Facteurs influant sur les modes de gestion communautaire des pêches mis en place à Vanuatu

Rolenas Baereleo Tavue,[1,2] Pita Neihapi,[1,2] Philippa Jane Cohen,[3,4] Jason Raubani,[2] Ian Bertram[1]

Résumé

Vanuatu s'efforce depuis longtemps de gérer ses ressources halieutiques côtières, en s'appuyant à la fois sur les pratiques coutumières et sur divers modes contemporains de gestion communautaire des pêches que les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales s'attachent à promouvoir dans le cadre de leurs projets. Le présent article a pour objet de montrer de manière succincte comment les expériences menées ces 25 dernières années et les enseignements qui s'en dégagent ont contribué à façonner le modèle de gestion communautaire des pêches utilisé actuellement à Vanuatu. Le processus de gestion communautaire des pêches commence par un diagnostic qui repose sur quatre piliers : l'environnement et les ressources ; l'économie et la production ; le contexte socioculturel ; et les institutions et la gouvernance. L'étape suivante consiste à concevoir des activités et des mesures de gestion, en concertation avec les communautés et en tenant compte de ces quatre piliers. Les modalités de gestion retenues sont ensuite consignées par écrit dans des plans de gestion. C'est à ce stade que sont établis des liens formels avec les pouvoirs publics, avec la désignation de garde-pêche et la mise en place d'activités de suivi. Le principal atout de la gestion communautaire des pêches tient au fait qu'elle peut s'adapter à divers contextes et se présente donc sous des formes variables selon les provinces et les communautés. Pour illustrer ces différences, nous avons pris l'exemple de trois îles de Vanuatu. Ayant bénéficié d'un soutien au titre d'un projet financé par le Centre australien pour la recherche agricole internationale (ACIAR) et mis en œuvre par le Service des pêches de Vanuatu, la Communauté du Pacifique et WorldFish. Sur certains sites, des plans de gestion ont été adoptés de manière concertée à l'issue d'un long processus consultatif, tandis que sur d'autres, des chocs externes sont venus entraver la mise en place de régimes de gestion communautaire des pêches, alors que les mêmes processus de consultation avaient été suivis. Les enseignements présentés ici jettent un éclairage utile sur l'évaluation des modes de gestion communautaire des pêches et sur le choix du régime de gestion à mettre en place en réponse aux préoccupations liées à la gestion des ressources côtières, à Vanuatu comme dans d'autres pays insulaires du Pacifique.

Introduction

Comme le souligne Johannes (1998), si la gestion des pêches consiste à fixer des règles précisant qui peut pêcher, à quel moment, à quel endroit et selon quelles méthodes, et quelles sont les espèces qui peuvent être exploitées, on peut considérer qu'elle se pratique couramment et depuis fort longtemps dans les îles du Pacifique. L'Océanie est réputée pour les systèmes traditionnels de gestion des ressources halieutiques utilisés aujourd'hui encore dans nombre de pays de la région (Amos 2007 ; Ruddle 1998). Les communautés océaniennes, les organisations non gouvernementales (ONG) et les pouvoirs publics ont su mettre à profit les fondements coutumiers des pratiques régissant traditionnellement l'utilisation des ressources en les intégrant aux dispositifs modernes de gestion communautaire (Govan 2009). Avec l'adoption récente par les directeurs des pêches des pays de la région de la Stratégie de Nouméa, intitulée « Une nouvelle partition pour les pêches côtières – les trajectoires de changement », la gestion communautaire des pêches s'est vu porter une attention accrue dans la région (Anonyme 2015). La stratégie propose de faire de la gestion communautaire des pêches le principal axe d'action en réponse aux enjeux liés à la pêche à petite échelle dans la région.

À Vanuatu, on utilise de nombreux termes pour désigner les zones de pêche sous gestion communautaire ainsi que les modes communautaires ou locaux de gestion des ressources marines et côtières : zones taboues, aires marines protégées, gestion communautaire des ressources côtières, gestion communautaire des ressources ou encore aire de conservation communautaire, entre autres exemples, sont autant de formules utilisées dans ce contexte. Nous utiliserons dans cet article la formule « gestion communautaire des pêches » (GCP) dans son acception la plus large (qui recouvre nombre des concepts et des stratégies auxquels renvoient les termes ci-dessus) parce que c'est celle utilisée dans tous les documents se rapportant au projet ACIAR, et qu'elle est de surcroît largement (mais pas exclusivement) utilisée à Vanuatu et en Océanie.

Dans leurs formes contemporaines, les différentes stratégies de GCP reposent généralement sur des partenariats entre les communautés locales, les pouvoirs publics, les ONG et les instituts de recherche et font intervenir des savoirs, des compétences et des institutions différentes. Pour autant, la GCP ne répond pas un objectif unique et ne s'appuie pas sur un processus ou un cadre conceptuel type (Cohen *et al.* 2014 ; Jupiter *et al.* 2014). C'est d'ailleurs ce qui fait sa force, dans la mesure où elle peut être adaptée au contexte écologique et social local et peut évoluer au gré des changements intervenant à l'échelle locale. L'une des principales étapes dans l'amélioration de notre compréhension de l'utilité de la GCP et des réponses qu'elle peut apporter aux préoccupations liées aux ressources halieutiques côtières consiste à mieux cerner la logique qui sous-tend les processus suivis à ce jour pour élaborer des stratégies de GCP en concertation avec les communautés et diffuser les acquis et les leçons qui s'en dégagent.

Le présent article décrit les processus suivis et les outils utilisés pour promouvoir la participation des communautés, ainsi que les contextes locaux ayant influé sur l'élaboration des modalités de GCP retenues. Il répond à deux principaux objectifs : 1) décrire le modèle de GCP

[1] Division Pêche, Aquaculture et Ecosystèmes marins, Communauté du Pacifique. Email: rolenasb@spc.int
[2] Management and Policy Section, Vanuatu Fisheries Department, PMB 9045, Nambatu Maritime Wing, Port Vila, Vanuatu
[3] WorldFish, PO Box 438, Honiara, Îles Salomon
[4] Australian Research Council Centre of Excellence for Coral Reef Studies, James Cook University, Australie

actuellement utilisé à Vanuatu et les facteurs, notamment historiques, ayant influé sur sa forme actuelle ; 2) examiner comment ce modèle a été appliqué sur trois sites à Vanuatu. Nous verrons par ailleurs comment la collaboration entre le Service des pêches (et ses partenaires) et les populations locales a permis de :

- recenser, dans le cadre d'une démarche collective, les préoccupations liées à la gestion des ressources locales et leurs causes ;
- intégrer les pratiques et les savoirs locaux aux connaissances scientifiques et aux méthodes de gestion contemporaines en vue de la formulation et de la mise en œuvre, à l'échelle locale, de règles et de mesures visant à répondre aux préoccupations exprimées ;
- renforcer la gouvernance locale (leadership, prise de décision, application des règles) et établir des liens avec des sources d'appui extérieures ;
- promouvoir la participation et l'adhésion des populations locales à la GCP.
- Les résultats obtenus dans chacun de ces quatre domaines sont exposés dans les quatre sections correspondantes au chapitre « Résultats et débat ».

La gestion communautaire des pêches à Vanuatu hier et aujourd'hui

Les règles et dispositifs coutumiers de gestion des ressources halieutiques existaient à Vanuatu bien avant l'arrivée des premiers Européens (Raubani 2006), et les régimes de propriété coutumière de l'espace maritime en étaient une composante majeure (Johannes and Hickey 2004). L'instauration traditionnelle de zones taboues est un des exemples les mieux décrits de mesures coutumières de gestion des ressources (voir notamment Govan 2009) : une zone est déclarée « taboue » (interdite) lorsque le chef du village attache une feuille de namele (nom désignant localement le cycas de l'espèce *Cycas seemanii*) à un piquet planté dans le sol en bord de mer pour indiquer que la zone fait l'objet d'une interdiction de pêche totale applicable uniquement à certaines espèces. Comme l'a souligné le chef du village de Pelongk, sur l'île d'Uliveo (un des sites d'exécution du projet), « nos chefs utilisent depuis longtemps les zones taboues pour protéger certaines espèces : si une zone est déclarée taboue pour la pêche du troca, alors on plante dans le sol un piquet auquel on attache une feuille de namele surmontée d'une coquille de troca. Les gens qui aperçoivent le piquet comprennent aussitôt que la pêche du troca est taboue ». Nombre d'études montrent que les communautés de Vanuatu ont encore largement recours aux tabous coutumiers. Ces derniers constituent probablement la méthode de gestion des ressources la plus couramment utilisée dans les régimes de gestion communautaire des pêches en vigueur dans le pays (Bartlett *et al.* 2009 ; Léopold *et al.* 2013) comme dans le reste du Pacifique (Cohen and Foale 2011).

