

Ouverture de la pêche à l'holothurie à Vanuatu dans le cadre d'un système renforcé de gestion par quota

Rocky Kaku,¹ Ajay Arudere² et Jason Raubani³

Contexte

La gestion durable des ressources d'holothuries se heurte au défi posé par la valeur élevée et le prix très rémunérateur de la bêche-de-mer. L'agressivité de la demande en provenance du marché asiatique reste le principal facteur responsable de la pression croissante exercée par la pêche sur ces ressources (Kinch et al. 2008), et l'ensemble des pays insulaires du Pacifique peinent à répondre à la demande, comme en témoigne à l'évidence le cycle d'expansion-récession qui caractérise la pêcherie.

À Vanuatu, la pêche de l'holothurie a débuté au XIXe siècle, mais aucun dispositif de gestion n'a été mis en place avant l'accession du pays à l'indépendance, en 1980. Les pratiques de gestion n'ont cessé d'évoluer depuis lors. La figure 1 illustre les différentes phases de l'activité de pêche depuis les années 1980, et les mesures de gestion appliquées durant chacune de ces phases, telles que revues et actualisées sur la base des travaux de Léopold (2016).

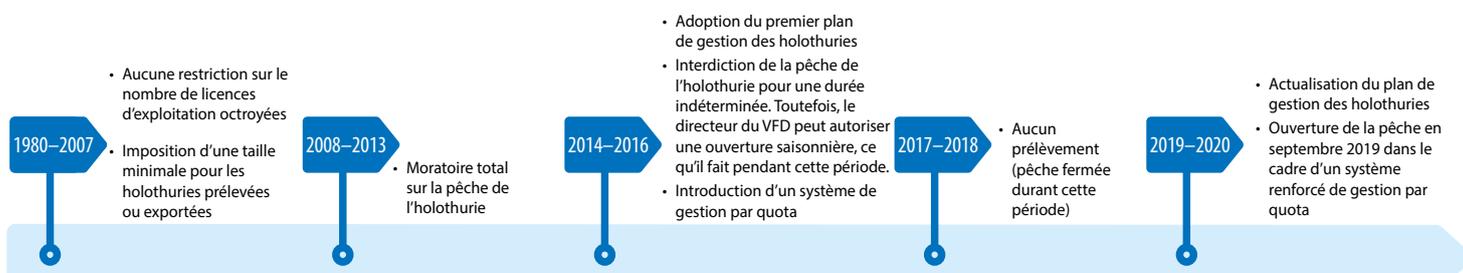


Figure 1. Phases de l'activité de pêche de l'holothurie, et mesures et approches de gestion appliquées.

En 2014, les modalités de gestion ont connu un changement notable, passant d'une simple limitation des tailles réglementaires de capture à un système plus complexe de quotas reposant sur la gestion spatialisée des holothuries par total admissible de capture (TAC) et à une brève ouverture de la pêche à l'échelle nationale, guidée par un plan de gestion de la pêcherie et régie par une réglementation stricte de l'activité de pêche. Cette évolution dénote clairement la volonté du Gouvernement de Vanuatu d'instaurer des mesures efficaces et efficientes de gestion des ressources d'holothuries du pays. Pour autant, l'exploitation et la surpêche n'ont pas cessé, surtout en raison de l'absence de contrôle et de suivi efficaces du système de gestion par quota, élaboré en collaboration avec l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et la province Nord de la Nouvelle-Calédonie. La Communauté du Pacifique (CPS) a fourni une assistance technique pour l'examen et l'actualisation du plan de gestion des ressources d'holothuries.

En 2019, Vanuatu a rouvert la pêcherie pour une saison après une fermeture de deux ans. À la suite de la recommandation de Léopold (2016) et d'une étude indépendante, Vanuatu a décidé de réviser son plan de gestion des

ressources d'holothuries de 2014 pour y incorporer de nouveaux moyens innovants de renforcer les mesures instaurées dans le cadre de l'approche de gestion par quota.

Objet

Dans le présent article, nous examinons les nouvelles mesures renforcées et ce qui les distingue des précédents dispositifs de gestion, et passons en revue les modalités de mise en œuvre de l'approche de gestion renforcée. Cet examen s'inscrit dans le cadre de l'actuelle saison de pêche 2019–2020. Ouverte fin septembre 2019, elle prendra fin lorsque les TAC fixés pour l'ensemble des zones de pêche déclarées seront atteints. Les données présentées ici portent sur les six premiers mois de la saison en cours.

