

Réalisation d'une étude sur la pêche côtière aux Fidji

Fin 2014, trois halieutes chevronnés forts d'une solide expérience professionnelle acquise aux Fidji et dans d'autres parties du monde ont mené une étude sur les pêches côtières aux Fidji. Le présent article propose un résumé du rapport rédigé à l'issue de ce travail¹. Les résultats de l'étude ont été analysés et validés par des responsables du service des pêches des Fidji lors d'un atelier tenu le 19 novembre 2014, puis examinés de manière plus détaillée au cours d'un deuxième atelier, organisé les 18 et 19 mars 2015.



Les participants à l'atelier au cours duquel a été discutée la gestion des pêches côtières à Fidji: Le Ministre des pêches, des cadres du Service des pêches, et les auteurs de l'étude sur les pêches côtières de Fidji (photo : Bob Gillett).

L'étude dresse un état des lieux des pêcheries côtières fidjiennes et de leur gestion en vue de la formulation de propositions visant à hisser les prestations du service des pêches dans le secteur côtier au même niveau de réussite que l'action menée en faveur de la pêche hauturière. Les chercheurs ont analysé des informations sur les principales ressources halieutiques côtières des Fidji (estimations de production, état actuel des ressources, avantages – financiers et autres – tirés de ces dernières, notamment)

et sur les défis à venir. La structure et le rôle du service des pêches dans la gestion des pêches côtières ont été examinés. Les liens avec les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organismes compétents, et la corrélation entre leurs activités et celles du service des pêches, ont également été passés en revue. L'étude a mis en lumière les principaux aspects de gouvernance à examiner pour améliorer les prestations du service des pêches dans le secteur de la pêche côtière.

Les principales conclusions de l'étude sont reproduites ci-après :

Pénurie d'informations sur les pêches côtières

Les Fidji possèdent un large éventail de ressources halieutiques côtières, parmi lesquelles des poissons, des invertébrés et des plantes. L'estimation de la production des pêcheries côtières, et la détermination de l'état actuel des ressources, à un degré de précision suffisant pour asseoir ou évaluer l'efficacité des mesures de gestion, relèvent d'un processus complexe, coûteux et exigeant. Le système statistique utilisé aux Fidji pour générer des données sur les pêcheries côtières n'est plus exploité, pour des raisons dues essentiellement à la hiérarchisation des priorités dans l'affectation des maigres ressources publiques. Cette mise en sommeil a engendré une pénurie d'informations sur les ressources halieutiques, laquelle entrave l'évaluation de l'efficacité (ou de l'échec) des mesures de gestion et concourt à une méconnaissance de l'intérêt économique et social des ressources halieutiques côtières.

Pleine exploitation et potentiel d'expansion limité

Selon les rares informations disponibles, poissons et invertébrés seraient surexploités dans de nombreuses régions des Fidji, à l'instar d'autres pêcheries récifales du Pacifique. Une augmentation sensible de la production halieutique côtière paraît donc peu probable, et un conflit avec les tenants d'un développement de l'infrastructure de pêche en tant que moteur de la croissance économique n'est donc pas à exclure. Le principal enjeu consiste à préserver et, dans la mesure du possible, à renforcer les avantages considérables tirés de la pêche côtière.

¹ Gillett R., Lewis A., and Cartwright I. 2014. Coastal fisheries in Fiji: Resources, issues, and enhancement of the role of the Fisheries Department. 60 p. Le texte intégral du rapport est disponible à l'adresse : www.gillettprestonassociates.com

Importance de la pêche côtière

La production halieutique côtière procure incontestablement des avantages substantiels aux communautés fidjiennes, notamment sous la forme d'emplois et de nourriture. La contribution directe de la pêche côtière commerciale et vivrière au PIB s'élève à environ 73 millions de dollars fidjiens² (soit près de huit fois plus que la pêche hauturière), pour une production d'environ 27 000 tonnes de poisson. Les données d'exportation sont sujettes à caution mais indiquent qu'en 2007 et 2008, le montant des revenus générés par l'exportation des ressources côtières s'établissait respectivement à 25 millions et à 46 millions de dollars fidjiens. D'autres avantages sont plus difficiles à quantifier, parmi lesquels la valeur sociale ou récréative de ces ressources.

