les personnes intéressées par les différents projets de recherche à prendre contact avec les étudiants concernés.

Remerciements

Nous tenons à remercier Neil Andrew, Lisa Wraith, Ruth Davis, Sarah Lothian et Leonardo Bernard pour leur soutien et leurs conseils tout au long de ce projet. Les étudiants ont bénéficié du soutien de leurs institutions nationales, du Centre national australien pour les ressources océaniques et la sécurité et du Gouvernement australien, par l'intermédiaire des projets ACIAR FIS-2016-300 et FIS-2020-172.

¹ Service des pêches de Vanuatu, Port-Vila, Vanuatu.

² WorldFish, Honiara, Îles Salomon.

³ Ministère des Pêches et des Ressources marines, Honiara, Îles Salomon.

⁴ Service de la protection et de la conservation de l'environnement, Port-Vila, Vanuatu.

⁵ Ministère des Pêches et de la Valorisation des ressources marines, Tarawa, Kiribati.

⁶ Centre national australien pour les ressources océaniques et la sécurité, Université de Wollongong, Australie.

* Auteur à contacter : dirks@uow.edu.au

Le diagnostic des capacités des services des pêches provinciaux au service de l'extension à plus grande échelle de la gestion communautaire des pêches aux Îles Salomon

Faye Siota⁷

Appuyer la gestion des ressources côtières à travers de nombreuses îles et communautés éparses est un véritable défi pour les services des pêches des pays du Pacifique, notamment lorsque les îles ont une superficie importante et une forte densité démographique, comme en Mélanésie. La décentralisation de l'administration publique permet d'acheminer le soutien accordé au niveau national jusqu'aux collectivités locales (Cohen and Steenberg 2014). Aux Îles Salomon, des fonctionnaires du ministère des Pêches et des Ressources marines (MFMR) sont détachés dans les antennes provinciales pour mettre en œuvre la loi relative à la gestion des pêches (Solomon Islands Government 2015), ainsi que toute ordonnance provinciale ou tout règlement local sur la pêche. Ces agents provinciaux bénéficient du soutien de l'administration provinciale, qui garantit l'intégration, au sein de l'offre de services plus large de la province, des aides apportées aux communautés et aux pêcheurs dans le secteur halieutique. Avec le soutien permanent des partenaires internes et externes, les agents provinciaux promeuvent l'exploitation et la gestion durables des ressources halieutiques dans les eaux provinciales (figure 2). Ce sont donc des acteurs incontournables dans la réalisation des objectifs de développement durable définis dans les différentes politiques et stratégies nationales relatives à la gestion des pêches.

Compte tenu de la volonté nationale d'étendre à plus grande échelle la gestion communautaire des pêches (GCP), il est essentiel de comprendre les difficultés et les possibilités d'action qui se présentent dans les différentes provinces des Îles Salomon et d'évaluer les moyens de transposer comme il se doit la loi de 2015 sur la gestion des pêches et les politiques provinciales au sein des plans de travail nationaux (par exemple, le plan directeur du MFMR pour 2020–2023) et des stratégies

nationales (comme la Stratégie nationale de 2022 sur la gestion communautaire des ressources) (MFMR and WorldFish 2022). Le présent projet de recherche vise à décrypter les facteurs et les conditions propices à l'accompagnement des agents provinciaux et au renforcement de leur pouvoir d'action de sorte qu'ils puissent mettre en œuvre des projets de GCP à l'échelon provincial. Trois provinces ont fait l'objet d'une analyse approfondie : Isabel, Malaita et la province occidentale.

Le projet s'est porté sur la politique halieutique nationale, les stratégies et les plans de travail opérationnels en vigueur dans le secteur en 2021 (par exemple, la politique halieutique nationale pour 2019–2029, le plan directeur du MFMR pour 2020–2023, la loi de 2015 sur la gestion des pêches, le plan d'action des Îles Salomon pour l'initiative du triangle de corail), et le travail d'analyse a été complété par les observations tirées des entretiens tenus avec les agents provinciaux et les parties prenantes au cours d'ateliers et de réunions des partenaires.

Les équipements dont disposaient les agents provinciaux dans le secteur des pêches côtières variaient d'une province à l'autre, tout comme leur capacité à conduire la GCP. Les priorités différaient aussi selon les activités conduites par les administrations provinciales et le nombre de partenaires externes chargés de la mise en œuvre (par exemple, des organisations non gouvernementales [ONG]) (tableau 1). Ces facteurs influençaient sur la façon dont les agents provinciaux considéraient leurs fonctions et attributions en tant que référents des programmes de GCP dans les provinces.