Si les dispositifs centralisés de gestion des pêches administrés par les pouvoirs publics ont été, ces dernières décennies, le principal modèle de gestion encouragé à Vanuatu, cette approche a fait la preuve de ses limites, compte tenu des contraintes géographiques et financières auxquelles elle s'est heurtée. Cette situation a conduit, au cours des années 1980 et 1990, à l'apparition de méthodes de gestion des pêches privilégiant la concertation. En 1988, Johannes s'est employé à promouvoir un mode de gestion reposant sur la coopération entre les pouvoirs publics (par le biais du Service des pêches) et les populations locales, l'objectif étant de mettre à profit les savoirs locaux et les pratiques coutumières pour améliorer la gestion des ressources halieutiques côtières. Depuis, divers projets de gestion des ressources côtières ont été mis en œuvre à Vanuatu, chacun reposant sur une manière différente de concevoir et d'influer sur le rôle des populations locales dans la gestion des ressources (tableau 1). Toutes ces approches, qui visaient, dans les années 1990, à préserver des espèces d'importance commerciale menacées (tortues, troca), ont été réorientées vers la gestion prioritaire des ressources halieutiques dans les années 2000, puis, plus récemment, vers la gestion écosystémique des zones côtières. On trouvera un exposé détaillé de l'histoire de la gestion des ressources halieutiques côtières et de la gestion communautaire des pêches à Vanuatu dans Raubani *et al.* (à paraître).

Tableau 1. Les grandes dates de l'histoire de la gestion communautaire des pêches à Vanuatu.

1606	L'arrivée des premiers colons européens a contribué à l'affaiblissement et à la disparition des modes de gestion communautaire des pêches. En cause : un système de pensée et des régimes modernes de gestion des pêches de conception occidentale ayant conduit à l'émergence d'un système autocratique et centralisé.
1980 – Indépendance de Vanuatu	
1990	Moses Amos (Chargé de recherche au Service des pêches de Vanuatu) annonce sur la radio nationale que les communautés désireuses d'assurer la bonne gestion de leurs ressources en troca peuvent prétendre à une aide en vue du réensemencement des stocks. Certaines communautés insufflent une nouvelle dynamique aux régimes de propriété coutumière tandis que d'autres créent des zones taboues dans lesquelles la pêche du troca est interdite.
1995	Les équipes chargées du suivi des populations de tortues marines à Vanuatu mènent dans tout le pays des actions de sensibilisation à la protection des tortues et à l'importance de la gestion et de la protection des ressources marines. Le projet, piloté par l'ONG Wan Small Bag, est mis en œuvre par le Programme régional océanien de l'environnement (PROE).
2000-2009	Les services des pêches et de l'environnement des pays de la région travaillent ensemble à la mise en œuvre du programme « Eaux internationales », financé par le Fonds mondial pour l'environnement.
Loi de 2010 sur la protection de l'environnement et la conservation	
2010-2014	Lancement du projet Écosystèmes de mangroves pour l'adaptation au changement climatique et les moyens de subsistance : les services des pêches et de l'environnement poursuivent, dans le cadre du projet de promotion de la mariculture «Promotion de la grâce des mers» financé par le Japon et mis en œuvre par le Service des pêches de Vanuatu, la collaboration entamée au titre du programme « Eaux internationales ».
Loi de 2014 sur les pêches	
2014	Mise en œuvre du projet PacFish d'amélioration de la gestion communautaire des pêches, financé par l'ACIAR et WorldFish.

Selon Raubani (2006), deux raisons principales ont conduit Vanuatu à privilégier la gestion communautaire des pêches : 1) les difficultés grandissantes que rencontrent les pouvoirs publics pour assurer la bonne gestion des ressources halieutiques, en particulier en zone rurale ; 2) le fait que les communautés sont détentrices de droits de propriété *pro forma*, en vertu du chapitre 12 de l'article 73 de la Constitution de Vanuatu (qui dispose que « […] toutes les terres situées dans le territoire de la République appartiennent aux propriétaires coutumiers indigènes et à leur descendance »). Le Service de la protection de l'environnement et de la conservation de Vanuatu et le Service des pêches de Vanuatu considèrent aujourd'hui que la GCP est une stratégie essentielle d'amélioration de la gestion des ressources côtières (comme le soulignent les politiques relatives aux pêches et la stratégie et le plan d'action nationaux pour la biodiversité adoptés en 1999). Les deux services considèrent par ailleurs que leur rôle est d'apporter aux communautés des conseils et des informations, d'aider à l'application de la réglementation et de fournir un soutien juridique. Ils peuvent à cette fin s'appuyer sur deux instruments juridiques qui viennent étayer les efforts axés sur la gestion communautaire des ressources halieutiques : 1) la section 37 du chapitre 283 de la Loi sur la protection de l'environnement et la conservation, qui traite de l'enregistrement des zones de conservation communautaire ; et 2) le Règlement des pêches n° 28 de 2009.

Le projet de GCP le plus récent est le projet «Promotion de la grâce des mers», financé par l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), et mis en œuvre à relativement grande échelle. Il a notamment permis d'appuyer la mise en œuvre de régimes de gestion communautaire des pêches sur les îles de Efate, Lelepa, Malakula et Aneityum (Nimoho *et al.* 2013). Le Service de la protection de l'environnement et de la conservation et le Service des pêches ont reçu par la suite plusieurs demandes supplémentaires de communautés souhaitant obtenir de l'aide pour gérer leurs ressources (12 en 2014, 11 en 2015, et 7 à ce jour en 2016). On peut y voir un signe de l'intérêt grandissant que suscite la gestion communautaire des pêches partout dans le pays. Selon les estimations les plus récentes, les communautés menant des activités de GCP étaient au nombre de 150 en 2016, soit une augmentation considérable par rapport aux 44 zones sous gestion communautaire recensées en 2009 par Govan. Malgré les succès obtenus à ce jour, la GCP se heurte encore un certain nombre de difficultés : 1) on ignore encore quel est l'impact des régimes de GCP existants sur l'amélioration de l'état des ressources ; 2) certaines communautés n'ont pas pleinement adhéré aux activités de GCP mises en œuvre avec le soutien du projet ; 3) dans certains cas, les activités de GCP s'interrompent à la fin du projet ; dans d'autres, seules quelques mesures de gestion sont maintenues (Léopold *et al.* 2013) ; 4) les partenaires (ONG et administrations publiques) censés venir en aide aux communautés désireuses de mettre en place des régimes de GCP se trouvent fréquemment dans l'impossibilité de répondre à leur demande, leurs capacités étant trop limitées. Ces quatre grands enjeux doivent être examinés de près, au moment où Vanuatu s'apprête à prendre un certain nombre de mesures conformément à la « nouvelle partition », dans l'espoir d'apporter des solutions aux problèmes liés à la gestion des ressources halieutiques côtières et de venir en aide aux populations qui en dépendent.

Site d'étude et méthodologie

Le présent article s'appuie sur des études de cas réalisées dans trois îles de Vanuatu : Aniwa, Santo et Uliveo (figure 1). La sélection des sites s'est effectuée à l'issue de démarches formelles convenues avec les pouvoirs publics (nous ne pouvions intervenir qu'à la demande d'un chef de village souhaitant obtenir de l'aide aux fins de la gestion des ressources marines). Les demandes reçues étant particulièrement nombreuses, le Service de la protection de l'environnement et de la conservation et le Service des pêches de Vanuatu ont d'abord cherché à savoir si des activités étaient déjà en cours sur les sites retenus et s'il existait des possibilités de collaboration interservices. Les sites ont également été sélectionnés au regard des objectifs et des priorités du projet. Ainsi, l'île de Santo a été classée parmi les sites prioritaires dans la mesure où les langoustes et les crabes de cocotier, dont les populations sont actuellement en recul, du fait de la forte demande dont ces espèces font l'objet dans le secteur du tourisme, constituent une source importante de revenus pour les

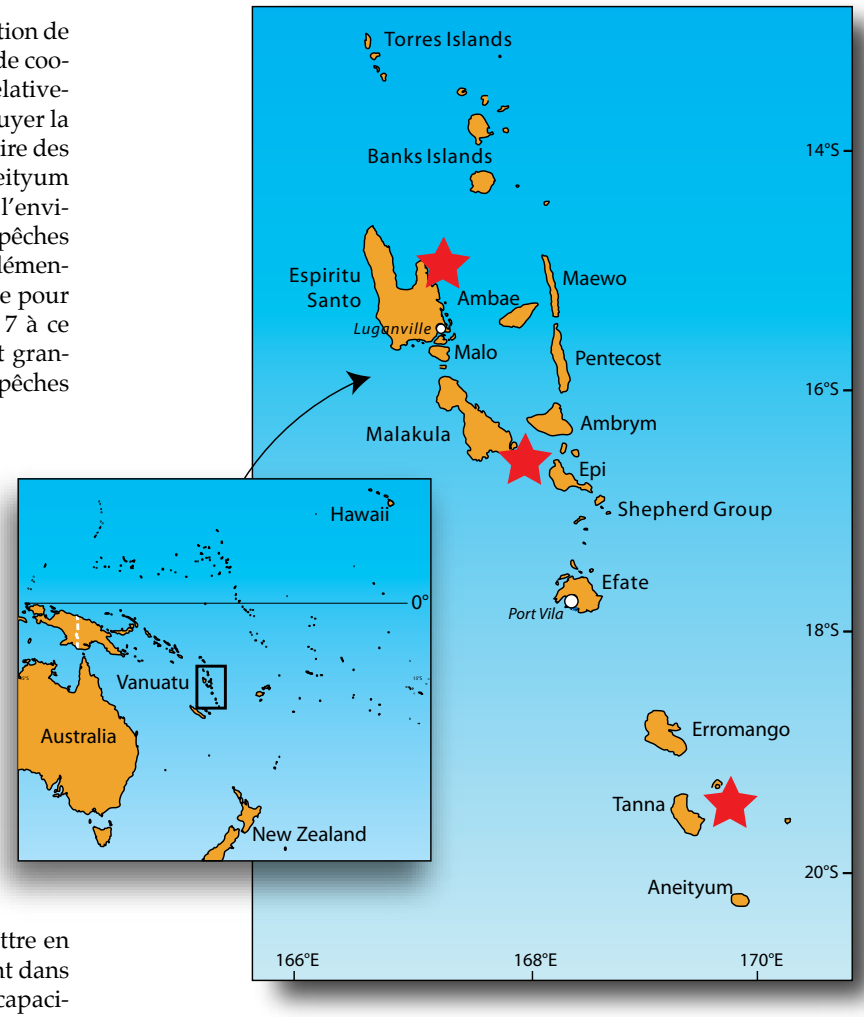

Figure 1. Îles et villages de Vanuatu ayant accueilli les activités du projet PacFish financé par l'ACIAR et sites d'exécution du projet.

