

Les pêcheries de Tuvalu font leur entrée dans le XXI^e siècle

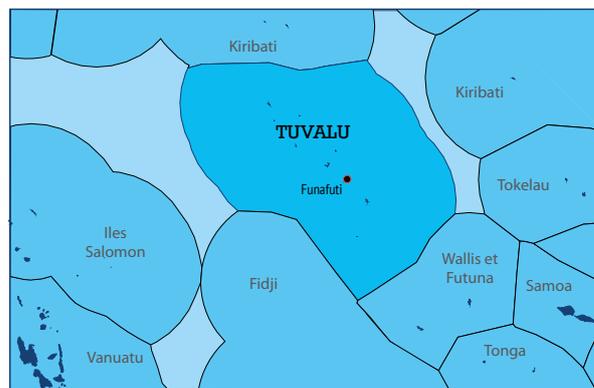
Garry Preston¹, Matelina Stuart² et Sam Finikaso³

Pêcheries de Tuvalu

On ne saurait sous-estimer l'importance des pêcheries à Tuvalu, souvent classé parmi la poignée de « petits États insulaires dépendants des pêches » dont le tissu économique et vivrier, la sécurité alimentaire et la santé nutritionnelle sont en grande partie tributaires des ressources marines. Depuis 2013, les droits d'accès et de licence versés par les thoniers industriels pêchant dans la zone économique exclusive (ZEE) de Tuvalu constituent la principale source de recettes publiques, en dehors de l'aide extérieure. Les produits de la mer fournissent une grande partie des apports protéinés des Tuvaluans, en particulier sur les îles périphériques, où la consommation annuelle de poisson peut dépasser les 80 kg par personne (cinq fois la moyenne mondiale).



Les neuf îles composant l'archipel de Tuvalu



Zone économique exclusive de Tuvalu

À Tuvalu, la filière professionnelle est pour l'essentiel occupée par des thoniers industriels pêchant à la senne et à la palangre. La pêche est généralement le fait de navires étrangers opérant dans le cadre d'accords d'accès, et la bonite compose le gros des prises, qui se chiffraient à quelque 90 000 tonnes en 2015 (50 % de plus que les prises habituelles en raison d'un épisode El Niño). Les droits d'accès représentent une source majeure de recettes publiques : en 2015, les droits de licence et d'accès ont rapporté 31,4 millions de dollars australiens, soit 58 % des recettes hors aide extérieure et 43 % du budget national. En plus de générer des recettes, le secteur halieutique crée de l'emploi pour les observateurs et équipages tuvaluans pouvant travailler à bord des navires de pêche.

La pêche locale est surtout vivrière. Un large éventail de techniques sont utilisées dans tout l'archipel pour prélever des poissons, des crabes et des crustacés, qui sont consommés, partagés, échangés ou vendus. Des centres de services ont été mis en place dans toutes les îles périphériques pour aider les pêcheurs à trouver des débouchés pour leurs produits, mais tous ne sont pas opérationnels. Sur l'île principale, Funafuti, la pêche artisanale est pratiquée par une flottille de quatre à cinq bateaux à moteur hors-bord, pêchant le thon à la traîne et le poisson de récif à la ligne à main.

Environ 75 % des poissons débarqués à Tuvalu sont des espèces hauturières, principalement de la bonite et du thon jaune. Les 25 % restants se composent d'espèces récifales et lagunaires, et, dans une moindre mesure, de poissons de fond pêchés sur les tombants. D'après les données de recensement, 74 % des ménages pratiquent la pêche récifale, contre 63 % pour la pêche au large. Les études menées ces dix dernières années sur la consommation de poisson ont permis de situer la consommation annuelle de poisson par habitant entre 85 et 146 kg. La production halieutique annuelle de la flottille locale s'élève actuellement à 1 100 tonnes environ, ce qui correspondrait à une consommation de poisson frais par habitant de quelque 100 kg par personne et par an.

¹ Conseiller du service des pêches de Tuvalu.

² Chargé de l'information du service des pêches de Tuvalu.

³ Directeur du service des pêches de Tuvalu.

Refonte du service des pêches de Tuvalu

Le service des pêches de Tuvalu est, avec l'agriculture et le foncier, l'un des trois services rattachés au ministère des Ressources naturelles. En 2012, le service a été évalué par deux consultants (Tom McClurg et Grant Carnie) dans le cadre de la phase de démarrage du programme de renforcement institutionnel du pays, généreusement financé par le gouvernement néo-zélandais, par l'entremise de son ministère des Affaires étrangères et du Commerce. L'expertise a livré les conclusions suivantes :

- S'agissant des pêcheries côtières, le service s'attache depuis trop longtemps à développer de petits projets de recherche et développement, en particulier dans le domaine de l'aquaculture, qui n'ont pas généré de retombées économiques ou sociales manifestes à Tuvalu.
- Concernant les pêcheries hauturières, Tuvalu assiste passivement au jeu de la gestion régionale des pêcheries et des négociations des droits d'accès, préférant « rester sur la touche » et se ranger au consensus plutôt que de promouvoir ses intérêts nationaux et d'obtenir ainsi des retombées économiques plus importantes.
- En termes d'architecture, le service est « assez bien dimensionné, mais mal agencé », trop d'agents s'attelant à des dossiers peu importants alors que les « gros morceaux » sont en partie négligés.