Les freins financiers et géographiques à la mise en œuvre de la GCP sont depuis longtemps bien connus des agents des services des pêches au niveau tant national que provincial (WorldFish 2014). Pour y remédier, le MFMR a misé entre autres sur le recrutement et la formation, ainsi que sur la création d'une section spécialisée dans la gestion communautaire des ressources au sein de sa Division côtière. Depuis quelques années, le MFMR, désireux de relever des budgets de fonctionnement historiquement bas, travaille avec différents partenaires à l'alignement des activités des ONG et à la mise en place de nouvelles possibilités de financement au niveau des antennes provinciales, l'objectif étant que les agents provinciaux aient accès à une part des fonds des projets du ministère financés par des bailleurs extérieurs pour conduire des activités au niveau provincial (MFMR 2021). Depuis 2021, le programme *Mekem Strong Solomon Island Fisheries* (MSSIF) finance les missions des agents provinciaux, ce qui a permis de mieux hiérarchiser les activités à mener pour la transposition à plus grande échelle de la GCP. Néanmoins, des moyens humains et financiers supplémentaires devront être mobilisés si l'on veut concrétiser les objectifs fixés dans la stratégie de transposition.



Figure 2. Panneau d'affichage installé sur le marché d'Auki dans la province de Malaita pour informer le public. Cette opération a été menée dans le cadre d'un partenariat et d'une collaboration active entre les agents provinciaux et une ONG. (©Faye Siota)

⁷ Analyste principale en recherche, WorldFish et MFMR, Honiara, Îles Salomon. E.Siota@cgiar.org

Tableau 1. Conditions favorables aux activités de GCP dans les trois provinces visées par l'étude de cas.

	Isabel	Malaita	Province occidentale
Équipements	3 centres de services aux pêcheurs (opérationnels) et postes de travail	1 centre de services aux pêches (non opérationnel à ce jour) et 2 postes de travail	2 centres de services aux pêcheurs (opérationnels) et 2 postes de travail
Ordonnances provinciales sur les pêches	-		✓ (à l'état de projet)
Partenariats (groupes environnementaux)	<ul style="list-style-type: none"> • The Nature Conservancy • Agent provincial (service des pêches) 	<ul style="list-style-type: none"> • WorldFish 	<ul style="list-style-type: none"> • WorldFish • Fonds mondial pour la nature • Wildlife Conservation Society • Organisations communautaires • Réseau de la province occidentale pour l'environnement durable
Proportion d'agents provinciaux qui ont été formés au pilotage des processus de GCP (agents « aptes à mettre en œuvre »)	2 sur 4	4 sur 5	2 sur 4
Priorité provinciale (Les agents provinciaux ont pour mission première de faire fonctionner et de gérer les centres de services)	La province tire d'importantes recettes des centres de services et donne donc la priorité à la fourniture et à la gestion des services.	La province tire de modestes recettes des centres de services, mais accorde la priorité à la mise en œuvre d'autres activités dans le secteur halieutique. Le centre de services fait actuellement l'objet de travaux de maintenance.	La province tire d'importantes recettes des centres de services et donne donc la priorité à la fourniture et à la gestion des services.

Enseignements tirés

Aux Îles Salomon, les agents provinciaux constituent le premier niveau de compétence dans la structure décentralisée des pêches relevant du MFMR (figure 3) et sont le maillon le plus proche des communautés détentrices des droits coutumiers s'appliquant aux ressources (WorldFish 2014). Les agents affectés dans les provinces font le trait d'union essentiel entre les communautés, d'un côté, et le MFMR et les organisations partenaires, de l'autre. Le fait de travailler sur les facteurs clés dont les agents provinciaux ont besoin pour animer efficacement la GCP aidera également les administrations provinciales à hiérarchiser comme il se doit leurs activités et budgets.

Pour faire avancer la GCP, il faut combiner des formes d'appui structurelles (politiques efficaces, procédures, lois, etc.) et des formes institutionnelles (par exemple, développement des compétences, plans de travail et mise à disposition de moyens pour les agents provinciaux), qui permettront d'assurer une bonne planification et une mise en œuvre effective des programmes provinciaux. D'après les études menées, les ressources et les capacités disponibles pour appuyer la GCP ne seraient pas réparties de manière équitable entre les provinces (et leurs agents provinciaux). En outre, au niveau individuel, le niveau de compétence et de confiance varie sensiblement d'un agent provincial à l'autre. Il sera essentiel que les agents provinciaux mènent des actions concertées dans la durée et qu'ils bénéficient eux-mêmes d'actions de ce type pour instaurer progressivement des modalités cohérentes d'encadrement et de coordination des activités de GCP dans les eaux provinciales.



Pris la main dans le sac... Martin Jasper, agent du service des pêches, et un fonctionnaire de police en discussion avec l'un des pêcheurs chinois impliqués dans le commerce illégal de bêche-de-mer dans la province de Malaita.

Figure 3. Article de presse consacré à la façon dont les agents provinciaux coordonnent leur action avec celle des forces de police pour faire respecter la réglementation dans certains contextes (zones urbaines et marchés où des contrôles sont appliqués) (source : Solomon Star, 28/05/2020, Caught in the Act – shops caught in illegal beche-de-mer).

Intégration de l'égalité de genre aux politiques relatives aux ressources naturelles à Kiribati

Tarateiti Uriam⁸



Figure 4. Une famille i-Kiribati pratique la pêche vivrière. (©Lutita Karekennatu)

Les femmes participent à tous les maillons de la chaîne de valeur des pêcheries ; pourtant, leur contribution est rarement prise en compte (Kleiber *et al.* 2013). Il est admis dans les accords internationaux sur l'environnement que l'égalité de genre constitue un principe de bonne gouvernance environnementale (Lawless *et al.* 2021), garant d'une répartition équitable des effets produits par les politiques et programmes sur le bien-être des populations.