habitants de l'île. De même, l'île d'Uliveo a été sélectionnée parce qu'elle abrite l'une des plus vastes zones récifales de Vanuatu et que c'est désormais la pêche, et non plus l'agriculture, qui constitue la première source de revenus de la population, principalement en raison de la fluctuation des prix du coprah et du cacao. Enfin, Aniwa a été sélectionnée en raison de sa faible superficie : les moyens de subsistance sont rares et les habitants fortement dépendants de la pêche, qui est leur principale source de revenus. Les trois îles ont de surcroît un certain nombre de points communs : appauvrissement des ressources halieutiques, faiblesse des structures de gouvernance locale, soutien relativement limité des administrations nationales en matière de gestion des ressources.

La Loi de 1994 sur la décentralisation exige que tous les nouveaux projets soient présentés aux autorités provinciales compétentes afin qu'elles s'assurent qu'ils cadrent avec leurs priorités et qu'elles puissent être associées à leur mise en œuvre. Le projet présenté ici a reçu un accueil favorable et a été approuvé par les autorités provinciales concernées. Un chargé de projet de la province de Tafea a fait à ce propos la déclaration suivante :

> *Au nom de la province et du Secrétaire général, je tiens à vous remercier d'avoir suivi l'usage convenu en prenant contact avec les autorités provinciales avant de vous rendre sur l'île d'Aniwa. Nombre de projets ont été lancés sans que la province soit consultée, et lorsque des problèmes se posent avec les populations locales, la province a le plus grand mal à intervenir faute d'information sur les objectifs de ces projets et les modalités de travail suivies.*

Nous nous sommes ensuite rendus sur chacun des sites sélectionnés afin d'en confirmer l'intérêt et d'obtenir toutes les autorisations nécessaires au lancement de nos travaux.

Les données rapportées dans cet article sont tirées d'une série de réunions et d'ateliers organisés dans les communautés durant la période 2014-2016. La première de ces réunions avait pour objet de présenter le projet aux populations locales. Ces réunions et ateliers ont fait suite à un processus participatif d'apprentissage et d'action (Govan *et al.* 2008) au cours duquel les communautés ont pu débattre des tendances relatives à l'état des ressources, recenser les enjeux locaux et définir leurs objectifs et leurs intentions en matière de gestion. Les femmes et les jeunes participant aux réunions ont formé des groupes de discussion distincts ou ont été répartis dans d'autres groupes lorsqu'ils n'étaient pas assez nombreux. Des données ont été recueillies auprès d'informateurs clés comme les chefs de village, les femmes exerçant des responsabilités au sein de la communauté et les « gardiens des ressources », par le biais de méthodes non structurées comme l'observation et les *storians* (terme bislama désignant des discussions informelles). Toutes les données ont été enregistrées sur le terrain puis intégrées aux comptes rendus archivés, à chaque retour de mission, au Service des pêches de Vanuatu.

La méthode suivie pour l'examen des enjeux et la conception de solutions, en concertation avec les communautés, s'inspirait du projet «Promotion de la grâce des mers». Le principal enseignement tiré de ce projet est qu'il faut éviter de s'intéresser à des espèces spécifiques, voire à des questions touchant uniquement aux ressources halieutiques. Il est préférable de recenser les menaces et les solutions envisageables, en se référant aux quatre piliers ci-dessous. Chacun de ces piliers doit être examiné, analysé et appréhendé séparément, de sorte que l'équipe du projet puisse se faire une idée complète de la situation de la communauté considérée et ainsi, concevoir et mettre en œuvre des activités adaptées au contexte local.

1. Le pilier « Ressources et environnement » renvoie à l'état environnemental des ressources d'une communauté, en particulier les ressources halieutiques et l'environnement.
2. Le pilier « Économie et production » recouvre les aspects économiques et les questions de production liés aux ressources.
3. Le pilier « Institutions et gouvernance » renvoie aux règles en vigueur dans les villages, aux réglementations nationales et au système de gouvernance en place.
4. Le pilier « Contexte socioculturel » traite des aspects sociaux et culturels caractéristiques de la communauté considérée.

Les enseignements tirés des expériences de GCP menées en d'autres régions du monde (voir notamment Albert *et al.* 2013), en concertation avec des populations locales largement associées au processus de diagnostic, ont également influé sur le choix des modalités d'exécution du projet Andrew *et al.* 2007). En résumé, nous avons suivi une procédure simple (figure 2) pour concevoir et mettre en œuvre les activités en concertation avec les communautés.

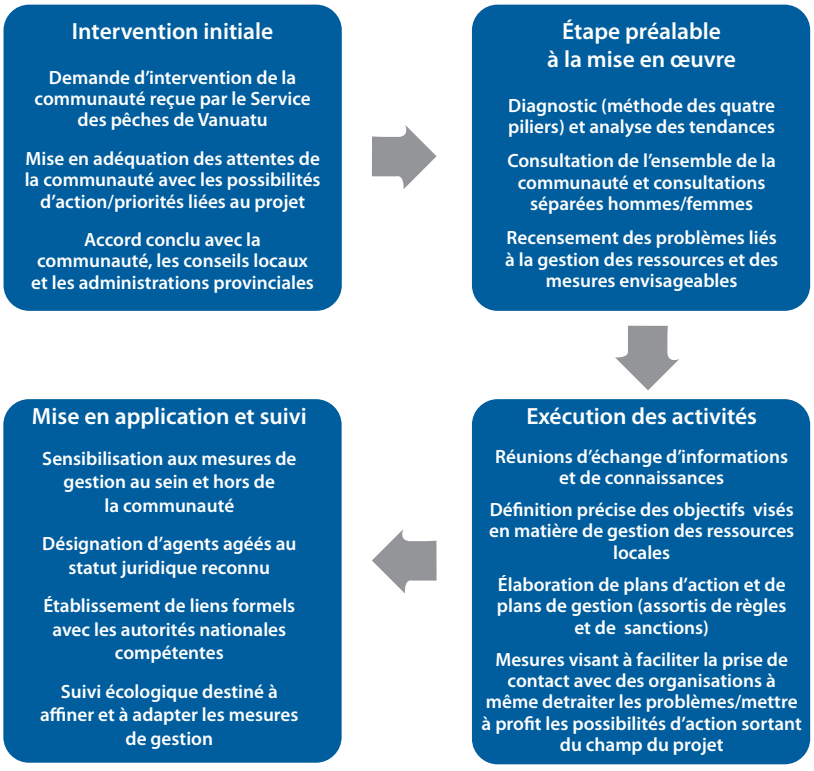

Figure 2. Processus suivi dans le cadre des ateliers communautaires organisés à Vanuatu pour recenser les enjeux relatifs à la gestion des ressources, définir des mesures de soutien appropriées, élaborer des solutions et formuler des stratégies de suivi et de mise en application des mesures de gestion adoptées.

Résultats et débat

a) Diagnostic communautaire préalable à la mise en œuvre

Dans leurs demandes d'intervention, les trois communautés avec lesquelles nous avons travaillé nous ont fait part d'un certain nombre de problèmes liés aux ressources et de leur souhait de mettre en place des mesures de gestion. Elles ont souhaité faire appel à nous pour faire avancer leur projet et pour concevoir et formaliser un régime de gestion adapté à leurs besoins. Johannes (1998) note à ce propos que les villageois ne sont pas toujours pleinement conscients de toute la gamme de mesures qu'ils pourraient être dans l'obligation de mettre en œuvre pour régler leurs problèmes de gestion des ressources halieutiques, et qu'ils ne sont pas toujours capables de les appliquer individuellement et de les intégrer à des plans de travail écrits et formalisés. C'est souvent pour ces raisons que les communautés font appel à des ONG ou aux pouvoirs publics. Citons, pour illustrer notre propos, les déclarations de deux chefs de village :

> *Nous sommes heureux que l'équipe du projet ait décidé de travailler avec nous pour aider au renforcement et à l'amélioration de la gestion communautaire des ressources en zone rurale. Nos ressources se sont considérablement appauvries depuis que la population a commencé à augmenter, et la mise en œuvre du projet, qui va nous aider à sauver nos ressources, intervient à point nommé. Nous sommes fortement dépendants de nos ressources, en particulier le crabe de cocotier et la langouste, très appréciés des touristes ; mais nous en sommes arrivés au point où nous devons en importer depuis les Îles Banks et le sud de Santo. Nos chefs, qui sont aussi les propriétaires des ressources, doivent donc approuver cette démarche afin que le projet puisse nous aider à préserver et à gérer nos ressources* (chef du village de Hog Harbour).