Cadre de l'approche de gestion renforcée

Le cadre de gestion renforcée repose sur trois documents clés : la Loi (modifiée) sur les pêches n° 38 de 2019, le Règlement (modifié) des pêches n° 98 de 2019, et le Plan national de gestion des holothuries 2019–2024 de Vanuatu.

¹ Analyste en chef des risques halieutiques, Service des pêches de Vanuatu. Courriel : rkaku@vanuatu.gov.vu

² Agent océanien des pêches, CPS. Courriel : ajaya@spc.int

³ Spécialiste des politiques de gestion des pêcheries côtières et de l'aquaculture. Courriel : jasonr@spc.int

L'approche de gestion renforcée s'articule autour de quatre grands principes de gestion :

1. Limitation du nombre de licences de pêche,⁴
2. Interdictions totales de la pêche pour des durées indéterminées et ouverture de zones de pêche par rotation,
3. système de quotas, et
4. suivi efficace.

Ces principes sont ancrés dans le nouveau Plan national de gestion des holothuries 2019–2024 de Vanuatu (ci-après « le plan ») et leur application est régie par le Règlement (modifié) des pêches n° 98 de 2019.

Limitation du nombre d'opérateurs

Depuis l'adoption du système de quotas en 2014, le nombre trop élevé d'opérateurs a constitué l'un des principaux obstacles au suivi efficace des totaux admissibles de capture et obéré les ressources financières et humaines du Service des pêches de Vanuatu (VFD) (Léopold 2016).

Le nouveau plan limite à deux le nombre de sociétés autorisées à acheter, transformer et exporter les produits dérivés de l'holothurie pendant la période d'ouverture de la pêche. La mesure vise directement à renforcer la capacité du VFD à assurer un suivi efficace.

À l'heure actuelle, seule une société détient une licence d'exploitation. Elle enregistre une forte activité depuis l'ouverture de la saison, fin septembre 2019. Cette société est le fruit d'un partenariat public-privé entre le Gouvernement de Vanuatu et une entité privée sélectionnée à l'issue d'une procédure d'appel d'offres.

Fermeture de la pêche pour une durée indéterminée et ouverture ponctuelle de brèves saisons de pêche

Le plan de gestion prévoit la fermeture de la pêche de l'holothurie pour une durée indéterminée et l'ouverture ponctuelle de saisons de pêche de courte durée. Le directeur du VFD déclare ouverte la pêche par zone⁵ et par espèce, mais seulement après que 1) le VFD a conduit une étude visant à évaluer la biomasse du stock, et que 2) le stock estimé à l'issue de l'évaluation permet une exploitation durable. Une fois une zone de pêche ouverte, la capture des holothuries s'effectue par rotation, ce qui implique que deux zones ne peuvent être ouvertes à la pêche simultanément. Cette mesure permet la mobilisation coordonnée et efficace de l'équipe de suivi du VFD.

Système de quotas

Le système de quotas repose sur les TAC, qui sont fixés à l'aune de trois indicateurs de référence : la biomasse, l'abondance et la densité estimées pour toutes les espèces.

L'estimation de la biomasse, obtenue à l'issue d'une évaluation des stocks réalisée par le VFD, ne comprend que les individus ayant atteint la taille réglementaire de capture. Toutefois, en fonction de l'état du stock, seuls 21 à 25 % de la biomasse estimée peuvent être prélevés pendant la période d'ouverture de la pêche.

Suivi efficace

Dans la mesure où les zones de pêche sont ouvertes par rotation, l'équipe du VFD chargée de contrôler les TAC dans chaque zone ouverte sera soumise à une moindre pression et gagnera en efficacité. Le plan prévoit que le suivi s'effectue en collaboration avec d'autres partenaires tels que les autorités provinciales, des agents communautaires habilités et les communautés, afin d'optimiser la mobilisation des ressources sur le terrain et, à terme, de permettre le contrôle et le suivi efficaces de la pêcherie.

Dans quelle mesure cette approche renforcée diffère-t-elle des précédentes ?

Les approches précédentes s'inscrivaient dans une logique de marché. Plusieurs opérateurs étaient autorisés à pêcher, et plusieurs zones de pêche étaient ouvertes simultanément au cours d'une même saison. Le manque de contrôle et la surexploitation qui en ont résulté ont conduit à la fermeture permanente de la pêche.