Il est crucial de comprendre comment l'égalité de genre s'intègre aux politiques nationales sur les ressources naturelles pour s'assurer que les stratégies en vigueur profitent de manière équitable aux femmes et aux hommes. La conservation, la gestion et la valorisation des ressources naturelles occupent une place centrale dans le quotidien des I-Kiribati, ces ressources étant au cœur de leur alimentation, de leurs activités rémunératrices, de leur culture et de leur pharmacopée (MELAD 2021 ; MFMRD 2012). Caractérisée par les modes d'utilisation, d'interaction, d'accès et de production de bénéfices, la relation que chaque personne entretient avec les ressources naturelles, en particulier les ressources marines, varie au niveau individuel et se trouve souvent déterminée par les normes culturelles et de genre (figure 4). Par conséquent, il est important de comprendre dans

quelle mesure les politiques directrices sur les ressources naturelles intègrent la dimension de genre pour garantir l'égalité de genre. À Kiribati, les modes de gouvernance traditionnels sont dominés par les hommes et les anciens et, souvent, leurs processus décisionnels tiennent certains groupes à l'écart. Or, privés de toute participation réelle à la prise de décision, les femmes et les jeunes se trouvent souvent lésés par des décisions qui ne reflètent que trop peu leurs inquiétudes et leurs points de vue.

Le présent projet de recherche visait à cerner cette problématique à travers trois objectifs : 1) comprendre la façon dont l'égalité de genre est présentée et promue dans six politiques nationales relatives aux ressources naturelles à Kiribati ; 2) mettre en évidence leurs lacunes ; et 3) formuler des recommandations afin d'assurer une plus grande égalité de genre dans la pêche à petite échelle et dans l'ensemble du secteur de la gestion et de la valorisation des ressources naturelles.

Si l'on veut combattre des inégalités profondément enracinées et venir à bout de freins culturels sensibles dans les rapports femmes-hommes, il faut mettre en place de bonnes stratégies directrices et doter les agents concernés des connaissances et des compétences dont ils ont besoin. La présente étude, qui

⁸ Coordinatrice de la gestion communautaire des pêches, Tarawa, Kiribati. tarateitiu@fisheries.gov.ki

interroge les politiques au prisme du genre, s'est intéressée au cadre de lecture du genre dans les textes examinés, à leur articulation avec la politique nationale pour l'égalité de genre, à la prise en compte de l'égalité de genre dans les stratégies et à la capacité d'action et d'intégration du personnel concernant les questions de genre.

L'évaluation approfondie des politiques nationales sur les ressources naturelles en vigueur à Kiribati a révélé le long chemin que le pays doit encore parcourir pour véritablement intégrer les questions relatives à l'égalité de genre. Pour mettre en lumière ce à quoi pourrait ressembler le *changement* dans différents contextes, une grille de progrès correspondant à différents niveaux d'égalité, mesurés en fonction des degrés de participation et d'inclusion, a été appliquée (Johnson *et al.* 2018 ; Theis and Meinzen-Dick 2016). La grille délimite plusieurs niveaux de changement en partant des formes de progrès les plus élémentaires, telles que le fait d'« atteindre » la population cible (faire participer des femmes et des hommes qui n'étaient pas encore inclus). Viennent ensuite trois autres niveaux : « bénéficier » (par exemple, offrir un accès et des avantages à des femmes et à des hommes qui en étaient jusqu'alors privés), « autonomiser » (les femmes et les hommes sont à même de faire des choix de vie stratégiques qui leur étaient auparavant inaccessibles) et « transformer » (par exemple, les normes de genre sont redéfinies ; figure 5).

Enseignements tirés

Les politiques nationales actuelles mettent l'accent sur les processus de consultation pour garantir la participation des femmes et des hommes et la répartition équitable des bénéfices. Certaines politiques mentionnent l'autonomisation économique, mais les mesures prévues ciblent l'individu plutôt que la communauté.

Bien que le genre soit pris en compte dans les politiques, ces dernières ne se raccrochent pas clairement à la politique nationale pour l'égalité de genre. L'égalité de genre étant une question transversale, les remontées d'informations sur les progrès accomplis devraient être centralisées au niveau national pour rendre compte de la progression des différents secteurs à l'échelle du pays. Sur la base de la présente analyse, quatre recommandations principales sont formulées pour renforcer les engagements pris par Kiribati en faveur de l'égalité de genre au niveau national et, plus particulièrement, dans le secteur des pêches.

1. Formuler des stratégies claires pour l'intégration du genre afin d'orienter la promotion et l'intégration de l'égalité de genre dans les programmes et activités.
2. Former les agents (notamment ceux qui travaillent au contact direct des communautés) aux principes relatifs au genre, à l'autonomisation et à l'inclusion sociale (Barclay *et al.* 2021).
3. Investir dans l'autonomisation économique des femmes et encourager les hommes à soutenir leur épouse, afin d'appuyer la place des femmes dans l'économie et de s'assurer que leur conjoint leur apporte un soutien suffisant.
4. Renforcer le groupe de travail national chargé de l'intégration du genre pour favoriser la collaboration et la communication entre les ministères, la société civile et les ONG sur les questions liées à l'égalité de genre.