Les consultants ont préconisé la réorganisation du service en trois divisions distinctes (pêche hauturière, pêche côtière et opérations et développement), placées sous la supervision d'une cellule administrative comprenant le directeur, son adjoint et plusieurs employés affectés à des tâches transversales (responsable juridique, responsable de l'information et économiste).

Les recommandations formulées par les évaluateurs ont été officiellement acceptées par l'exécutif tuvaluan fin 2013, pour application en 2014. Le conseil des ministres a également approuvé le tout premier plan directeur du service, établi pour la période 2014-2016. Ce dernier énonce clairement la vision, la mission et les objectifs du service. Point important : le plan inclut plusieurs indicateurs clés de résultats, qui permettront de mesurer l'action du service au cours de ces trois années de mise en œuvre.

Organigramme modifié du service des pêches

L'année 2014 a donc été une année de transition pour le service. Plusieurs postes « gelés » ont été débloqués et pourvus, deux nouveaux postes ont été créés, certains agents ont été réaffectés, les fiches de poste ont été réécrites, et le nouvel organigramme était en place dès la fin de l'année. Toutefois, étant donné que certains postes ont été pourvus par voie de promotion interne ou de réaffectation, d'autres sont restés vacants à la fin 2014 et n'ont pas été pourvus avant l'année suivante.

C'est aussi en 2014 qu'a commencé le travail de refonte du programme d'activité du service, l'objectif étant de l'aligner sur le plan directeur approuvé par le conseil des ministres. Les activités du service se déclinent à présent le long de deux grands axes :

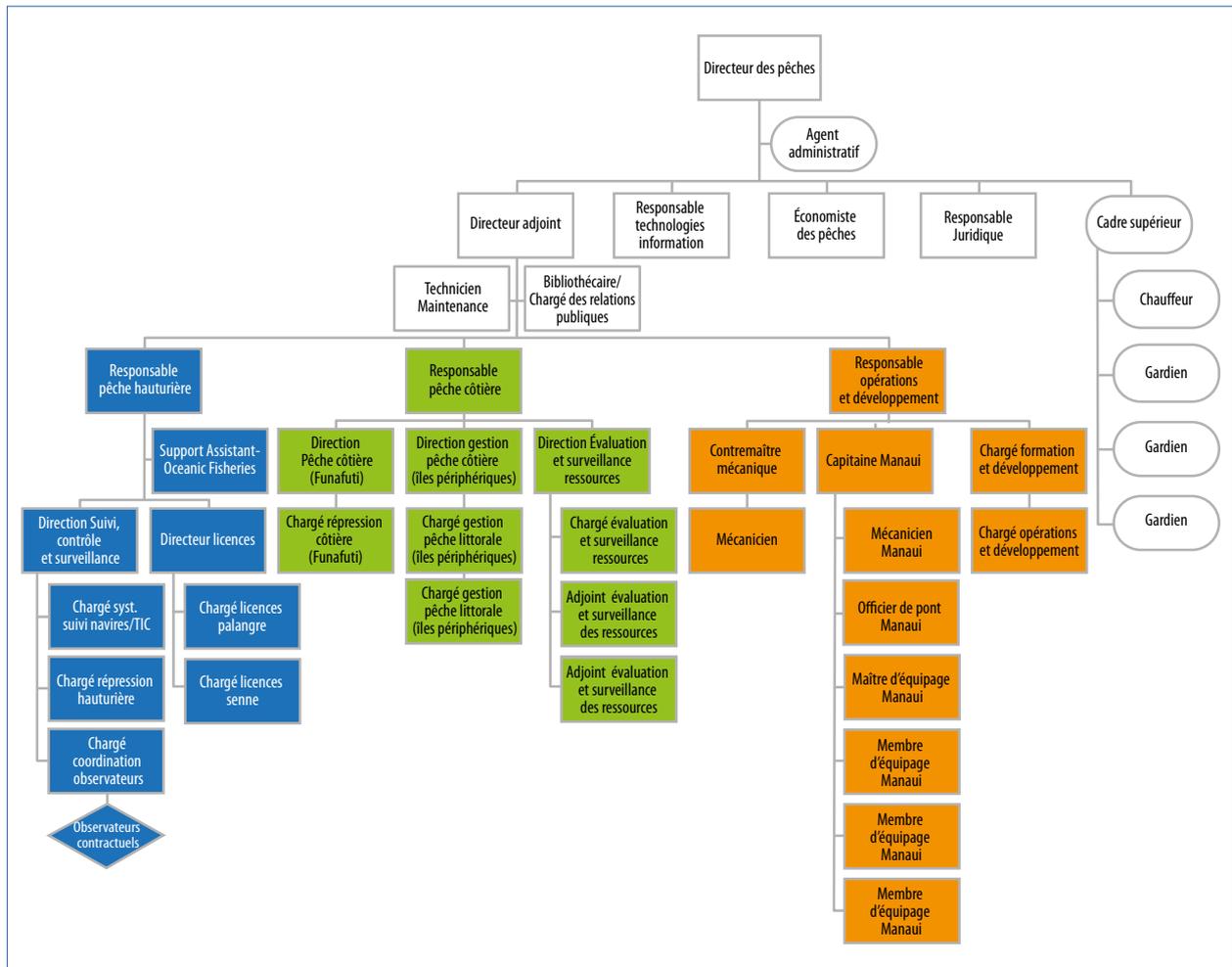
- Promotion de la sécurité alimentaire, des moyens d'existence et du développement économique grâce à la gestion et à l'exploitation durables des ressources côtières, essentiellement en coopération avec les *kaupule* (conseils insulaires), les communautés et les associations de pêcheurs de chaque île.