> *Quand on nous parle de quelque chose que nous ne pouvons pas voir, ça n'a pas de sens pour nous. En revanche, quand on nous emmène sur le terrain, les choses sont tout de suite beaucoup plus claires : nous comprenons mieux ce qui se passe et nous pouvons constater par nous-mêmes les problèmes dont il a été question pendant l'atelier. Je remercie le Service des pêches de Vanuatu de répondre à la demande que je lui ai adressée il y a 10 ans. Nous allons travailler en collaboration avec l'aire de conservation de Vatthe afin de mettre en place un régime durable de gestion de nos ressources halieutiques* (chef et propriétaire foncier, Lolathe).

Le premier atelier avait pour objet de poser un « diagnostic communautaire » visant à donner aux populations des explications d'ordre scientifique sur l'état de leurs ressources, les raisons justifiant la mise en place de régimes de gestion (cycle de vie des espèces, impacts anthropiques sur les ressources) et les différentes options envisageables en matière de gestion. Il a également été question de l'aide que les pouvoirs publics peuvent apporter aux communautés désireuses de gérer leurs ressources halieutiques. Les participants ont également été encouragés à parler des perceptions et des connaissances locales relatives aux ressources. Les discussions ont révélé que les facteurs influant sur l'abondance de ressources sont souvent attribués à des forces surnaturelles. Un jeune d'Uliveo a notamment déclaré : « je ne savais pas que les poissons pouvaient nager aussi loin. Je croyais que la présence des poissons dans le village était une bénédiction divine, qu'ils resteraient là jusqu'à notre mort, et ne se déplaceraient jamais vers d'autres villages ».

Nous avons ensuite animé un exercice d'analyse des tendances visant à bien cerner l'état des ressources marines ciblées à titre prioritaire par les populations locales, et avons comparé l'état des ressources à la situation observée avant l'indépendance (à savoir avant 1980). Tous les participants, tous sites confondus, ont fait état d'un net recul des ressources. Selon Aman, du village de Hog Harbour, les choses ont bien changé : « Je me rappelle une sortie de pêche à la langouste, en 1972. J'ai attrapé 25 langoustes, toutes cachées sous le même rocher. Maintenant, il m'arrive de passer près d'une journée en mer et de ne ramener qu'une dizaine de langoustes ». Un habitant du village de Peskarus a fait le même constat : « Aujourd'hui, les poissons sont plus petits, et il faut plus de temps pour en attraper qu'il y a 20 ans , à quantités égales ». À Hog Harbour, un participant a établi un lien entre appauvrissement des ressources et tourisme : « C'est depuis les années 1980 que nombre d'espèces, en particulier les poissons profonds, ont commencé à se faire plus rares. Le propriétaire d'une entreprise de pêche commerciale vient souvent pêcher par ici avec son bateau ; il peut rester près d'une semaine. À partir de 1980, nos ressources ont diminué de manière spectaculaire, à peu près au moment où nous avons commencé à accueillir des bateaux de croisière ». Le « diagnostic » n'avait pas seulement pour objet de confirmer l'appauvrissement des ressources ou les causes du phénomène. Il s'agissait aussi de commencer à travailler à l'ébauche de solutions adaptées aux enjeux et à la situation observés localement.

Les débats ont porté sur les quatre piliers (ressources et environnement, économie et production, institutions et gouvernance et contexte socioculturel), l'objectif étant de trouver de nouvelles pistes de réflexion (tableau 2). À titre d'exemple, les informations recueillies sur les institutions et la gouvernance ont montré que les régimes de gestion pouvaient être conçus de manière à s'adapter au mieux aux structures de gouvernance existantes. Les participants ont jugé la méthode utile, et un ancien chef du village de Hog Harbour a fait à ce sujet la déclaration suivante : « Je crois que le projet intervient à point nommé. Il va nous aider à mettre sur pied une structure communautaire adaptée, en concertation avec le secrétaire de la province, qui pourra ensuite expliquer à d'autres villages désireux de mettre en place des projets de gestion des ressources comment nous avons procédé chez nous ». Les débats ont mis en évidence un problème commun à l'ensemble des sites du projet : l'application laxiste de la réglementation en vigueur, qui est généralement perçue comme relevant de la responsabilité des chefs de village. Un des chefs du sud de Malakula a souligné à ce propos que « les chefs ont trop de choses à faire tout au long de l'année, sans parler de la gouvernance des villages ; il ne serait donc pas réaliste de vouloir leur déléguer un trop grand nombre de responsabilités ». Parmi les enjeux recoupant les quatre piliers, figuraient notamment la méconnaissance de la législation relative aux ressources naturelles, la faible diversification des méthodes de pêche et l'absence de plans de gestion. Le besoin d'argent est l'un des principaux problèmes auxquels se heurtent les villageois, qui doivent trouver de quoi subvenir aux besoins essentiels de leur famille et payer les frais de scolarité de leurs enfants. En conséquence, ils n'ont souvent d'autre choix que d'exploiter de manière intensive les ressources halieutiques locales, dans l'espoir de se procurer de l'argent.

Table 2. Problèmes recensés et plans d'action adoptés par les populations locales. Le tableau met en évidence les points communs et les différences observés entre les différents sites d'exécution du projet

	Enjeu	Aniwa	Uliveo			Santo			Mesures
		1	2	3	4	5	6	7	
Contexte socioculturel	Méconnaissance des principes de gestion des engins de pêche	X							Amélioration des connaissances sur la gestion des engins de pêche
	Caractère limité des savoirs traditionnels relatifs à la pêche	X							Amélioration des connaissances relatives aux limites coutumières ; amélioration des méthodes de pêche traditionnelles
	Coopération limitée entre les chefs	X			X		X		Amélioration de la coopération entre les chefs de village par l'implication de tous dans le projet
	Braconnage dans les zones taboues	X	X	X	X		X		Élaboration de plans/règles de gestion communautaire assortis de sanctions adéquates et adoption de mesures visant à faire appliquer la réglementation sur les pêches
	Population élevée		X			X	X	X	Actions de sensibilisation à la planification familiale menées par les services de santé à l'intention de toute la communauté
	Diversité limitée des méthodes de pêche		X	X		X	X		Formation à de nouvelles techniques de pêche pour encourager les villageois à diversifier leurs méthodes de pêche et promouvoir les pratiques traditionnelles.
	Litiges fonciers		X			X	X		Participation des propriétaires fonciers coutumiers aux ateliers afin de mieux les sensibiliser à l'importance de la conservation des ressources
	Les communautés ne comprennent pas le rôle des zones taboues				X	X	X		Réalisation et diffusion de supports de sensibilisation sur le rôle des zones taboues, leurs avantages et leurs inconvénients
	Absence de coopération entre les chefs et les membres de la communauté en vue de l'application des règles dans les zones taboues		X			X		X	Chefs, jeunes et femmes associés aux activités du projet, aux ateliers et aux réunions de sensibilisation
	Manque de respect mutuel				X	X	X	X	Ensemble de la communauté associés aux ateliers et aux réunions de sensibilisation à l'importance de la conservation
	Influence des personnes originaires d'autres îles venues s'installer dans le village					X		X	Nouveaux venus associés aux activités du projet
	Absence de coopération entre les comités pour l'environnement et les chefs		X						Encourager les chefs et les réseaux environnementaux, notamment les vanua-tai (« gardiens des ressources ») à travailler ensemble
Gouvernance et institutions	Association des pêcheurs	X	X	X	X		X		Association des pêcheurs renforcée
	Les villageois ne savent pas grand-chose des lois sur les ressources naturelles	X	X	X	X	X	X		Sensibilisation à la Loi sur les pêches et à la Loi sur la protection de l'environnement et la conservation et organisation d'un atelier d'information d'une demi-journée sur la législation en vigueur, à l'intention de l'ensemble de la communauté, tous secteurs confondus
	Coopération institutionnelle limitée	X						X	Encourager et renforcer la participation ; informer toutes les institutions du travail mené sur chaque site au titre du projet
	Conflits d'intérêts	X							Améliorer l'intégration entre les services publics et les institutions
	Absence de plan de développement à l'échelle de l'île	X							Élaboration d'un plan de développement à l'échelle de l'île
	Compétences limitées des gardiens des ressources du village					X			Renforcement des compétences des gardiens des ressources du village
	Manque d'information sur la structure de la communauté					X	X	X	Cartographie de la structure de la communauté afin de mieux cerner les rôles des différentes institutions communautaires et le système de gouvernance en place
	Faible participation aux ateliers de sensibilisation à la gestion des ressources		X						Les chefs et les notables locaux doivent encourager la participation de tous aux activités du projet
	Absence de plan de gestion écrit		X	X	X		X	X	Recueil d'informations sur le plan/les règles de gestion en vigueur dans les trois communautés