La présente étude montre que l'égalité de genre commence à être intégrée dans les politiques nationales de Kiribati sur les ressources naturelles, mais il reste encore beaucoup à faire. L'adoption d'une approche concertée et collaborative par les organismes nationaux chargés du genre et ceux chargés de la gestion des ressources naturelles contribuerait à améliorer les connaissances et les compétences des fonctionnaires, ainsi qu'à garantir la répartition équitable des effets générés par les programmes dans le domaine des ressources naturelles, notamment dans le secteur des pêches.

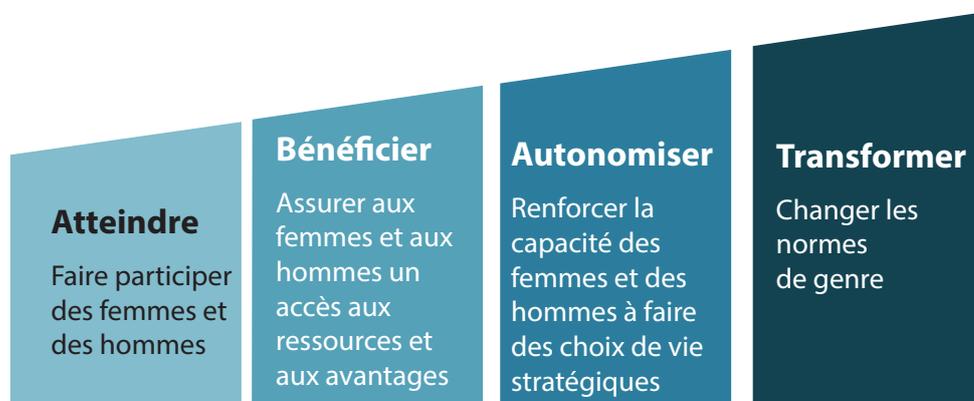


Figure 5. Progression de l'égalité de genre à Kiribati selon le modèle Atteindre, Bénéficier, Autonomiser, Transformer (figure adaptée du programme de recherche du CGIAR sur les systèmes agroalimentaires aquatiques 2017 ; Johnson *et al.* 2018 ; Kleiber *et al.* 2019 ; et Theis and Meinzen-Dick 2016).

Réponse aux catastrophes à Vanuatu : Résilience locale et GCP

*Pita Neihapi*⁹

À Vanuatu, comme dans d'autres États et Territoires insulaires océaniques, les catastrophes naturelles font partie de la vie (UNDP 2014, voir figure 6). Selon les prévisions, les dommages provoqués par les séismes et les cyclones tropicaux coûtent en moyenne à Vanuatu 48 millions de dollars des États-Unis par an (PACMAS 2015). Les catastrophes qui ont touché Vanuatu, telles que le cyclone tropical Pam en 2015, ont montré que l'infrastructure du pays, son dispositif de gouvernance décentralisé et le système de gestion des secours pouvaient se trouver complètement dépassés face à l'afflux massif de l'aide matérielle extérieure (CARE-Vanuatu 2018). Sachant que les collectivités locales sont particulièrement mal équipées pour gérer l'arrivée soudaine et massive de moyens de secours, il n'est guère surprenant qu'il soit difficile de faire parvenir l'aide extérieure jusqu'aux communautés et aux personnes qui en ont pourtant le plus besoin. Compte tenu de ces données d'expérience, des appels ont récemment été lancés en faveur de l'adoption d'une approche plus stratégique du développement de la résilience – une approche qui soit en outre correctement financée et mieux intégrée dans les pratiques et le cadre institutionnel au niveau local (UNDRR 2022). Une attention particulière est accordée aux pêches côtières et à leur fonction de filet de sécurité et de protection sociale (Pakoa *et al.* 2019).

Il a été largement démontré que les processus participatifs – sous-tendus par des mécanismes nationaux bien coordonnés et dotés de moyens suffisants – contribuaient à la résilience des communautés à Vanuatu (Raubani *et al.* 2017). Ce type d'approches souligne l'importance des processus nationaux, tout en mettant l'accent sur la nécessité de travailler avec les atouts des institutions et des pratiques locales, sans chercher à les transformer. Le programme de gestion communautaire des pêches (GCP) du Service des pêches de Vanuatu (VFD) est configuré de sorte à renforcer la résilience des communautés face aux perturbations et aux urgences nationales. Son approche pluridimensionnelle prévoit, par exemple, la création d'aires gérées par les communautés, tandis que les plans coconstruits de GCP permettent l'application des règlements relatifs aux tailles réglementaires de capture et aux mesures d'interdiction visant la capture de certaines espèces et les méthodes de pêche destructrices (Steenbergen *et al.* 2022).

La présente étude visait à déceler les grandes difficultés et les possibilités d'action clés que présente l'amélioration de la résilience des populations côtières tributaires des ressources face aux catastrophes et à déterminer le rôle des pêches côtières dans ce contexte. Ainsi, un examen des cadres structurels généraux régissant la réponse aux catastrophes à Vanuatu a été réalisé, suivi d'une analyse de la contribution des pratiques locales de gestion halieutique et des institutions concernées au renforcement de la résilience.

