

Les règlements villageois au service de la conservation des ressources marines et de la gestion des pêches¹

Ueta Fa'asili² & Iuliaa Kelekolo²

Contexte

Il y a trente ans, la majeure partie des eaux qui entourent les îles du Samoa étaient encore pures et la beauté de cet univers sous-marin en faisait l'une des grandes attractions. Des coraux de toutes formes formaient de belles sculptures naturelles, égayées par toutes sortes de poissons de récif multicolores. Les récifs et les lagons abondaient en ressources alimentaires, suffisant à la consommation des habitants du littoral.

Au fil des ans et de l'expansion démographique, la demande en ressources halieutiques s'est accentuée. La population a eu tendance à recourir aux méthodes de pêche les plus efficaces, mais souvent destructrices, notamment le bris de coraux, l'empoisonnement du poisson, l'emploi d'explosifs, etc. On s'aperçoit maintenant que nombre de ces méthodes causent de graves dégâts à l'environnement marin. La division des pêches² du Samoa a mis en place un programme de vulgarisation qui suit une démarche axée sur la collectivité et vise à aider les communautés villageoises à gérer et conserver leurs ressources halieutiques côtières. Cette démarche s'appuie sur les règlements locaux, important instrument de gestion de la pêche vivrière.

Premiers règlements villageois sur la pêche

C'est au milieu des années 80 que l'on a commencé à prendre conscience de la diminution sensible des prises de pratiquement tous les villages côtiers du Samoa, sous l'effet de la surexploitation, de méthodes de pêche destructrices et de la dégradation de l'environnement. Cette situation a préoccupé non seulement les pouvoirs publics, mais aussi un grand nombre de communautés villageoises. C'est pourquoi celles-ci, par l'intermédiaire de leur conseil (*fono*), se sont mises à faire appel à la presse locale pour diffuser des arrêtés locaux visant à stopper le déclin de leurs ressources côtières. Des annonces ont réitéré l'interdiction d'utiliser des explosifs, des produits chimiques et d'autres techniques de pêche destructrices et formellement interdit aux villages voisins de pêcher dans leur zone lagonaire respective. Des amendes, à verser au *fono*, ont également été prévues en cas d'infraction aux règles du village par ses habitants. Les autres villages étaient menacés de poursuites judiciaires en cas de violation des règles. S'il fut relativement facile d'appliquer les règlements villageois au sein d'une même communauté, il s'est

avéré difficile de faire respecter ces dispositions aux villages voisins.

La division des pêches a reconnu que ce genre d'action de la part du *fono* constituait un excellent point de départ pour l'introduction de régimes efficaces de gestion des pêches côtières. Certains règlements de village relatifs à la gestion et à la conservation des ressources halieutiques vont toutefois à l'encontre de la législation nationale. De ce fait, plusieurs *fono* n'ont pas pu tenter d'action en justice contre des villages voisins. La division des pêches, soucieuse d'aider les *fono* des villages, a donc souhaité donner force de loi aux règlements qui facilitent la conservation et la gestion de la pêche vivrière des villages. Lorsque la loi de 1988 relative à la pêche a été promulguée, la division des pêches a veillé à ce que les règles établies par le *fono* soient juridiquement reconnues. Des articles de cette loi traitent donc tout particulièrement des procédures permettant à un *fono* d'ériger ses arrêtés en règlement, qui est essentiellement un ensemble de règles villageoises qui ont force de loi; c'est de ces prémices que découlent les arrêtés villageois en matière de pêche.

Qu'est-ce que le règlement villageois ?

Le règlement villageois en matière de pêche est un ensemble de règles élaborées par les villages, conformément aux dispositions de la législation nationale en matière de pêche et dont la valeur juridique est reconnue par les tribunaux.