	Enjeu	Aniwa	Uliveo			Santo			Mesures
		1	2	3	4	5	6	7	
Économie et production	Pas de marché au poisson central dans les centres urbains					X	X	X	Recherche de solutions en concertation avec le Service des pêches
	Absence d'équipement de conservation du poisson destiné à la vente	X							Achat d'un congélateur solaire pour la conservation et le transport du poisson jusqu'au marché principal de l'île de Tanna
	Méconnaissance des méthodes de valorisation des ressources	X	X			X	X	X	Amélioration des capacités de valorisation des produits de la pêche (snacks servant des plats à base de poisson, fabrication de souvenirs en coquillage pour les touristes)
	Mauvaise gestion des infrastructures sur les marchés au poisson	X					X		Amélioration de la gestion des infrastructures
	Les consommateurs achètent des poissons trop petits		X	X	X				Augmentation du prix du poisson au kilo
	Faibles aptitudes à la gestion financière des marchés au poisson et des revenus tirés de la pêche		X		X				Faire appel au réseau des antennes régionales du Service des pêches et aux coopératives afin qu'ils dispensent une formation de base à la gestion financière aux petites entreprises de pêche
	Acheteurs trop nombreux		X	X	X				Facturation d'un droit d'accès à tous les acheteurs et augmentation du prix du poisson au kilo
	Pas de formation à d'autres techniques de pêche		X	X	X	X	X	X	Formation à d'autres techniques de pêche
	Poisson de qualité médiocre en raison du mauvais état des installations disponibles sur les marchés					X	X	X	Formation à la manutention du poisson
	Compréhension insuffisante des mesures de sécurité à observer dans le cadre des opérations de pêche sur DCP						X		En concertation avec les antennes des régions nord et centre du Service des pêches, élaboration de solutions en réponse aux préoccupations exprimées par les communautés souhaitant disposer d'installations de meilleure qualité sur les marchés
Ressources et environnement	Compréhension insuffisante de l'importance du cycle de vie des espèces marines et de la gestion des ressources halieutiques		X			X	X		Volet « sensibilisation » intégré à tous les ateliers organisés dans les villages, avec une attention particulière portée aux cycles de vie des espèces d'importance prioritaire
	Connaissances et compréhension insuffisantes de la situation écologique	X	X		X	X	X	X	Améliorer l'information sur la situation écologique
	Mauvaise gestion des déchets	X	X				X		Promotion de la gestion des déchets sur l'ensemble des sites
	Dégâts causés aux récifs par les acanthasters	X	X		X	X	X		Organisation de campagnes de prélèvement régulières
	Intensification de l'érosion côtière	X							Remise en état des zones côtières en fonction des besoins
	Intensification du déboisement	X							Actions de sensibilisation et promotion du reboisement
	Apports en protéines limités	X	X		X				Promotion de l'élevage à petite échelle (élevages avicoles, porcheries)
	Appauvrissement des ressources halieutiques (attesté par les données de prise et d'effort)	X	X	X	X	X	X	X	Interdiction totale de la collecte de bénitiers dans les zones taboues
	Pas de zones taboues	X				X		X	Création de zones taboues
	Diminution du nombre de langoustes et de crabes de cocotier (attestée par les données de prise et d'effort)					X	X	X	Respect de la réglementation sur les pêches (dates de fermeture de la pêche du crabe de cocotier, taille minimale des langoustes) Réalisation d'une évaluation de la ressource en crabe de cocotier en vue de l'actualisation des quotas de pêche
	Zones taboues périodiques. Des zones d'interdiction permanentes doivent être créées		X	X	X				Les zones taboues restent fermées à la pêche de manière périodique pour les populations locales, mais de nouvelles règles applicables aux engins de pêche, à la taille minimale des prises et aux périodes d'ouverture de la pêche sont instaurées
	Changement climatique		X						Protection du littoral en vue de l'adaptation au changement climatique
	La superficie de la zone taboue est trop limitée		X	X	X				Étendre les zones taboues

b) Gestion communautaire des ressources – concevoir et mettre en œuvre des mesures de gestion et d'appui

L'étape suivante du processus a consisté à définir les objectifs visés, en concertation avec les populations concernées, et à élaborer des mesures de gestion en précisant la portée des interventions souhaitées. Ainsi, dans le village de Peskarus, à Uliveo, les femmes et les hommes ont défini séparément quatre grands objectifs pour les mesures de gestion prévues, lesquelles portaient principalement sur l'instauration de zones taboues. Les hommes comme les femmes souhaitaient avant tout à accroître les stocks de manière à en tirer des revenus plus importants. Les femmes souhaitaient plus particulièrement préserver les ressources dans l'intérêt des générations futures, tandis que les hommes aspiraient à attirer davantage de touristes pour que les villages puissent étoffer leurs revenus. Ils ont par ailleurs estimé que les zones sous gestion communautaire devaient servir de site d'étude, afin que les plus jeunes puissent améliorer leurs connaissances des espèces marines et de la gestion des ressources halieutiques.

Plusieurs règles et mesures de gestion inspirées du contexte local et de solutions conçues localement ont été élaborées. L'envoi vers Port Vila du poisson pêché à Uliveo (environ une centaine de kilos par semaine) est une précieuse source de revenus pour les habitants de l'île. Les gens pêchent toutes les semaines pendant toute la période d'ouverture de la pêche, qui dure d'avril à octobre, dans l'espoir d'en tirer un revenu. Pour autant, la population est consciente que cette pratique pourrait compromettre la pérennité de la ressource. Il a donc été convenu, à l'issue du diagnostic effectué dans chaque village, d'appliquer des restrictions sur l'achat du poisson pêché à Uliveo. Les villageois ont notamment décidé de porter le prix d'achat du poisson 300 vatu/kg à 350 vatu/kg, de manière à induire une baisse du volume de poisson exporté. Ils ont également décidé d'imposer un droit d'achat ou un droit d'entrée annuel d'un montant de 5 000 vatu afin de limiter le nombre de négociants venant se procurer du poisson auprès des pêcheurs d'Uliveo.

> *Nous avons augmenté le prix du poisson vendu sur l'île parce que nous pensons que nous en exportons trop actuellement. Nous gagnons bien notre vie, mais nous avons de plus en plus de mal à trouver du poisson. C'était beaucoup plus facile il y a 30 ans* (un gardien des ressources du village de Peskarus).

> *Certains négociants ont arrêté de nous acheter du poisson parce que nous leur avons demandé de payer un droit annuel de 5 000 vatu. Dans le fond, c'est une bonne chose, puisque les quantités de poissons prélevées toutes les semaines sur nos récifs vont diminuer. Certains négociants ont déjà décidé de ne plus nous acheter de poisson* (chef du village de Pelongk).

Les populations locales ont pris part à la sélection et à l'élaboration des nouvelles règles en s'appuyant sur les connaissances scientifiques et les informations relatives à la réglementation nationale sur les pêches sur l'environnement qu'elles ont pu acquérir grâce au projet. Les actions de « sensibilisation » ont constitué une composante majeure du projet, tous sites confondus. Elles ont fait intervenir l'utilisation de divers outils, parmi lesquels des exposés, des vidéos, des quizz destinés aux enfants d'âge scolaire sur le cycle de vie des ressources marines et l'importance de la protection et de la gestion des habitats et des écosystèmes, les textes de la réglementation et de la législation sur les pêches et la protection de l'environnement et des informations tirées d'un manuel sur la gestion communautaire des aires de conservation. L'équipe du projet a par ailleurs répondu aux demandes d'information de chaque communauté.

> *Nous ignorons tout du cycle de vie de certaines espèces marines. Est-ce que l'équipe du projet est prête à organiser des ateliers de sensibilisation qui nous permettront de mieux le comprendre ? Si nous en savions un peu plus, nous serions peut-être plus conscients du temps qu'il pour qu'un poisson arrive à maturité et soit capable de se reproduire* (participant, Hog Harbour).

> *Nous ne savons pas grand-chose de la législation sur les pêches et l'environnement parce que nous ne quittons jamais nos villages. Nous ne captons pas toujours très bien la radio, et nous ne savons même pas que les poissons que nous capturons sont trop petits et que nous n'avons même pas le droit de les pêcher. Nous ne savons pas non plus quelles sont les espèces qu'il est interdit de pêcher, et il faut donc qu'on nous tienne régulièrement informés de ce que dit la loi* (participante, Port Olry).

Les mesures de gestion, une fois arrêtées (voir au tableau 3 les décisions prises pour le village de Pelongk), ont été intégrées à des plans de gestion communautaire indiquant de manière détaillée les zones ouvertes à la pêche, les périodes de fermeture de la pêche, les restrictions applicables aux engins de pêche, les espèces autorisées et les espèces interdites. En résumé, les règles adoptées sont venues renforcer les réglementations sur les pêches et l'environnement en vigueur (notamment en ce qui concerne la taille minimale des trocas). Certaines règles s'inspiraient des pratiques culturelles de gestion des ressources (comme dans le cas des zones taboues). D'autres ont été élaborées à partir des évaluations quantitatives des habitats réalisées par le Service des pêches et de l'analyse des tendances relatives aux ressources, qui ont notamment influé sur le choix des dates de fermeture de la pêche, de l'emplacement des zones taboues et de leur superficie.

Les plans de gestion prévoient aussi des amendes pour les contrevenants. Dans le village de Pelongk, elles vont de 5 000 à 20 000 vatu et sont fonction de la nature de l'infraction. Le plan de gestion de Pelongk précise que tout contrevenant sera convoqué devant un tribunal de village et poursuivi, le cas échéant, devant une juridiction nationale. Une fois les règles établies, nous avons organisé de nouveaux ateliers de sensibilisation afin d'expliquer aux villageois en quoi elles consistaient, comment elles seraient appliquées sous l'autorité du tribunal de village, quelles étaient les amendes prévues et ce que le nouveau cadre réglementaire en place était susceptible de changer pour les femmes, les enfants et les hommes du village. Ces actions de sensibilisation ont été menées avec les communautés bénéficiaires du projet et les populations des environs, afin que tous comprennent bien les nouvelles modalités en vigueur et leurs objectifs.