Gestion des catastrophes à Vanuatu

D'importantes mesures ont été prises pour améliorer la réponse de Vanuatu en cas de choc, notamment des ajustements politiques, l'installation de réseaux radio utilisant les hautes fréquences et la mise en place d'un comité national de gestion communautaire des catastrophes (CARE-Vanuatu 2018). Le Bureau national de gestion des catastrophes est l'organisme référent pour la gestion et la coordination des réponses aux situations d'urgence, conformément à la loi de 2019 sur la gestion des risques de catastrophe. La loi précise les fonctions d'exécution qui reviennent aux acteurs nationaux, provinciaux, municipaux et communautaires, le comité national de gestion des catastrophes assurant une mission de conseil (Vanuatu Government 2019). La planification et la coordination intersectorielles sont assurées dans les différents domaines concernés, à savoir la sécurité nationale, l'agriculture et les pêches, la santé, l'économie et la justice, par le biais de groupes de travail chargés de répondre à des besoins divers, selon le type de catastrophe et ses effets. Au cours des dernières décennies, l'accent a été mis sur l'élaboration de politiques, et non sur leur mise en œuvre pratique, ce qui explique les difficultés rencontrées par le système décentralisé pour gérer l'aide extérieure quand une catastrophe survient.



Figure 6. Photo prise au lendemain d'un glissement de terrain qui a détruit une grande partie du village de Walowemboeh au nord de l'île d'Ambae. (©Pita Neihapi)

⁹ Chef de l'unité de gestion communautaire des pêches, Service des pêches de Vanuatu, Port-Vila, Vanuatu. pneihapi@fisheries.gov.vu

La présente étude révèle une fracture du système entre l'administration de niveau national et provincial, d'un côté, et les conseils locaux, de l'autre, ce qui se traduit par des plans opérationnels confus et des perturbations dans la distribution des moyens de secours. Le système national s'en trouve fragilisé ; dans certains cas, l'aide vient à être exploitée et accaparée par une petite poignée de puissants, tandis que, dans d'autres, la distribution de l'aide est paralysée faute d'action ou d'utilisation des moyens déployés (SPC 2016). Par conséquent, dans les environnements locaux où l'impact du soutien matériel fourni est attendu, il convient de mettre en place des mécanismes capables de distribuer l'aide avec efficacité par le biais de circuits d'acheminement décentralisés. Une approche concertée, associant l'administration nationale, les administrations provinciales, les conseils locaux et les réseaux communautaires, s'impose si l'on veut maintenir dans la durée des systèmes d'acheminement capables d'absorber les arrivées massives d'aide matérielle (CARE-Vanuatu 2018).

En outre, il est tout aussi crucial de renforcer la résilience à la base, par le biais, par exemple, des institutions chargées de la gestion des ressources. Il a été démontré que les programmes de GCP menés à Vanuatu renforçaient efficacement le pouvoir d'action des communautés locales en faveur de la sécurité alimentaire (par exemple, accès au poisson) et de l'amélioration des moyens de subsistance (par exemple, capacité à vendre du poisson). Ces dispositifs de cogestion favorisent en outre la collaboration avec les administrations provinciales et les conseils locaux. Les agents des services des pêches provinciaux jouent un rôle particulièrement important dans la création d'aires taboues, de petits points de vente du poisson, de bassins d'aquaculture et d'actions de formation pratique. Les communautés et les chefs locaux jouent aussi un rôle clé dans la capacité de rebond des populations après une catastrophe et dans l'acheminement effectif de l'aide extérieure dans les zones qui en ont besoin. Le capital social (par exemple, relations entre individus et organisation communautaire), le capital économique (actifs financiers), le capital culturel (pratiques et structures coutumières) et le capital naturel (ressources halieutiques côtières) assurent aux groupes communautaires des filets de sécurité. C'est grâce à ces derniers qu'ils ont pu mener des activités collectives pour surmonter les conséquences des périodes de confinement pendant la pandémie de COVID-19 (Neihapi 2021).

Enseignements tirés

Les initiatives communautaires, qu'elles soient pilotées par les pouvoirs publics ou les institutions traditionnelles, jouent un rôle important dans la réduction des risques de catastrophe et la résilience. La GCP s'est révélée d'une aide précieuse pour assurer la sécurité alimentaire des populations en cas de catastrophe et quand l'accès à la nourriture est compromis par l'effondrement des infrastructures et/ou la destruction des jardins potagers (Steenbergen *et al.* 2020). La convergence des pratiques coutumières étayées par la connaissance des ressources au sein des pêcheries gérées par les communautés assure un accès fiable à une source de protéines, en particulier après une catastrophe. Dans le même temps, les systèmes de distribution des avantages et les filets de sécurité observés au niveau communautaire semblent conjuguer pratiques coutumières et influences plus récentes, comme dans le cas des aides publiques.