Le dispositif actuel de gestion renforcée se distingue essentiellement des approches précédentes par les éléments suivants : 1) la limitation du nombre d'opérateurs autorisés à prendre part à une saison de pêche, et 2) la rotation des zones de pêche. Le suivi des TAC auprès de plusieurs acheteurs et exportateurs, et l'ouverture simultanée de plusieurs zones de pêche constituaient les principaux problèmes rencontrés par le VFD au cours des précédentes périodes d'ouverture.

Outre la restriction du nombre d'opérateurs, l'une des principales différences tient au fait que l'opérateur actuel est une entreprise mixte détenue conjointement par le Gouvernement de Vanuatu et une entité privée. Ce dispositif permet aux autorités de participer au fonctionnement de l'entreprise et de veiller à ce que la pérennité des ressources d'holothuries soit pleinement prise en compte.

Mise en œuvre

La section suivante présente les modalités de mise en œuvre de l'approche renforcée.

Ouverture d'une saison de pêche

La section 62E du Règlement (modifié) des pêches n° 98 de 2019 se lit comme suit : « Le directeur du VFD peut, périodiquement et conformément au Plan de gestion de

⁴ Le terme « opérateur » désigne une société habilitée à acheter, transformer et exporter des holothuries.

⁵ Selon la définition fournie par le plan, une « zone » est un lieu dans lequel certaines activités de pêche sont autorisées par les autorités nationales ou provinciales. Pour la période d'ouverture actuelle, une zone peut être une province, une île ou la partie d'une île.

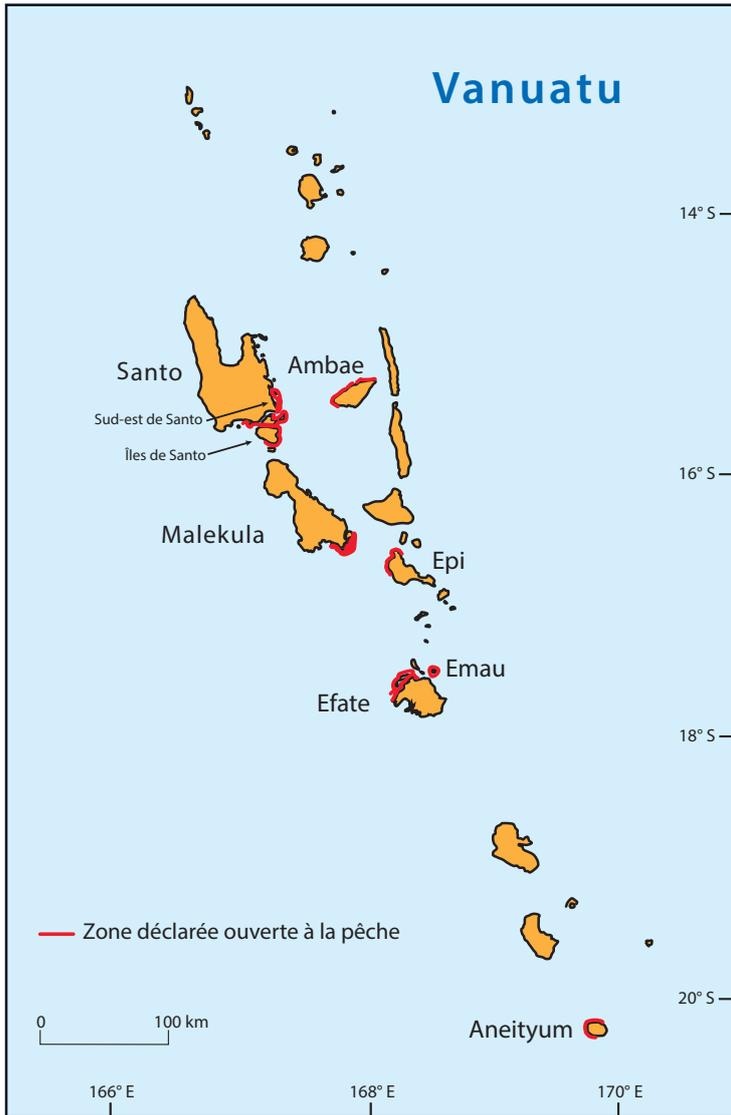


Figure 2. Carte de Vanuatu. Les zones déclarées ouvertes à la pêche sont indiquées en rouge.

la pêcherie, autoriser l'ouverture d'une saison de pêche de l'holothurie dans certaines régions de Vanuatu ». La saison actuelle a été ouverte en septembre 2019, et la pêche a débuté dans la foulée. Elle prendra fin lorsque les TAC fixés pour toutes les zones auront été prélevés.