Tableau 3. Mesures de gestion adoptées dans le village de Pelongk (mesures de conception locale, mesures inspirées de pratiques coutumières et adaptées aux besoins de la GCP et réglementations nationales sur les pêches intégrées aux plans locaux de gestion).

Zone ou période de fermeture	Restrictions relatives aux engins de pêche	Restrictions applicables aux espèces
Interdiction totale de la pêche dans la zone taboue pendant la saison de fermeture de la pêche	Interdiction d'utiliser des poisons traditionnels/naturels dans la zone taboue	Ne pas déranger les oiseaux en période de nidification et ne pas ramasser leurs œufs
Pas de prélèvement de palétuviers ni de destruction des mangroves	Interdiction d'utiliser des hameçons de taille inférieure à la taille minimale réglementaire dans la zone taboue	Ne pas ramasser de crabes de palétuvier en période de reproduction
Pêche des crabes de palétuvier interdite pendant la saison de reproduction	Seule la pêche au harpon est autorisée dans la zone taboue	Ne prélever que les crabes de taille suffisante (conformément à la réglementation nationale sur les pêches) : poser les quatre doigts de la main à plat sur le crabe : s'ils ne recouvrent pas entièrement le crabe, l'animal ne doit pas être prélevé
Interdiction de pêcher les autres espèces de crustacés dans la zone taboue	Pêche limitée aux besoins de la cellule familiale ; surpêche interdite	Pêche limitées aux besoins de la cellule familiale ; Éviter la surpêche
Interdiction de pêcher des huîtres de petite taille	Seuls sont autorisés les filets à mailles de 5 cm pendant la période d'ouverture de la pêche	Respecter les limites de taille fixées dans la réglementation nationale relative au troca (9-13 cm)
Pêche du perroquet et du napoléon interdite dans la zone taboue	Seule la pêche au tir à l'arc est autorisée dans la zone taboue	Ne prélever que les bénitiers arrivés à maturité
Interdiction de pêcher des juvéniles, y compris hors de la zone taboue	Utilisation de barres de fer interdite pour la pêche au poulpe	Pêche des tortues uniquement sur autorisation du Directeur des pêches, en prévision des cérémonies culturelles annuelles
Interdiction totale de la pêche des holothuries dans la zone taboue		Pêche des langoustes interdite en journée ; interdiction d'utiliser des barres de fer pour détruire leur habitat ; pêche autorisée uniquement la nuit et dans le respect de la réglementation relative à la taille minimale
Interdiction totale de ramasser des trocas dans la zone taboue		Interdiction de déranger ou de capturer des mammifères marins, conformément à la réglementation sur les pêches
Interdiction totale de prélever des bénitiers dans la zone taboue		Interdiction de déranger, de tuer ou de capturer des dugongs, tous sites confondus
Interdiction totale de ramasser des coquillages dans la zone taboue		Prélèvement de corail mort sur le récif autorisé ; interdiction de ramasser du corail vivant ou de mouiller sur une formation corallienne.
Interdiction totale de ramasser des tritons dans la zone taboue		

Lors des consultations sur l'élaboration des mesures de gestion, il a été rappelé que l'efficacité des mesures de gestion n'est pas garantie, et que certaines d'entre elles doivent faire l'objet d'un suivi régulier afin d'être adaptées, au besoin (conformément aux principes de gestion adaptative). Nombre de mesures sont en cours d'ajustement, mais d'autres ont déjà été modifiées. C'est notamment le cas à Uliveo, où la section recherche du Service des pêches a réalisé une évaluation de l'état des habitats, en collaboration avec les vanua-tai et les membres du Comité Reef Check de surveillance des récifs coralliens d'Uliveo. Les résultats de l'évaluation ont été présentés deux semaines plus tard aux populations locales. Jusqu'alors, la zone taboue était de faible superficie et ne s'étendait que sur 20 m au-delà de la mangrove. Les résultats de l'étude sont venus confirmer les observations des villageois, selon lesquels les poissons qui s'éloignent des habitats de mangrove se trouvent fortement exposés au risque de capture dans les zones de libre accès, et n'ont donc pas le temps de se reproduire. L'évaluation et le débat qui a suivi ont aidé la communauté à adapter ses mesures de gestion et l'ont conduite, au final, à étendre la superficie des zones taboues traditionnelles.

> *Nous n'avions pas compris que les zones taboues ne protégeaient en fait que les nourriceries. C'est peut-être pour cela que nos poissons sont plus petits. À en croire les résultats de l'évaluation des habitats, nous allons devoir étendre la superficie de nos zones taboues et les fermer pendant trois à quatre ans au lieu d'interdire la pêche cinq mois par an. Nous pourrons ainsi donner un peu de répit à nos récifs et préserver nos ressources en poisson, en troca et en burgau* (chef du village de Pelongk).

Le plan de gestion a été élaboré en veillant à ce que les mesures retenues puissent concrètement être mises en œuvre dans le village. De manière générale, les préoccupations des villageois ne concernaient pas uniquement les questions touchant aux ressources (voir le tableau 2). Il n'a donc pas été possible de répondre à toutes les attentes, certaines des mesures proposées par les villageois sortant du cadre du projet, axé spécifiquement sur la GCP. Dans ce type de situation, notre rôle consiste surtout à assurer la liaison entre les différents interlocuteurs concernés afin d'identifier l'administration ou l'ONG la mieux à même d'aider la communauté à concrétiser sa vision globale. Si nous avons pu mener ce travail et y consacrer une partie de notre temps et de nos ressources, c'est grâce à la souplesse avec laquelle nous avons pu mettre en œuvre notre projet. Dans certains cas, nous avons pu adapter nos plans de travail et tenir compte des demandes des villageois. À titre d'exemple, nous avons pu aider au mouillage de dispositifs de concentration du poisson (DCP), notamment au large de Santo. L'objectif était d'accroître le volume des captures afin de réduire les pressions s'exerçant sur les ressources côtières, en encourageant les pêcheurs à déplacer leurs opérations des zones côtières vers les eaux plus profondes. Au total, le projet a permis de mouiller quatre DCP (un à Uliveo, deux à Santo, un à Hog Harbour et un à Lolathe) et de dispenser aux pêcheurs locaux une formation aux techniques de pêche sur DCP. Il convient à ce propos de noter que la formation et le mouillage des DCP n'ont directement profité qu'à la population masculine, compte tenu des normes de genre régissant la pêche. La formation et les méthodes de pêche proposées ont reçu un accueil favorable.

> *Nous entendons parler de DCP depuis l'Indépendance mais aujourd'hui, je suis un chef heureux et fier de dire que le mouillage d'un DCP dans la baie dans le cadre du projet est une très bonne chose qui va permettre à nos jeunes de pêcher loin des côtes, pour atténuer les pressions qui s'exercent sur nos poissons de récif* (chef du village de Matantas).

> *J'ai voulu faire un essai sur le DCP, alors j'y suis allé pour pêcher du poisson pour la fête marquant la fin de l'année scolaire. À ma grande surprise, j'ai attrapé un barracuda et quatre thazards en à peine une heure, entre 7 heures et 8 heures du matin, pour un poids total de 32 kg* (président de l'Association des pêcheurs de Big Bay).

c) Suivi, surveillance et application de la réglementation

Amos (2007) souligne que la responsabilité de la gestion, de la valorisation et du contrôle des ressources halieutiques relève, au final, du Service des pêches. Si les pouvoirs publics appuient la GCP, il n'en reste pas moins que la loi de 2014 sur les pêches, actuellement en vigueur, ne prévoit aucun mécanisme visant à faciliter l'adoption de plans de gestion communautaire, si bien que l'élaboration et la mise en œuvre de ces plans incombent entièrement aux communautés. Toutefois, en vertu des dispositions énoncées à la Section 108, sous-section A de la Loi sur les pêches, un membre de la communauté peut se voir conférer le statut d'agent agréé et être investi de responsabilités relatives à l'application de la réglementation sur les pêches dans les zones isolées. Chaque agent agréé reçoit une carte d'identité attestant de son statut et suit une formation qui a pour objet de lui expliquer en quoi consiste sa mission. Nous avons aidé plusieurs communautés à se doter de plans de gestion répondant aux prescriptions énoncées dans la Loi sur les pêches, la Loi sur la protection de l'environnement et la conservation et es réglementations connexes, de sorte qu'elles puissent se prévaloir des deux options proposées (création d'une aire de conservation communautaire ou désignation d'agents agréés). Nombre de communautés ont exprimé des doutes quant à leur capacité à assurer par leurs propres moyens la mise en œuvre de leurs plans de gestion. Aussi est-il essentiel que nous les aidions à prendre conscience de l'existence d'un cadre juridique sur lequel elles peuvent s'appuyer.

Outre les agents agréés, les communautés peuvent aussi se doter de mécanismes renforcés de répression à l'échelle locale. Dans le village de Pelongk, sur l'île d'Uliveo, la structure de gouvernance communautaire comprend un comité chargé de la gestion des ressources marines. Toute personne commettant une infraction aux règles communautaires de gestion des ressources est convoquée devant le tribunal du village. S'il s'agit d'un premier délit, le contrevenant doit s'acquitter d'une amende dont le montant est fixé dans le plan de gestion. Toutes les recettes perçues à ce titre sont ensuite gérées par le comité local. La deuxième voie de recours en matière de répression est le conseil des chefs du village, suivi de la police locale.