Enjeux futurs pour les pêches côtières

Si les pêches côtières se heurtent aujourd'hui à des défis majeurs, la pression exercée sur les ressources devrait continuer de s'accroître et les exposer à de nouvelles menaces. Les tendances actuelles à la surexploitation et à la dégradation préfigurent un sombre avenir si aucune action n'est entreprise. La croissance démographique et l'urbanisation risquent d'engendrer les situations décrites ci-après, lesquelles pourraient entraîner à leur tour une réduction draconienne des avantages considérables découlant de la pêche côtière.

- Les ressources halieutiques côtières accessibles aux habitants des zones urbaines subiront un déclin probable sous l'effet de la surexploitation et de la destruction des habitats.
- La croissance des populations urbaines pratiquant une pêche intensive entraînera une augmentation des niveaux de surpêche à proximité des zones habitées.
- Une part croissante des foyers urbains ne parviendra plus à capturer suffisamment de poisson pour subvenir à ses besoins alimentaires.
- Ces situations devraient induire une augmentation du prix du poisson et encourager les membres des foyers les plus démunis à pratiquer la pêche, ce qui exacerbera le problème.

Approche du service des pêches

Le service des pêches compte environ 280 employés, dont 57 sont affectés à la pêche hauturière. Les agents chargés de la gestion des pêcheries côtières sont répartis pour l'essentiel entre les divisions techniques, au nombre de six, et les quatre grandes régions administratives des Fidji. Si le service joue un rôle très actif dans la gestion des ressources halieutiques côtières, l'objectif et la nature de ses activités ne consistent pas à produire des résultats spécifiques en matière de gestion. Le service se consacre beaucoup plus à la pêche hauturière qu'à la pêche côtière; en témoigne l'existence d'une division exclusivement consacrée à la gestion de la pêche hauturière, ce qui a permis de porter toute l'attention requise aux grandes priorités propres à ce secteur.

Gestion ou développement ?

Le service des pêches s'est d'abord attaché, à juste titre, à accroître la production des pêcheries côtières et à étudier les possibilités offertes par de nouvelles ressources. Au fil du temps, les parties prenantes et le service des pêches ont compris que la surexploitation constituait la principale menace pour les ressources côtières des Fidji. Pour autant, la hausse de la production reste encouragée, sous la forme d'une assistance directe et de subventions versées à la filière pour favoriser le développement de l'activité et satisfaire la demande. Paradoxalement, faute de mesures de gestion adaptées, ces aides risquent à plus long terme de conduire à une réduction de la production halieutique au lieu de la stimuler.

ONG et FL MMA

Plus de 20 ONG et autres organismes sont fortement impliqués dans le secteur de la pêche côtière, et mettent l'accent sur la conservation des ressources. Parmi eux, figure l'Association fidjienne des zones marines protégées sous gestion locale (FL MMA), reconnue pour sa grande efficacité. L'Association encourage une meilleure coordination de l'action des organismes qui œuvrent auprès des communautés pour améliorer la gestion des lieux de pêche traditionnels, selon un processus établi et validé. Au fil du temps, les ONG, dont les activités n'étaient pas toujours bien coordonnées ou alignées sur les priorités des pouvoirs publics, ont commencé à remplir des fonctions censées relever de ces derniers. Si certaines des fonctions exercées par la FL MMA et les ONG devraient en toute logique être dévolues au service des pêches, encore faut-il que les ONG et les bailleurs de fonds acceptent et facilitent ce passage de témoin. La création récente de postes d'agents de conservation au sein du Conseil des Affaires i-Taukei semble avoir eu lieu sans réelle coordination avec le service des pêches.

Améliorer la gouvernance

Le rapport met en lumière certaines lacunes auxquelles le service des pêches devra remédier pour rendre sa gestion plus efficace et stopper l'érosion des gains tirés des ressources côtières. Jusqu'à présent, les mesures prises pour tenter de résoudre les principales difficultés ont été prises par réaction plutôt que par anticipation, et une nouvelle approche s'impose.