Les huit zones actuellement ouvertes à la pêche dans l'ensemble du pays ont fait l'objet d'une évaluation préalable des stocks dont les résultats ont montré que plusieurs espèces satisfaisaient à l'indicateur définissant un stock sain, à savoir plus de deux tonnes (poids humide) d'individus ayant atteint la taille réglementaire de capture. Seules ces espèces peuvent être prélevées dans les zones ouvertes à la pêche, telles qu'illustrées à la figure 2.

Évaluation des stocks et établissement de quotas

La méthode d'évaluation des stocks comprend trois étapes : cartographie de l'habitat, comptage visuel sous-marin et analyse des données.

La cartographie de l'habitat est effectuée dans la zone concernée à l'aide d'une image satellite de haute résolution. Cette étape facilite l'identification des habitats tels que les herbiers, les platiers intérieurs, les pentes externes du récif, la crête récifale et les lagons. La délimitation des différents types d'habitats et des points d'échantillonnage est ensuite effectuée à l'aide d'un système d'information géographique. Les coordonnées des points d'échantillonnage sont alors saisies dans un GPS portable afin de faciliter le travail de terrain.

Le comptage visuel sous-marin est réalisé le long d'un transect de 100 mètres. Chaque holothurie située à moins d'un mètre de part et d'autre du transect est comptabilisée et mesurée (longueur et largeur du corps). Cette méthode permet de calculer le poids de chaque individu, et d'estimer l'abondance et la biomasse (poids humide) des stocks pour établir les TAC correspondants à la zone.⁶ Le comptage visuel s'effectue à pied, en masque et tuba ou en scaphandre autonome, selon la profondeur et l'habitat de la station d'échantillonnage.

La dernière étape consiste à analyser les données. Les données recueillies dans le cadre de l'étude de terrain sont saisies dans BDMER, une base de données conçue par le VFD pour compiler et traiter les données visant à estimer les stocks d'invertébrés (holothuries, trocans et burgaux).

La base de données BDMER génère les TAC. Dans chaque zone, seules les espèces dont les stocks d'individus ayant atteint la taille réglementaire de capture sont supérieurs à 2 tonnes (poids humide) se voient attribuer un TAC. Le poids sec correspondant à chaque TAC est également estimé à des fins de vérification des exportations (autrement dit, le volume de bêche-de-mer exportée ne peut dépasser le TAC équivalent en poids humide).

Le TAC fixé pour chaque espèce et chaque zone est ensuite communiqué au directeur du VFD pour approbation et information du public.

Une fois les stocks évalués, des TAC sont établis pour chaque zone ouverte à la pêche. Pour la saison en cours, huit zones ont été ouvertes et 10 espèces au total ont fait l'objet d'une autorisation de pêche. Le tableau 1 dresse l'inventaire des TAC fixés par zone et par espèce. Toutefois, la décision finale consistant à recourir ou non à un TAC dans une zone déterminée doit être prise en concertation avec les communautés concernées, conformément au processus d'établissement des TAC.

⁶ La formule utilisée pour calculer le poids d'un individu est tirée de Purcell et al. 2009.

Tableau 1. Total admissible de capture (TAC) fixé par zone et par espèce pour la saison de pêche en cours.