La désignation de gardiens des ressources, troisième axe de la stratégie d'application des règles de GCP, est une pratique courante. Les gardiens des ressources contribuent à promouvoir l'application et le respect des règles en vigueur et ont également pour rôle d'informer les populations quant aux objectifs du plan de gestion. Ils jouent un rôle essentiel dans le renforcement de l'adhésion des populations locales aux principes de la GCP. Un vanua-tai du village de Lutes a livré ses impressions à ce sujet : « Je suis heureux de constater que les participants se sont appropriés le plan de gestion et y voient des points positifs, ce qui ne peut être que bénéfique à la gestion de nos ressources. La plupart des villageois veulent pêcher les holothuries, mais je les ai fortement encouragés à songer aux générations futures ».

Nonobstant ces trois stratégies, un certain nombre de problèmes demeurent en matière d'application de la réglementation et de répression, et les résultats obtenus à l'échelle communautaire dans la mise en œuvre des plans de gestion vont devoir faire l'objet d'une évaluation critique dans le temps. Par ailleurs, l'encadrement centralisé des mécanismes d'application de la réglementation et de répression en vigueur à l'échelle locale reste problématique dans la mesure où les fonctionnaires des administrations compétentes sont en poste à Port-Vila et que les sites de mise en œuvre du projet ne sont accessibles qu'en avion.

d) Promouvoir une plus large participation

Dans nombre de villages de Vanuatu, la règle veut que seuls les chefs et les autres responsables de sexe masculin participent aux réunions avec les représentants des pouvoirs publics ou des ONG. De plus, les réunions sont souvent convoquées à des moments de la journée où les femmes sont occupées à des tâches ménagères et n'ont pas le temps d'y participer. Les jeunes, de leur côté, estiment ne pas avoir voix au chapitre, les chefs étant, selon

eux, les seuls habilités à prendre des décisions. C'est en tout cas ce qui ressort des deux premières visites effectuées dans les villages associés au projet. De fait, lors de nos premières interventions, nous avons observé un faible niveau de participation des femmes et des jeunes (figure 3). Pourtant, notre projet avait aussi pour objectif d'encourager et d'élargir la participation et la consultation des femmes, des jeunes et des personnes en situation de handicap. Au cours de la première réunion de consultation, organisée à Port Olry, sur l'île de Santo, la présidente de l'association locale des femmes avait déclaré : « En ma qualité de représentante des femmes du village, je tiens à dire que ce projet va venir en aide aux femmes et à leurs enfants, et que je suis donc tout à fait favorable à sa mise en œuvre ». La participation des femmes de Port Olry aux activités a fortement augmenté à mesure du déroulement du projet, alors qu'à l'origine, seule la présidente de l'association des femmes s'était manifestée. À partir du moment où elles ont été plus nombreuses à participer aux réunions, les femmes du village ont pris la parole plus facilement (et, en tout cas, plus souvent que celle d'Uliveo), ce que nous attribuons à un niveau d'instruction plus élevé et à une expérience antérieure de projets pilotés par des intervenants extérieurs.

Schwarz *et al.* (2014) souligne que l'implication des hommes et des femmes aux activités de gestion communautaire des pêches suppose dans certains cas l'élaboration de stratégies visant à faire en sorte que chacun puisse exprimer sa vision des choses et recevoir les informations nécessaires. Le constat vaut tout particulièrement pour la GCP, dans la mesure où, en règle générale, les hommes et les femmes ne pratiquent pas les mêmes formes de pêche, n'opèrent pas dans les mêmes zones et ne ciblent pas les mêmes espèces (Kronen and Vunisea 2009). En l'absence de stratégies visant expressément à faire entendre la voix des groupes marginalisés dans le processus décisionnel, les décisions prises en matière de gestion peuvent représenter un fardeau pour certains utilisateurs des ressources (plus que pour d'autres) ou ne pas apporter de réponse aux problèmes auxquels ils se heurtent (Vunisea 2008). C'est pourquoi nous utilisons, dans le cadre de nos ateliers et de nos réunions de consultation, un certain nombre de stratégies visant précisément à encourager la participation des femmes et des jeunes. Nous avons notamment envoyé des invitations écrites aux femmes et aux jeunes et les avons appelés au téléphone en insistant sur l'importance que nous attachons à leur participation. Lors de la tenue des ateliers, nous avons fait preuve de souplesse dans les horaires de travail et avons notamment attendu qu'un nombre suffisant de femmes et de jeunes nous aient rejoints avant de commencer. Nous avons également tenu compte des disponibilités des femmes dans le choix de l'heure et du lieu des réunions. La plupart des ateliers ont été animés par au moins deux personnes, un homme et une femme, cette dernière consacrant plus de temps au groupe des femmes. L'animatrice a notamment mis à profit les pauses café et déjeuner et les soirées pour discuter avec les femmes de manière plus informelle et les écouter. La participation des femmes et des jeunes avait déjà augmenté depuis le lancement du projet, sur l'île d'Uliveo, et lors d'une réunion organisée récemment en vue de la révision du plan de gestion, nous avons pu constater qu'une part importante du public était composé de femmes. Ces dernières ont pu exprimer leur avis, et certaines des idées qu'elles ont avancées ont été acceptées par les hommes.

> *Les femmes n'utilisent pas les ressources comme les hommes, et pêchent plus d'espèces qu'eux sur les récifs. Nous passons de longues heures dans l'eau et nous faisons tout notre possible pour pêcher de quoi préparer le repas* (participante, village de Peskarus).

À l'origine, le plan de gestion communautaire portait pour l'essentiel sur des espèces de poissons et des ressources ayant une valeur économique, mais une fois que les femmes ont livré leur analyse de la situation, les hommes ont accepté d'y intégrer aussi d'autres invertébrés (à savoir, les espèces les plus importantes pour les femmes). À titre d'exemple, à Uliveo, les femmes se servent couramment de barres de fer pour casser les récifs et en déloger les poulpes. Elles ont pourtant demandé que cette pratique soit interdite dans la

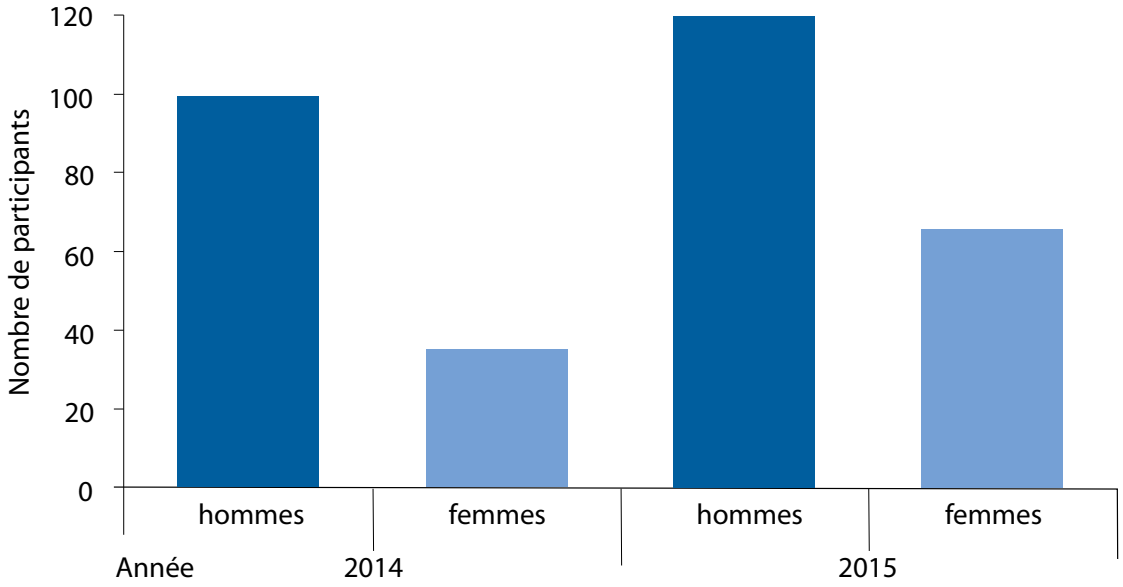

Figure 3. Nombre total de participants au projet (tous sites confondus) à Vanuatu. La participation des femmes a fortement augmenté en fin de projet.

nouvelle version du plan de gestion, conscientes de ses effets potentiels à long terme sur leurs moyens d'existence. Dans le même temps, des réticences se sont exprimées, certaines femmes estimant qu'une telle règle ne pouvait que leur compliquer la tâche à court terme.

Les femmes et les jeunes se sont également employés activement à aider les hommes à sensibiliser la communauté afin qu'elle approuve le plan de gestion communautaire. La première ébauche du plan de gestion a été présentée à l'ensemble de la population (dans le dialecte local) et a fait l'objet d'un débat. Cette réunion a contribué à promouvoir la participation de la collectivité, puisque toutes les personnes qui n'avaient pas pu prendre part aux ateliers de consultation ont pu exprimer leur point de vue. Nous avons ainsi constaté que les femmes remplissaient des rôles divers (autres que ceux qui leur sont traditionnellement dévolus) en matière de gestion communautaire des pêches. Une femme du village de Pelongk s'est notamment portée volontaire pour aider son mari à recueillir des données sur les petites pêches et la pêche vivrière dans le cadre du suivi des ressources. Sur l'île de Santo, des femmes ont été admises au sein de l'association des pêcheurs de Big Bay, et plusieurs jeunes siègent actuellement au sein du comité DCP de l'île.