L'assistance extérieure fournie après une catastrophe se concentre généralement sur l'aide matérielle, même si, trop souvent, le manque de coordination des opérations de distribution empêche les groupes qui en ont le plus besoin de bénéficier de cette aide en temps voulu. Si la présente étude ne remet nullement en cause la nécessité critique de l'aide matérielle, il convient d'examiner plus avant le type d'appui matériel requis (trouver la bonne forme d'aide en fonction du contexte, de la culture et des besoins particuliers en présence). Vanuatu dispose de deux grands dispositifs et, donc, de deux points d'entrée pour l'investissement. Premièrement, la loi sur la décentralisation (Vanuatu Government 2006) offre un cadre pour la mise en place de systèmes efficaces d'accès et de distribution de l'aide à la base. Deuxièmement, les institutions et les pratiques coutumières de Vanuatu encore très vivaces constituent un important capital, qui peut favoriser l'intégration des meilleures pratiques. Pour conclure, on notera que pour garantir la préparation des personnes et des lieux à la survenue de catastrophes, il est nécessaire, comme le souligne la présente étude, d'investir dans le renforcement des systèmes et des structures en période calme, ainsi que l'a montré le programme national du Service des pêches de Vanuatu.

Horizons de conciliation à l'ère du pluralisme juridique : Limites maritimes et gestion des ressources côtières à Vanuatu

Rolenas Tavue¹⁰

À travers le monde, les espaces maritimes sont convoités par un nombre croissant d'usagers. Face à l'émergence de nouveaux intérêts économiques et politiques dans les secteurs public et privé, l'attention s'est en grande partie recentrée sur l'utilisation des espaces maritimes et des abondantes ressources qu'ils sont réputés renfermer (Voyer *et al.* 2021). Dans le Pacifique, cette évolution a conduit à la définition (et parfois à la redéfinition) des limites maritimes, le tout dans le cadre de nouveaux projets d'aménagement de l'espace maritime.

Les limites maritimes jouent un rôle important dans la gestion des ressources marines. Il a été largement démontré dans la littérature que le tracé de « limites claires » était indispensable pour mener une action collective efficace au niveau local, résoudre les conflits, cibler les interventions de gestion et garantir un accès équitable au milieu marin (Agrawal 2001). Toutefois, le tracé des limites maritimes révèle souvent que les organismes publics, les secteurs et/ou les parties prenantes locales ne sont pas forcément d'accord sur le mode de découpage du milieu marin ni sur les raisons qui le sous-tendent (Bennett *et al.* 2015).

À Vanuatu, les principales limites maritimes divisent les eaux en trois zones, définies conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS, figure 7) : la zone côtière, qui s'étend jusqu'à 12 milles marins des lignes de base ; la zone contiguë, qui se prolonge jusqu'à 24 milles marins des lignes de base ; et la zone économique exclusive, qui s'étend jusqu'à la limite extérieure, à savoir la limite des 200 milles marins. Au niveau le plus décentralisé, les communautés côtières revendiquent la propriété coutumière (*kastom*) de l'espace maritime, sur des zones s'étendant généralement de la côte à un récif frangeant ou au tombant récifal. Ce droit est inscrit dans la constitution de Vanuatu (République de Vanuatu 1980). Le fonctionnement des régimes de propriété qui s'appliquent au niveau le plus élémentaire est toutefois généralement défini par les règles coutumières locales et reste non décrit dans le droit écrit et mal compris des personnes extérieures.

Le présent projet de recherche explore la superposition souvent observée entre, d'une part, les limites officielles, qui sont définies entre autres dans le cadre des mesures de conservation ou de gestion des ressources, et, d'autre part, les règles locales, qui sont généralement bien plus souples et négociables. Le pluralisme juridique qui en résulte (Bavinck 2014) signifie que différents systèmes de gouvernance coexistent dans le même espace. Ici, la fluidité de la gouvernance coutumière et la rigidité de la gouvernance administrative se rencontrent à l'interface de la gestion communautaire des pêches. Pour faire la lumière sur les difficultés et les possibilités d'action que présente cette superposition des règles régissant la gestion des stocks halieutiques

côtiers, le présent projet de recherche examine l'importance que revêt la définition claire des limites maritimes (par référence, par exemple, aux définitions universelles normalisées des termes « lignes de base » ou « points de base »), et décrit ensuite certaines des conséquences négatives que cette forme de délimitation génère pour d'autres découpages de l'espace (comme les limites coutumières). La présente étude met en évidence les possibilités effectives d'intégration et de connexion des différentes couches juridiques.

Il est souvent avancé que pour que Vanuatu puisse continuer à tirer des recettes de ses ressources halieutiques, le pays doit impérativement tracer ses limites maritimes, car c'est indispensable non seulement pour résoudre les différends en matière de délimitation maritime, mais aussi pour assurer la gouvernance efficace des ressources halieutiques. Les stocks de poissons migrateurs, dont les requins, les espèces pélagiques et les mammifères marins, doivent être considérés à de multiples échelles et faire l'objet d'une gestion à cheval sur différents niveaux. Le



Figure 7. Lignes de base et zones maritimes déclarées de Vanuatu, au sens de la convention UNCLOS.