Les règlements peuvent porter sur toute mesure destinée à faciliter la gestion et la conservation des ressources halieutiques, telles que la limitation de la taille des poissons et des coquillages (à condition qu'elle ne soit pas inférieure à celle qui est prévue dans le règlement sur les pêches de 1996), l'interdiction de certains types d'engins et de méthodes de pêche, l'attribution de quotas de poisson, la taille des mailles de filets et des nasses (en respectant, là encore, la taille spécifiée dans le règlement), l'imposition de saisons de pêche ou l'interdiction de zones pour permettre au poisson de se reproduire. Il importe surtout que ces règlements s'appliquent uniformément à l'ensemble des citoyens, et non seulement aux habitants des villages autres que celui qui émet l'arrêté. Le tableau 1 dresse la liste de certaines règles de pêche que les collectivités adoptent désormais comme étant leur règlement.

1 Cet exposé a été présenté à la première Conférence des directeurs des pêches, Nouméa (Nouvelle-Calédonie), 9-13 août 1999.

2 Division des pêches, ministère de l'Agriculture, des forêts, de la pêche et de la météorologie, Apia (Samoa).

Le processus de réglementation

Première étape : formulation du règlement

Dans toutes les communautés villageoises du Samoa, l'autorité suprême est le *fono* (conseil des chefs). C'est lui qui détermine les règles du village, décide des actions à mener et impose les sanctions traditionnelles aux résidents qui n'observent pas ces règles et mesures. Si un *fono* décide d'établir un règlement de village, les chefs commencent par se consulter pour choisir les règles à édicter, sous réserve qu'elles se rapportent à la conservation et à la gestion des ressources halieutiques.

Deuxième étape : processus de consultation

Lorsqu'ils se sont mis d'accord sur les règles, les chefs envoient leurs représentants auprès de la division des pêches pour réexaminer la pertinence des règles proposées. Ce processus est essentiel car il se peut que le *fono* édicte des règles qui vont à l'encontre de certaines lois nationales. Le *fono* souhaite parfois formuler des règles qui s'appliquent à d'autres villages mais en disposer leurs propres résidents. Ce processus permet donc au *fono* de mieux comprendre les limites des règlements et les raisons pour lesquelles ils doivent s'appliquer uniformément à tous les citoyens samoans. Grâce à cette procédure, la division des pêches peut non seulement suggérer des améliorations, des modifications, voire, dans des cas extrêmes, recommander l'annulation complète du règlement proposé, mais aussi réviser les règlements en fonction des souhaits du *fono*.

Troisième étape : contrôle final et aval du ministère de la Justice

Après que les changements apportés au cours du processus de consultation ont été acceptés, ils sont soumis au ministère de la Justice pour contrôle final et aval. À ce stade, les règlements sont également rédigés en bonne et due forme.

Quatrième étape : signature

Lorsque tous les règlements ont été contrôlés et finalisés, ils sont envoyés pour signature au directeur de la division des pêches auprès du ministère de l'Agriculture, des forêts, de la pêche et de la météorologie.

Cinquième étape : publication au Journal officiel, publication et distribution

Les règlements signés sont transmis à l'Assemblée législative pour publication au Journal officiel. Ils sont également publiés par la division des pêches dans le journal local, et des exemplaires sont remis aux *pulenu* (représentants désignés du gouvernement) des villages voisins. La distribution des règlements aux villages voisins est nécessaire parce que ce sont leurs habitants qui ont le plus tendance à enfreindre ces règles s'ils ne sont pas dûment informés. Les règlements entrent en vigueur à la date qui y est stipulée, mais pas avant le délai minimum de 14 jours entiers à partir de la date de publication au Journal officiel. Les communautés villageoises ne peuvent pas les appliquer auparavant. Les règlements peuvent être modifiés ou abrogés selon les besoins par le *fono* du village.

Tableau 1 : Mesures et règles communautaires en vigueur dans les villages samoans (les chiffres de la colonne de droite indiquent le pourcentage de villages qui ont adopté la mesure ou la règle comme leur propre règlement.