- Génération de recettes et croissance économique portées par la pêche thonière industrielle, via la perception de droits de licence et d'accès, entreprises mixtes et embauche de gens de mer tuvaluans à bord de navires de pêche.

Compte tenu de l'isolement du pays, de la pénurie d'eau et d'emploi, du coût élevé du carburant et de l'électricité, de la rareté des matériaux, fournitures et équipements, ainsi que de la faiblesse des télécommunications et des transports par voie aérienne et maritime, qui ne sont assurés qu'en pointillé, il est difficile d'envisager le développement des installations à terre, telles que les conserveries et les usines de découpe du poisson. Cela dit, des projets de développement à plus petite échelle pourraient sans doute être montés dans le cadre d'accords de privilège encadrant l'accès aux ressources, possibilité qui est d'ailleurs étudiée et recherchée par le service des pêches.

En pleine transition, le service s'est également attelé à lever l'un de ses principaux freins : l'insuffisance de moyens financiers. Au cours de la période 2013-2015, le secteur halieutique s'est hissé au rang de premier moteur de l'économie tuvaluane, devançant de loin les autres secteurs. Or, la dotation versée par l'État au service des pêches, pourtant chargé de stimuler et de gérer ce flux de recettes, est restée largement insuffisante. Faute de crédits budgétaires appropriés, le service s'est trouvé dans l'incapacité de mener à bien une grande partie de sa mission fondamentale. Conscient de la situation, le service a, dès 2013, lancé une opération de mobilisation de ressources auprès de plusieurs grands partenaires de développement et peut aujourd'hui compter sur d'importants flux financiers supplémentaires :

- Le programme Nouvelle-Zélande/Tuvalu d'appui aux pêcheries a octroyé des crédits de fonctionnement d'un montant de 1 036 800 dollars néo-zélandais sur une période de cinq ans, qui a débuté le 31 mai 2014. Ce programme prend également en charge deux postes de conseiller technique affectés au service et appuiera la construction de deux nouveaux espaces de bureau, qui devraient être inaugurés en 2017.
- Depuis le 9 juin 2015, le programme régional Pacific Oceanscape de la Banque mondiale, approuvé en décembre 2014, met à disposition du service une enveloppe totale de 7 910 000 dollars américains sur six ans. Ces fonds favoriseront, entre autres activités, la formation et le développement des compétences en interne, l'achat d'équipements et de fournitures, le recrutement d'experts-conseils dans des domaines techniques et l'extension des zones de patrouille au sein de la ZEE de Tuvalu.
- Depuis début 2015, le projet NAPA2 (deuxième phase d'introduction des programmes d'action nationaux pour l'adaptation aux changements climatiques), financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), contribue à hauteur d'environ 2,1 millions de dollars américains (sur quatre ans) au développement des pêcheries et au renforcement de la sécurité alimentaire dans les îles périphériques de Tuvalu. Début 2016, le projet NAPA2 a également permis l'achat d'un navire de recherche, le *Tala Moana*, exploité par le service pour appuyer un large éventail d'activités.
- Le projet « de la montagne au récif », financé par le FEM et approuvé à la mi-2015, promeut la préservation de la biodiversité aquatique et la création d'aires marines protégées dans plusieurs îles périphériques.