² Un dollar fidjien = 0,49 dollar des États-Unis (mai 2015)

Lutter contre la surexploitation	Peu d'agents du service des pêches semblent véritablement se consacrer à la lutte contre la surexploitation, le développement et l'augmentation de la production restant les principales priorités. Les initiatives anecdotiques telles que l'élevage en milieu récifal et les activités de substitution comme l'aquaculture expérimentale sont peu susceptibles d'avoir un quelconque effet sur la surexploitation.
Baisse des capacités	Les piliers de la gestion des pêcheries côtières aux Fidji se sont dégradés au fil des années. Ils comprennent les statistiques halieutiques, l'application de la réglementation relative à la pêche côtière, des outils de gestion efficaces, la formulation, la mise en œuvre et l'actualisation des plans de gestion, et la consultation des parties prenantes.
Trouver le juste équilibre entre gestion et développement	Les décisions de haut niveau visant l'adoption de mesures urgentes pour améliorer la gestion des ressources halieutiques côtières sont légion. Toutefois, il n'existe pas de politique ou de plan national susceptible d'orienter la mise en œuvre desdites décisions, à différents niveaux, ou de recadrer les activités du service.
Améliorer les connaissances sur les ressources	Afin de combler les lacunes, il conviendra dans un premier temps de répertorier les informations complémentaires à recueillir pour permettre la réalisation des objectifs de gestion et un meilleur alignement entre les besoins et le programme actuel de recensement des ressources marines. La mise à jour des profils de ressources existants sur la base d'informations plus récentes pourrait jouer un rôle catalyseur dans ce processus de hiérarchisation des priorités.
Renforcer les services	La présence au sein du service des pêches d'une équipe dédiée à la mise en œuvre du programme de gestion de la pêche hauturière constitue l'un des facteurs du succès de ce dernier. Sachant que la pêche côtière génère une quantité bien supérieure de ressources alimentaires et d'emplois, et contribue de manière plus importante au PIB, la création d'une division consacrée aux pêcheries côtières paraît logiquement s'imposer. Cette division aurait pour mission de centraliser, de renforcer et de coordonner la prestation de services de gestion des pêches, au profit des acteurs de la filière. Elle pourrait également enclencher la dynamique requise pour mobiliser des ressources humaines et financières suffisantes. La nouvelle division devra cependant être décentralisée à l'échelle provinciale, à un niveau qui reste à déterminer.
Améliorer la communication	Les parties prenantes déplorent un manque profond d'interaction entre le personnel du service des pêches, les ONG et les pêcheurs et communautés du littoral. Les idées ne manquent pas pour améliorer les dispositifs actuels; une communication renforcée présenterait de multiples avantages.
Autres mesures	<p>La législation sur la pêche n'a pas évolué au rythme des besoins propres aux pêcheries côtières, en particulier en ce qui concerne les approches communautaires de la gestion des ressources halieutiques. L'inventaire, l'actualisation et la redynamisation de la réglementation et de son application constitueraient d'importants préalables au renforcement de la gestion des pêches côtières.</p> <p>Les Fidji ne sont pas le seul pays à se heurter aux défis posés par la gestion des pêches côtières et trouveront de nombreux exemples utiles dans l'expérience d'autres pays qui, confrontés à des enjeux analogues, sont parvenus à réorienter leurs activités dans ce domaine.</p>
Nécessité d'une profonde mutation	<p>À elle seule, la création d'une nouvelle division au sein du service des pêches ne suffira pas à répondre aux enjeux actuels et futurs. Deux changements fondamentaux doivent intervenir :</p> <ul style="list-style-type: none">• Les hauts responsables nationaux doivent se rendre à l'évidence : i) les prises côtières débarquées sont proches de leur seuil maximal, hormis dans les régions isolées; et ii) des mesures de gestion s'imposent d'urgence pour préserver la production existante. Une baisse de l'activité de pêche pourrait entraîner une hausse de la production dans les zones où les stocks sont fortement appauvris.• Les agents du service des pêches doivent s'engager à mettre en œuvre la nouvelle approche proposée de la gestion des pêches, qui se veut plus ciblée. La tâche s'annonce difficile, compte tenu des initiatives de développement menées depuis des décennies pour accroître et subventionner la production.

Pour plus d'information :

Robert E. Gillett • Gillett, Preston & Associates • gillett@connect.com.fj