Zones déclarées ouvertes à la pêche	Espèces dont la pêche est autorisée	Nom scientifique	TAC déclaré (poids humide en tonnes)
Mangaliliu (ouest d'Efate)	Holothurie lolly	<i>Holothuria atra</i>	4
	Holothurie verte	<i>Stichopus chloronotus</i>	4
	Holothurie des brisants	<i>Actinopyga mauritiana</i>	2
	Holothurie léopard	<i>Bohadschia argus</i>	3,5
Île d'Ambae	Holothurie noire à mamelles	<i>H. whitmaei</i>	4
	Holothurie des brisants	<i>A. mauritiana</i>	19
	Holothurie léopard	<i>B. argus</i>	2
Île d'Aneityum	Holothurie lolly	<i>H. atra</i>	101
	Holothurie verte	<i>S. chloronotus</i>	20
	Holothurie noire à mamelles	<i>H. whitmaei</i>	4
	Holothurie des brisants	<i>A. mauritiana</i>	4,5
Île d'Epi	Holothurie lolly	<i>H. atra</i>	6
	Holothurie verte	<i>S. chloronotus</i>	2
	Holothurie léopard	<i>B. argus</i>	2
	Holothurie noire à mamelles	<i>H. whitmaei</i>	2
Sud de l'île de Malekula	Holothurie lolly	<i>H. atra</i>	24
	Holothurie de sable brune	<i>B. marmorata</i>	2
	Holothurie curry	<i>S. herrmanni</i>	2
Île d'Emau	Holothurie léopard	<i>B. argus</i>	2
	Holothurie ananas	<i>Thelenota ananas</i>	2,3
Îles de Santo	Holothurie léopard	<i>B. argus</i>	5,5
	Holothurie ananas	<i>T. ananas</i>	5
Sud-est de Santo	Holothurie curry	<i>S. herrmanni</i>	4
	Holothurie trompe d'éléphant	<i>H. fuscopunctata</i>	3
	Holothurie ananas	<i>T. ananas</i>	4
	Holothurie des brisants	<i>A. mauritiana</i>	4
	Holothurie léopard	<i>B. argus</i>	4
	Holothurie blanche à mamelles	<i>H. fuscogilva</i>	0,5
	Holothurie caillou	<i>A. lecanora</i>	0,5
	Holothurie noire à mamelles	<i>H. whitmaei</i>	0,5

Dans la mesure où le prélèvement des holothuries est effectué par les membres des communautés de la zone ouverte à la pêche, et que le quota est un quota collectif, les communautés doivent s'accorder sur les modalités de répartition du quota entre elles.

Rotation des zones de pêche

Le principe de rotation des zones de pêche est consacré dans la section 62E (4) du Règlement des pêches n° 98 de 2019, lequel prévoit que la pêche de l'holothurie ne peut être pratiquée que dans une seule zone déclarée à la fois.

Suivi des TAC

La capture des holothuries est pratiquée par la population de la zone ouverte à la pêche. Avant le début de la pêche, des observateurs du VFD et des agents communautaires habilités sont déployés dans la zone et sur les sites de débarquement désignés. Les sites de débarquement sont choisis par les communautés en concertation avec le VFD. C'est là que le transformateur achète les holothuries fraîches et que le TAC est contrôlé et mis à jour quotidiennement. Lorsque le quota fixé pour une espèce est atteint, les pêcheurs et la communauté en sont informés, et l'information est transmise au siège du VFD. Lorsque les TAC de toutes les espèces ont été atteints, le directeur du VFD déclare la zone fermée à la pêche conformément aux règles applicables. Sur la période d'ouverture actuelle, le nombre moyen de journées de pêche dans chaque zone ouverte s'est élevé à environ 26. Pour renforcer l'efficacité des contrôles, une procédure opératoire normalisée a été élaborée sous forme de guide.

La figure 3 précise le TAC fixé pour chaque espèce dans chaque zone ouverte à la pêche au cours de la saison actuelle, et le volume des prises réalisées sur les six premiers mois.

Exportations

La chaîne de valeur comprend deux types d'exportation : l'exportation interne de produits de l'holothurie semi-transformés en provenance des îles vers les principales stations de transformation à Port-Vila ou à Luganville, et l'exportation de produits finaux secs vers les marchés étrangers.

Le suivi des exportations intérieures est effectué à l'aide d'un formulaire d'expédition renseigné par l'opérateur. Ce formulaire doit être joint aux lots expédiés à Port-Vila ou à Luganville et vérifié à leur arrivée par le VFD.

Le suivi des exportations vers l'étranger s'effectue par la délivrance de permis d'exportation. Sur les 11,69 tonnes (poids sec) autorisées à l'exportation, plus de 4,4 tonnes ont déjà été exportées. La figure 4 illustre la composition des exportations par espèce.