¹⁰ Responsable principale de la biodiversité et de la conservation, Service de la protection et de la conservation de l'environnement, Port-Vila, Vanuatu.
rbaerleo@vanuatu.gov.vu

suivi, le contrôle et la surveillance des pêcheries hauturières et côtières reposent sur la définition concrète des espaces maritimes et la désignation des organismes chargés de leur gestion, par exemple par le biais d'un travail de démarcation. Cela permet aux pouvoirs publics d'adopter des règles et règlements pour la gestion des pêches. Ces limites sont tracées conformément à des règles et à des procédures normalisées ; par exemple, les eaux provinciales s'étendent sur 6 milles marins à partir des points de base actuellement définis à terre (Vanuatu Fisheries Division 2014), permettant aux services des pêches des provinces d'y superviser la gestion des ressources halieutiques.

Or, la formalisation, par le biais de règles et de procédures, des méthodes de planification spatiale du littoral tranche avec l'extrême fluidité que l'on retrouve souvent dans les formes de gestion coutumière. Partout à Vanuatu, les propriétaires traditionnels délimitent l'espace de génération en génération, en se référant à des points de repère tels que des pierres ou de grands arbres, le tout faisant généralement l'objet d'un accord verbal, consacré par un geste coutumier.

La présente étude met en évidence les profondes divergences qui apparaissent à Vanuatu entre les règles normalisées fixées de manière rigide pour la délimitation maritime et les règles coutumières plus dynamiques. Alors que la délimitation administrative des zones maritimes du pays est guidée par la science et le droit international (par exemple, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer), les règles coutumières, qui s'appliquent à plus petite échelle, se fondent sur l'histoire sociale des individus et des lieux. Notons par ailleurs que le tracé approprié des limites ne peut se faire, par exemple, sans consulter comme il se doit les peuples autochtones.

Enseignements tirés

À Vanuatu, les structures coutumières sont reconnues par la constitution ; elles coexistent (et interagissent) avec les structures administratives de l'État central à tous les niveaux de gouvernance. Selon le contexte, c'est l'un ou l'autre système qui s'applique, déterminant alors les règles et les normes régissant la prise de décision ou la résolution des conflits, ainsi que leurs modalités d'application. La primauté de l'un ou l'autre système doit aussi être examinée dans le débat sur l'utilisation des espaces maritimes et leur découpage. La présente étude montre que l'existence de limites clairement définies et collectivement validées est essentielle pour garantir la propriété souveraine et l'encadrement effectif de l'accès aux ressources, en particulier à l'échelle de grands territoires nationaux. Toutefois, elle met aussi en lumière le fait que la délimitation rigide des frontières se fonde sur des paramètres bien distincts de ceux appliqués lors de la définition des limites coutumières locales, ce qui génère des désaccords et des conflits.

La nature des processus décisionnels et de l'action collective en milieu mélanésien repose pour l'essentiel sur l'histoire sociale locale et les relations entre individus. Soucieux de gérer efficacement les pêcheries côtières, les différents organismes chargés de la gestion des pêches à Vanuatu recherchent des instruments pour concilier les différentes couches juridiques dans le cadre de leur programme national de GCP. Les outils de gestion coconstruits avec les communautés, tels que les plans de GCP,

font le trait d'union entre les approches de gestion coutumières et leur pendant scientifique. En conclusion, le présent projet de recherche défend l'idée selon laquelle il est essentiel de prendre en compte les deux systèmes pour délimiter les espaces maritimes, quels qu'ils soient, dans la zone côtière.

Bibliographie

- Agrawal A. 2001. Common property institutions and sustainable governance of resources. *World Development* 29(10):1649–1672.
- Barclay K., Mangubhai S., Leduc B., Donato-Hunt C., Makhoul N., Kinch J. and Kalsuak J. 2021. Pacific handbook for gender equity and social inclusion in coastal fisheries and aquaculture. Second Edition. Noumea, New Caledonia: Pacific Community.
- Bavinck, M. and J. Gupta J. 2014. Legal pluralism in aquatic regimes: A challenge for governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 11:78–85.
- Bennett N.J., Govan H. and Satterfield T. 2015. Ocean grabbing. *Marine Policy* 57:61–68.
- CARE-Vanuatu. 2018. Communications, preparedness and accountability for disaster response: Vanuatu scoping report, June 2018. CDAC Network and Ground Truth Solutions Project. https://static1.squarespace.com/static/60996b757eb6521a42f3839d/t/61b946e64e103047d6e53441/163953_2264082/181006_Vanuatu.pdf
- CGIAR. 2017. CGIAR Research Program on Fish Agri-Food Systems (FISH): Gender Strategy 2017. Penang, Malaysia: WorldFish.
- Cohen P.J. and Steenbergen D.J. 2014. Social dimensions of local fisheries co-management in the Coral Triangle. *Environmental Conservation* 42(3):278–288.
- Johnson N., Balagamwala M., Pinkstaff C., Theis S., Meinzen-Dick R. and Quisumbing A. 2018. How do agricultural development projects empower women? Linking strategies with expected outcomes. *Journal of Gender, Agriculture and Food Security* 3(2):1–19.
- Kleiber D., Cohen P., Gomeze C. and McDougall C. 2019. Gender-integrated research for development in Pacific coastal fisheries. CGIAR Research Program on Fish Agri-Food Systems. Program Brief: FISH-2019-02. Penang, Malaysia: CGIAR.
- Kleiber D., Harris L.M. and Vincent A.C.J. 2013. Gender and small-scale fisheries: A case for counting women and beyond. *Fish and Fisheries* 16(4):547–562.
- Lawless S., Cohen P.J., Mangubhai S., Kleiber D. and Morrison T. 2021. Gender equality is diluted in commitments made to small-scale fisheries. *World Development* 140:105348