Conclusion

La méthode que nous avons utilisée pour sélectionner les communautés et travailler, à leurs côtés, à l'élaboration et à la mise en œuvre de régimes de gestion communautaire des pêches est le fruit de 25 ans d'expérience et des enseignements tirés de processus participatifs, de projets de gestion locale des ressources halieutiques et du travail de liaison mené pour aider les communautés à obtenir des pouvoirs publics un soutien technique et leur permettre de bénéficier de mesures d'appui à l'application de la réglementation en vigueur. La concertation avec les populations locales, qui doit permettre de mieux comprendre la nature et les causes des préoccupations liées à l'utilisation des ressources locales, est un des fondements de la gestion communautaire des pêches. La réalisation, dans les îles d'Uliveo, Aniwa et Santo de diagnostics fondés sur l'approche dite des « quatre piliers » nous a permis de cerner de manière collective les enjeux et préoccupations de dimension locale propres à chaque communauté. La gestion communautaire des pêches est apparue comme une réponse possible à certains de ces problèmes. La prise en compte du contexte local a été déterminante dans la définition et l'élaboration des stratégies de GCP envisageables. Dans le même temps, les informations que nous avons fournies aux communautés et les orientations définies dans les réglementations nationales ont contribué à la formulation de solutions locales. Si les résultats obtenus à ce jour montrent que le projet a donné satisfaction aussi bien au gouvernement national qu'aux administrations provinciales et aux communautés locales, il faudra à l'avenir vérifier si les communautés ont réussi à mettre en œuvre avec succès et à pérenniser les actions de GCP convenues, et analyser, le cas échéant, les difficultés auxquelles elles se seront heurtées. Il s'agira également de cerner les impacts et les résultats des régimes de gestion mis en œuvre et de déterminer dans quelle mesure ils ont effectivement contribué à la réalisation des objectifs sociaux et écologiques des communautés.

Il a été difficile d'intégrer les femmes et les jeunes de manière constructive dès la phase de démarrage du projet. Nous nous sommes donc employés à valoriser et à encourager la participation des femmes et des jeunes à toutes les activités du projet, en nous appuyant sur des stratégies visant à libérer la parole au sein de ces deux groupes. La participation des femmes et des jeunes a augmenté à mesure de la montée en puissance du projet, grâce notamment à des stratégies visant à tirer le meilleur parti possible des atouts locaux, et en particulier du dynamisme de certaines dirigeantes et associations de femmes locales. Pour autant, notre intervention n'a pas induit de changements fondamentaux dans la perception des rôles respectifs des femmes et des hommes ou dans la participation des jeunes (d'après ce que nous avons pu observer) : ce sont toujours les chefs qui assument le pouvoir décisionnel à l'échelle locale.

L'expérience tirée du projet montre que les communautés et leurs partenaires se heurtent inévitablement à des problèmes dans la réalisation de leurs objectifs, y compris lorsque les processus engagés sont clairs, bien accueillis et fondés sur des démarches participatives. Certains facteurs externes peuvent être à l'origine de difficultés majeures difficiles à surmonter. À titre d'exemple, nous avons dû interrompre nos activités sur l'un des sites du projet en raison du passage du cyclone tropical Pam. On ne peut raisonnablement pas poursuivre des activités de gestion communautaire des pêches dans des communautés frappées par des catastrophes naturelles aussi dévastatrices que peut l'être un cyclone de catégorie 5. Nous avons malgré tout eu de la chance, puisque le financement obtenu de l'ACIAR a pu être utilisé pour la réalisation d'évaluations des dégâts causés à la filière pêche dans toutes les zones sinistrées et pour financer la fourniture d'engins de pêche dans le cadre des activités de relèvement menées au cours des trois premiers mois suivant le passage du cyclone. De manière générale, il arrive aussi que les préoccupations des communautés sortent du cadre du projet proposé. Le mouillage de DCP, qui n'était pas prévu dans le descriptif initial du projet, s'est pourtant imposé comme une évidence. En effet, la pression de pêche étant très forte sur tous les sites du projet, la création de zones fermées à la pêche, l'extension des zones taboues existantes et la mise en œuvre d'autres mesures de gestion des ressources ne suffiront pas à pallier les problèmes liés à la pression de pêche ou à l'absence de moyens de subsistance autres que la pêche. Les efforts déployés pour aider les communautés à obtenir d'autres formes d'aide sont sans doute aussi importants que l'action menée concrètement sur le terrain à l'appui de la mise en place de régimes de gestion communautaire des pêches.

Compte tenu de l'attention que suscite actuellement la gestion communautaire des pêches dans toute la région, il importe de bien cerner la nature des processus mis en œuvre, la logique sur laquelle ils reposent et les problèmes que soulève l'instauration de régimes de gestion communautaire des pêches. À cet égard, notre expérience montre que, si les communautés sont parfaitement capables de concevoir et d'appliquer avec succès des mesures de gestion communautaire des pêches, la réalisation de leurs objectifs reste malgré tout un parcours semé d'embûches.

Remerciements

Nous tenons à exprimer notre profonde gratitude aux communautés avec lesquelles nous avons travaillé pour leur participation et l'enthousiasme dont elles ont fait preuve. Nous remercions également les agents du Service des pêches de Vanuatu, de la Communauté du Pacifique et de WorldFish de leurs conseils et de leur soutien. Nos travaux ont été financés par le Centre australien pour la recherche agricole internationale au titre de la subvention FIS/2012/074.

Bibliographie

Albert J., Schwarz A. and Cohen P. 2013. Community-based marine resource management in Solomon Islands: A facilitators guide. Based on lessons from implementing CBRM with rural coastal communities in Solomon Islands (2005-013). WorldFish, Penang. 50 p.

Amos M. 2007. Vanuatu Fishery Resource Profiles. Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, Apia. 208 p.

Andrew N.L., Béné C., Hall S.J., Allison E.H., Heck S. and Ratner B.D. 2007. Diagnosis and management of small-scale fisheries in developing countries. Fish and Fisheries 8:227-40.

Bartlett C.Y., Pakoa K. and Manua C. 2009. Marine reserve phenomenon in the Pacific Islands. Marine Policy 33:673-78.

Cohen P. et Foale S. 2011. Lieux de pêche tabous : préserver les pêcheries océaniques pour la postérité ? Ressources marines et traditions, Bulletin d'information de la CPS n° 28 : 3-13.

Cohen P.J., Jupiter S.D., Weeks R., Tawake A. et Govan H. 2014. La gestion communautaire des pêcheries permet-elle d'atteindre des objectifs multiples ? Éléments de réponse à partir d'une analyse bibliographique Ressources marines et traditions, Bulletin d'information de la CPS n° 34 : 3-12.

Govan H., Aalbersberg W., Tawake A. and Parks J.E. 2008. Locally managed marine areas: A guide to supporting community-based adaptive management. Locally-Managed Marine Area (LMMA) Network, Suva. 64 p.

Govan, H. 2009. Concrétiser le potentiel offert par les aires marines placées sous gestion locale dans le Pacifique Sud. Ressources marines et traditions, Bulletin d'information de la CPS n° 25 : 16-25.

Johannes R.E. and Hickey F.R. 2004. Evolution of village-based marine resource management in Vanuatu between 1993 and 2001. Coastal regions and small islands papers 15, p. 49. UNESCO, Paris.

Johannes R.E. 1998. Government-supported, village-based management of marine resources in Vanuatu. Ocean and Coastal Management 40:165-187.

Jupiter S.D., Cohen P.J., Weeks R., Tawake A. and Govan H. 2014. Locally managed marine areas: Multiple objectives and diverse strategies. Pacific Conservation Biology 20:165-179.

Kronen M. et Vunisea A. 2009. Incidence de la pêche et sécurité alimentaire – Différenciation des pratiques de la pêche de poisson selon le sexe et les groupes culturels dans les États et Territoires insulaires océaniens et dans les groupes culturels auxquels ils appartiennent. Hina, les femmes et la pêche, Bulletin d'information de la CPS n° 19 : 3-10.

Léopold M., Beckensteiner J., Kaltavara J., Raubani J. and Caillon S. 2013. Community-based management of nearshore fisheries in Vanuatu: What works? Marine Policy 42:167-176.

Nimoho G., Seko A., Iinuma M., Nishiyama K. et Wakisaka, T. 2013. Étude de référence des villages côtiers de Vanuatu Ressources marines et traditions, Bulletin d'information de la CPS n° 32 : 2-84.

Communauté du Pacifique 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. 16 p.

Raubani J.J.J. 2006. Community fisheries management (CFM): Future considerations for Vanuatu, p. 47. The United Nations University, UNU-Fisheries Training Programme.

Raubani J., Eriksson H., Neihapi P., Baereleo R., Amos M., Pakoa K. and Andrew N. (forthcoming). Reflecting on past experiences to refine Vanuatu Fisheries Department's model for supporting community-based fisheries management. Nouméa, Nouvelle-Calédonie: Communauté du Pacifique.

Ruddle K. 1998. The context of policy design for existing community-based fisheries management systems in the Pacific Islands. Ocean and Coastal Management, 40: 105-126.

Schwarz A., James R., Teioli H.M. and Cohen P. 2014. Engaging men and women in community-based resource management processes in Solomon Islands. CGIAR Research Program on Aquatic Agricultural Systems, Penang. http://pubs.iclarm.net/resource_centre/AAS-2014-33.pdf

Vunisea A. 2008. « Culture du silence » et gestion halieutique HINA, les femmes et la pêche, Bulletin d'information de la CPS n° 18 : 42-43.