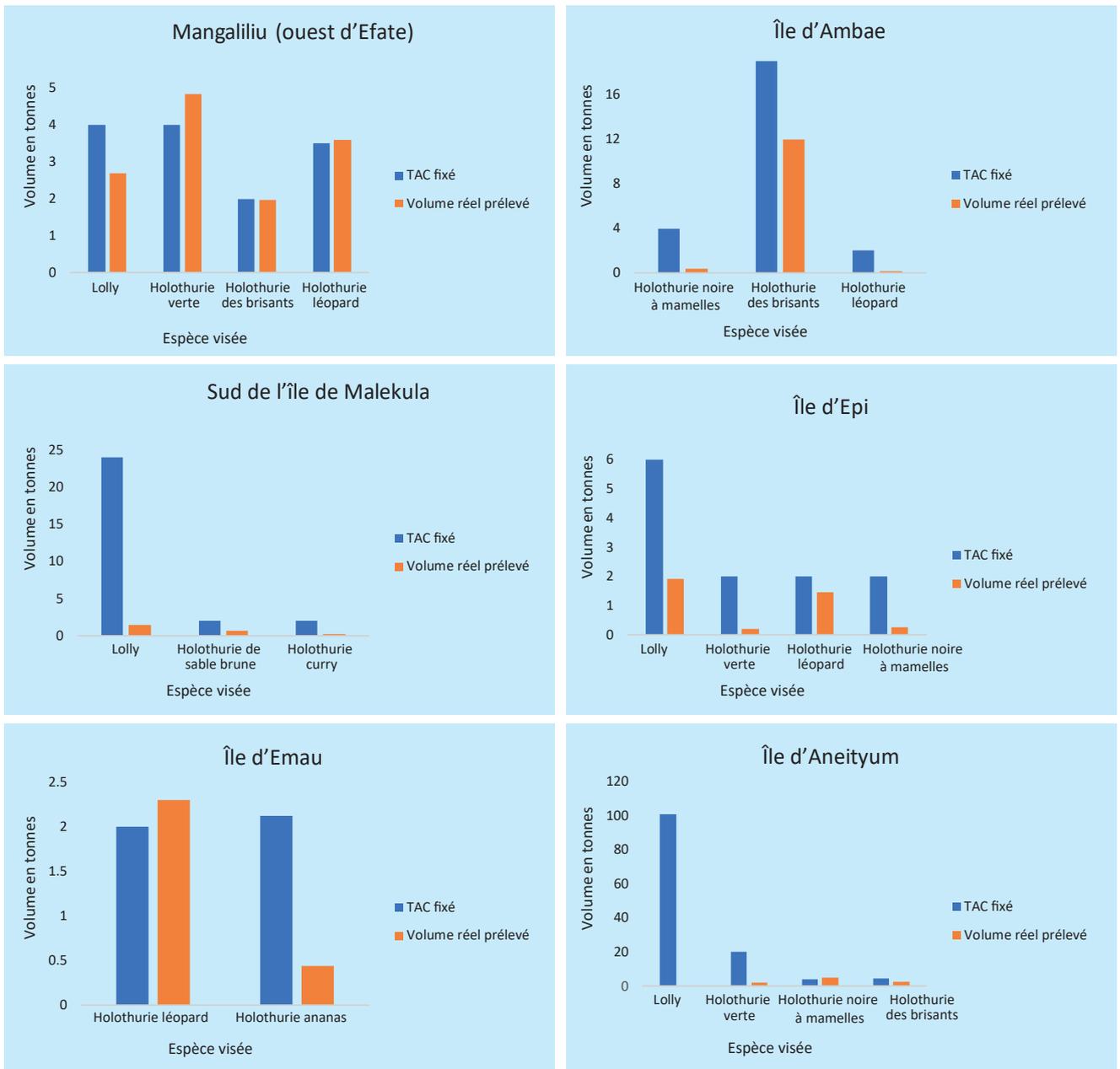


Figure 3. Volume récolté après six mois de pêche dans six des huit zones déclarées ouvertes à la pêche et total admissible de capture par zone et par espèce dans chacune de ces zones pour la saison 2019-2020.