- MELAD (Ministry of Environment, Lands and Agriculture Development). 2021. Kiribati Integrated Environment Policy and Environment Strategic Plan 2021–2036. Tarawa, Kiribati: MELAD.
- MFMR (Ministry of Fisheries and Marine Resources). 2021. Annual Report for the MFMR. Honiara, Solomon Islands.
- MFMR and WorldFish. 2022. Community-based fisheries management in Solomon Islands, Provincial snapshots. Honiara, Solomon Islands.
- MFMRD (Ministry of Fisheries and Marine Resources Development). 2012. National Fisheries Policy 2013–2025. Tarawa, Kiribati: MFMRD.
- Neihapi P. 2021. Hog Harbour community adaptation to Covid-19: The role of community-based coastal resource management, Masters in Fisheries Policy capstone project, University of Wollongong, Australia.
- PACMAS (Port Vila, Pacific Media Assistance Scheme). 2015. Disaster recovery: The case of Tropical Cyclone Pam in Vanuatu. Port Vila, Pacific PACMAS) https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/AsiaPacific/Documents/Events/2015/August-PMPC2015/PMPC_Korol_Hawkins.pdf
- Pakoa K., Nagashima S., Amos G., Malverus V., Takayama T., Seko A. and Terashima H. 2019. The role of fisheries resources and community-based coastal resource management activities during a natural disaster – Case study of Vanuatu after Tropical Cyclone Pam. *Traditional Marine Resource Management and Knowledge Information Bulletin* 40:18–32
- Raubani J., Eriksson H., Neihapi P.T., Baereleo R. T., Amos M., Pakoa K., Gereva S., Nimoho G. and Andrew N. 2017. Past experiences and the refinement of Vanuatu's model for supporting community-based fisheries management. *Traditional Marine Resource Management and Knowledge Information Bulletin* 38:3–13.
- Republic of Vanuatu. 1980. Constitution of the Republic of Vanuatu. Port Vila, Republic of Vanuatu.
- Solomon Islands Government. 2015. Solomon Islands National Fisheries Management Act. Honiara, Solomon Islands.
- SPC (Pacific Community). 2016. Tropical cyclone Pam – lessons learned. Workshop report. Suva, Fiji:
- Steenbergen D.J., Neihapi P.T., Koran D., Sami A., Malverus V., Ephraim R. and Andrew N. 2020. COVID-19 restrictions amidst cyclones and volcanoes: A rapid assessment of early impacts on livelihoods and food security in coastal communities in Vanuatu. *Marine Policy* 121:104199.
- Steenbergen D.J., Raubani J., Gereva S. et al. 2022. Tracing innovation pathways behind fisheries co-management in Vanuatu. *Ambio* 51:2359–2375. <https://doi.org/10.1007/s13280-022-01788-y>
- Theis S. and Meinzen-Dick R. 2016. Reach, benefit or empower: Clarifying gender strategies of development projects. Washington DC: International Food Policy and Research Institute. <https://www.ifpri.org/blog/reach-benefit-or-empower-clarifying-gender-strategies-development-projects>.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2014. The state of human development in the Pacific: A report on vulnerability and exclusion in a time of rapid change. Eds: Moustafa A. and Abbott D. Suva, Fiji: UNDP Pacific Centre. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/asia_pacific_rbp/State_Human_Development_Pacific_report.pdf
- UNDRR (United Nation Officer for Disaster Risk Reduction). 2022. Disaster risk reduction in the Republic of Vanuatu: Status report 2022. Bangkok: UNDRR. <https://www.undrr.org/publication/disaster-risk-reduction-republic-vanuatu-status-report-2022>
- Vanuatu Fisheries Department. 2014. Revised tuna fishery management plan: A national policy for the management of Vanuatu tuna fisheries. Vanuatu Fisheries Department, Ministry of Agriculture, Livestock, Forestry, Fisheries and Biosecurity. Port Vila, Vanuatu.
- Vanuatu Government. 2006. Laws of the Republic of Vanuatu Consolidated Edition 2006, Chapter 230 Decentralization. Port Vila, Vanuatu. http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/da181/
- Vanuatu Government. 2019. Disaster Risk Management Act No.23 Of 2019. Port Vila, Republic of Vanuatu.
- Voyer M., Allison E.H., Farmery A., Fabinyi M., Steenbergen D. J., van Putten I., Song A. M., Ogier E., Benzaken D. and Andrew N. 2021. The role of voluntary commitments in realizing the promise of the Blue Economy. *Global Environmental Change* 71:102372.
- WorldFish. 2014. Towards sustainable resource management in Western Province: Capacity, potential theory of change and strategies for implementation of community-based resource management (CBRM+) in Western Province. Eds: Govan H. and Bennett G. WorldFish Report. Penang, Malaysia: WorldFish.