Mesure/règle	Pourcentage
Interdiction d'utiliser des produits chimiques ou des explosifs pour tuer le poisson	100%
Interdiction d'utiliser des poisons traditionnels d'origine végétale pour tuer le poisson	100%
Définition de petites zones protégées où la pêche est interdite	86%
Interdiction d'autres méthodes de pêche traditionnelles destructrices (bris de corail, par ex.)	80%
Organisation du ramassage d'acanthasters	80%
Application de dimensions limites (nationales) pour les mailles de filets	75%
Interdiction de déverser des ordures dans les eaux du lagon	71%
Interdiction de ramasser des holothuries à des fins commerciales	41%
Interdiction de capturer des poissons ne dépassant pas la taille minimum	41%
Interdiction de détruire des mangroves (villages possédant des mangroves)	27%
Emploi limité de torches sous-marines pour la pêche au harpon de nuit	21%
Interdiction de prélever du sable sur les plages	14%
Contrôle ou limitation du nombre de pièges fixes ou de nasses	<10%
Interdiction de ramasser des coraux vivants pour le commerce aquariophilique avec l'étranger	<10%
Interdiction de ramasser des anémones comestibles (<i>Actinaria</i>) en abîmant les coraux	<10%

Sixième étape : suivi et exécution

Le dernier processus, le plus important, consiste dans le suivi et l'exécution des règlements par les communautés villageoises. Celles-ci placent en général des panneaux indicateurs le long des routes et des plages pour indiquer au public les zones réglementées; elles construisent souvent des guérites de surveillance, organisent des patrouilles en pirogue et postent des gardiens réguliers pour surveiller les activités illégales dans leurs zones côtières et les zones marines protégées.

Dès que le règlement est entré en vigueur, les infractions commises par des habitants du village qui l'a proposé peuvent être sanctionnées par le *fono* qui impose des amendes traditionnelles, sous forme de porcs, de taro et autres. Les infractions commises par d'autres communautés sont portées devant la justice. Quiconque est pris en flagrant délit est passible d'une amende de 100 talas maximum et de 20 talas maximum par journée d'infraction supplémentaire. Le *fono* est l'organe d'exécution et toute contravention doit être signalée à la police. Si le délit constitue une violation d'une loi nationale ou de la législation sur les pêches, les pénalités prévues par ces textes s'appliquent.

Avantages des règlements de village sur les règles villageoises et les lois nationales

Si la plupart des règles fixées par le *fono* en matière de gestion et de conservation des ressources halieutiques bénéficient du soutien inconditionnel de la division des pêches, ces règles ne s'appliquent qu'aux membres de la communauté considérée. Lorsque des personnes de l'extérieur pénètrent dans les eaux locales, la communauté est parfois impuissante à faire respecter les règles locales. Les règles villageoises n'ayant pas de statut juridique, elles ne peuvent être invoquées en justice. Tel est, par exemple, le cas de l'interdiction faite à des villageois de l'extérieur de pêcher dans la zone marine protégée d'un autre village. Selon la loi de 1989 sur les propriétés foncières, le cadastre et l'environnement, toute terre située en dessous de la laisse de haute mer appartient au domaine public. Par conséquent, toute personne d'un village autre que celui qui a édicté les règles a le droit de pêcher dans la zone considérée comme une zone marine protégée. Le gouvernement a promulgué de nombreuses lois visant à interdire les pratiques de pêche destructrices, et des règlements halieutiques ont été mis en place pour limiter la capture de petits poissons. Mais les lois nationales n'ont pas permis d'assurer efficacement la gestion et la conservation des ressources halieutiques du Samoa car ce pays, comme de nombreux autres pays insulaires, ne possède pas les ressources financières ou humaines nécessaires pour exercer une surveillance et faire appliquer la loi.

D'autre part, les règlements villageois en matière de pêche sont des règlements dont le respect peut être surveillé et imposé par le *fono*. Les *fono* reprennent souvent des pans entiers des règlements de la divi-

sion des pêches dans leurs arrêtés. Des amendes coutumières sont imposées aux résidents des villages qui ont édicté le règlement. Le *fono* peut intenter une action en justice à l'encontre d'étrangers au village en cas d'infraction. Avantage remarquable de cette procédure, les communautés, sous l'égide du *fono*, sont plus actives et plus respectueuses des règles quant ce sont elles qui les ont adoptées.