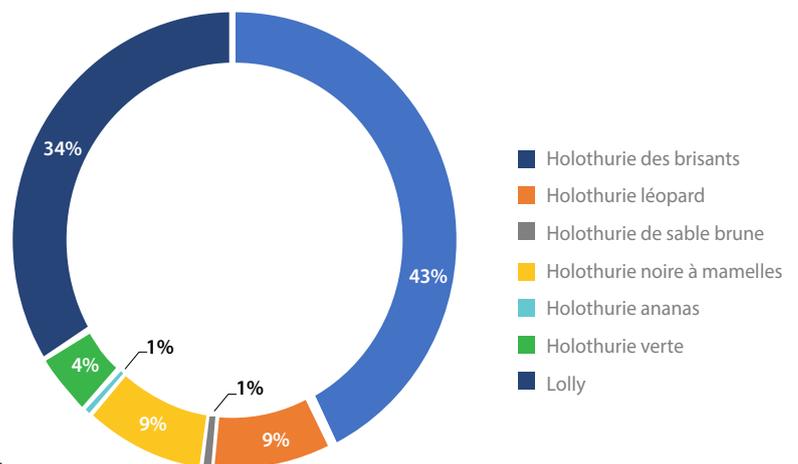


Figure 4. Composition des exportations vers l'étranger par espèce après six mois de pêche.

Résumé

Bien que la saison de pêche actuelle soit toujours ouverte, il semble que l'approche de gestion renforcée donne jusqu'à présent de bons résultats. Les cadres de gestion sont clairs et les mécanismes d'exécution assis sur les trois cadres législatifs et stratégiques en vigueur ont contribué à la bonne mise en œuvre de l'approche. À titre d'exemple, le processus, les directives et les procédures opératoires normalisées d'évaluation des stocks, la déclaration de l'ouverture et de la fermeture des périodes de pêche, la déclaration des TAC et le suivi des TAC facilitent la bonne mise en œuvre de l'approche.

L'entité privée opérant au sein de l'entreprise mixte s'est montrée respectueuse de la législation et des politiques gouvernementales relatives à l'achat, à la transformation et à l'exportation de bêche-de-mer.

Pour autant, les ressources humaines et financières nécessaires au contrôle de l'activité de pêche devront être renforcées pour accroître l'efficacité du suivi. Parmi les autres défis rencontrés figurent l'absence de processus ou de directives clairs en cas de dépassement du TAC fixé, et le contrôle des TAC lorsqu'une zone ouverte à la pêche comporte plusieurs sites de débarquement. La figure 3 montre que, pour certaines espèces, les volumes prélevés ont dépassé le TAC fixé. Le VFD devra mettre en place un mécanisme pour pallier le problème. La figure 3 montre également que de nombreux TAC n'ont pas été atteints dans certaines zones déjà exploitées. Le VFD devra chercher à comprendre pourquoi et réfléchir aux moyens de remédier à la situation. L'enjeu est fondamental sur le plan commercial : un TAC représente une valeur marchande, et une pression considérable pourrait s'exercer sur le VFD afin que ce dernier veille à la pertinence des TAC fixés.

Le VFD continuera à tirer les enseignements de son expérience et à renforcer son approche en matière de gestion pour veiller à ce que la pêche de l'holothurie continue à bénéficier à la population de Vanuatu, en particulier les communautés rurales côtières, tout en restant pérenne.

Références

- Anon. 2019a. Fisheries (Amendment) Act No. 38 of 2019. Republic of Vanuatu.
- Anon. 2019b. Fisheries Regulation (Amendment) Order No. 98 of 2019. Republic of Vanuatu.
- Anon. 2019c. Vanuatu National Sea Cucumber Fishery Management Plan, 2019–2024. Vanuatu Fisheries Department, Republic of Vanuatu.
- Kinch J., Purcell S., Uthicke S. and Friedman K. 2008. Population status, fisheries and trade of sea cucumbers in the Western Central Pacific. p. 7–55. In: Toral-Granda V., Lovatelli A. and Vasconcellos M. Sea cucumbers. A global review of fisheries and trade. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 516. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Léopold M. 2016. Evaluating the harvest and management strategies for the sea cucumber fisheries in Vanuatu. Projects No 4860A1 (BICH2MER) and No CS14-3007-101 (BICHLAMAR). Noumea, New Caledonia: Institut de recherche pour le développement. 64 p.
- Léopold M., Cornuet N., Andréfouët S., Moenteapo Z., Duvachelle C., Raubani J., Ham J. and Dumas P. 2013. Co-managing small-scale sea cucumber fisheries in New Caledonia and Vanuatu using stock biomass estimates to set spatial catch quotas. *Environmental Conservation* 40(4):367–379.
- Purcell S.W., Gossuin H. and Agudo N.S. 2009. Status and management of the sea cucumber fishery of La Grande Terre, New Caledonia. *Studies and Reviews* No 1901. Penang, Malaysia: WorldFish Center.