Le règlement représente une part importante du plan de gestion communautaire du village. **Le principal intérêt du règlement par rapport aux lois sur la pêche tient au fait que son application est surveillée plus efficacement que celle des lois.** Étant donné que les ressources et le personnel sont limités, de nombreuses lois promulguées par le gouvernement sont difficiles à faire respecter et leur exécution ne peut être surveillée avec efficacité. En outre, les règlements émanent de personnes qui sont parties prenantes dans la gestion et la conservation des ressources halieutiques en question. Dans le cas de règlement arrêté par le *fono*, celui-ci a intérêt à ce que son application soit correctement surveillée. En l'espace de trois ans et demi, depuis le lancement du premier programme communautaire de gestion des ressources halieutiques côtières du Samoa par la division des pêches, 52 villages ont élaboré leur propre règlement.

Problèmes rencontrés

Malgré leur efficacité, les règlements soulèvent des problèmes à la fois dans les communautés villageoises et au sein des pouvoirs publics.

Dans certaines communautés villageoises, il se peut que les *fono* soient perturbés par des différends internes entre chefs. En ce cas, ils ne peuvent plus fonctionner correctement et l'exécution du règlement n'est plus assurée efficacement. Deux cas de ce genre ont été signalés à la division des pêches depuis que les villages ont commencé à édicter des règlements.

Du point de vue des pouvoirs publics, la participation d'autres organismes n'est pas suffisamment rapide pour répondre aux attentes des communautés villageoises. Lorsque le processus est ralenti, le *fono* prend souvent l'initiative et applique son règlement avant même que la procédure juridique ne soit terminée. Le règlement peut s'appliquer aux résidents du village qui l'a édicté, mais il est difficile de le faire respecter par des villages voisins, et les villages ont souvent recours à la force. Des retards de procédure peuvent donc donner lieu à des conflits entre villages.

La division des pêches s'est rendu compte que le coût lié à l'annonce des règlements présentait un autre problème. Si la division des pêches déploie son programme de travail annuel dans 17 communautés villageoises, les coûts dépassent 5 100 talas, somme énorme pour un poste d'une ligne dans le budget de la division. Ce coût est toutefois modeste par rapport aux bénéfices que l'on en escompte pour l'environnement marin.

Conclusion

Le succès des règlements de villages s'explique par le fait que c'est la communauté qui l'élabore et l'applique. Indépendamment de la législation ou du mode d'exécution, il faut, pour que les ressources marines soient gérées de manière rationnelle, que les communautés en assument d'abord la responsabilité. Les communautés villageoises qui édictent leur propre règlement sont plus portées à le respecter que des règles imposées par les pouvoirs publics. Les règlements de villages représentent donc un outil de gestion des pêches susceptible de résoudre de nombreux problèmes liés à la conservation de l'environnement marin côtier. Bien que, dans la plupart des îles du Pacifique, les autorités n'en aient pas encore perçu l'avantage, les règlements de village sont devenus un volet essentiel des plans de gestion des pêches des villages, établis au titre du programme de vulgarisation axé sur les communautés, qui a été mis en place au Samoa (King & Fa'asili, 1997).

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Mike King, du projet de vulgarisation des pêches au Samoa, financé par l'AusAID, et Barney Smith, du Centre australien pour la recherche agricole internationale (ACIAR), pour leur aide et leurs commentaires.

Bibliographie

KING, M. & U. FA'ASILI (1997). Community Based Management of Fisheries and Marine Environment. Fisheries Management and Ecology, 6, 133-144.

FINGLETON, J., S. TOAIOLO & H. WINTERSTEIN (1993). Village Participation in Fisheries Law-Making and Implementation. FAO report TCP/SAM/2252. 21 pages.

Annexe 1 : Processus de réglementation