Organigramme modifié du service des pêches

Ensemble, ces programmes permettent au service des pêches de mener un large éventail d'activités en étroite collaboration avec d'autres organismes partenaires, dont la branche maritime de la police de Tuvalu, l'institut national de formation aux métiers de la mer et les *kaupule* de chacune des îles de l'archipel. Les activités financées par les quatre programmes sont toutes pleinement intégrées au programme de travail du service et, dans de nombreux cas, elles bénéficieront même de financements mixtes mêlant aide extérieure et crédits budgétaires publics.

Planification du travail et suivi

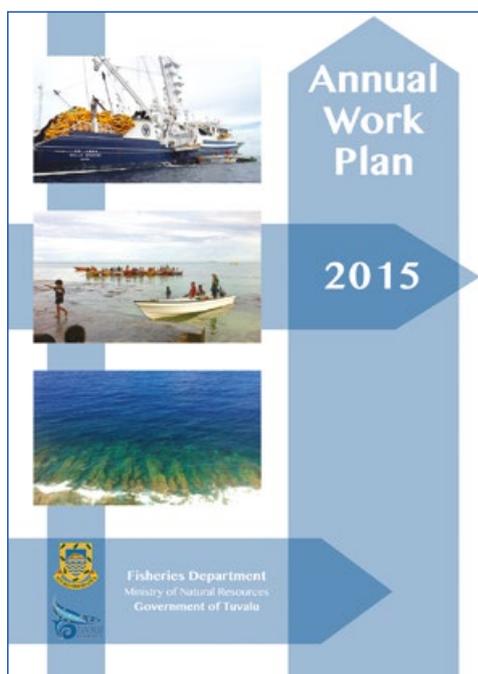
Le plan directeur définit le cadre général qui oriente les activités du service sur une période de trois ans (le premier plan arrivera à échéance à la fin 2016, le nouveau plan étant en préparation).

Le dispositif de planification a été renforcé : des plans de travail annuels sont désormais établis, la première édition pour l'année civile 2015 ayant été officiellement publiée avec le concours de la CPS. Le plan de travail annuel a ceci d'utile qu'il rappelle en permanence aux équipes du service les missions à accomplir sur l'année, et constitue un outil d'évaluation de la performance et



Navire de recherche *Tala Moana*
(crédit photo : George Vann Temanui).

de correction des difficultés. Belle vitrine du travail du service, ce document peut également être distribué aux nombreux consultants, représentants de bailleurs, agents d'organisations régionales et autres visiteurs désireux d'obtenir des informations sur le programme d'action du service. Plutôt que de multiplier à l'envi les longs entretiens, le personnel peut remettre un exemplaire du plan de travail annuel et inviter le visiteur à en prendre connaissance et à revenir vers lui pour tout complément d'information. Le plan de travail annuel définit aussi clairement les priorités du service, ce qui est particulièrement utile lorsque les représentants des bailleurs tentent de promouvoir des projets et des activités ne répondant pas à un besoin immédiat du service – ce qui arrive plus souvent que souhaité. Enfin, le plan de travail annuel jette les bases du suivi-évaluation. Le rapport annuel 2015 du service, qui sera bientôt prêt pour publication, propose pour la première fois un compte rendu des actions menées au regard des objectifs et des tâches fixés dans le plan de travail annuel.



Plan de travail annuel du service pour l'année 2015

Force est de constater que le service a vu trop grand pour l'année 2015. Les buts et objectifs fixés étaient très ambitieux et nous n'avons pu tous les atteindre pour un éventail de raisons, dont le manque de capacités techniques, l'insuffisance des crédits budgétaires, les retards enregistrés dans plusieurs projets financés par l'aide extérieure, la lourde bureaucratie gouvernementale, les effets des phénomènes météorologiques graves sur les installations et les équipements du service et les événements inattendus survenus dans le secteur des pêches (dont le « carton jaune » infligé par la Commission européenne à Tuvalu). Le plan de travail annuel pour 2016, qui définit les activités du service, mais n'a pas encore été officiellement publié, s'inscrit pour l'essentiel dans le prolongement du plan précédent, si bien que l'on peut espérer que les tâches restées en souffrance en 2015 pourront être réalisées en 2016, d'autant que certains des équipements, installations et dispositifs attendus en 2015 sont aujourd'hui en place et que la mise en œuvre des activités inscrites dans le plan a reçu un coup d'accélérateur. D'ici à 2017, le service espère être en mesure d'élaborer un plan réaliste, pour lequel il disposera de tous les outils et moyens nécessaires.

Axes de travail du service

Compte tenu de l'important rôle que jouent les pêches dans la vie socioéconomique de Tuvalu, ainsi que des dispositions de la loi sur les ressources marines et d'autres textes de loi, le service articule son action autour de plusieurs grands axes :

- Gestion durable de la pêche thonière dans les eaux de Tuvalu, au travers des mesures suivantes :
 - Veiller au respect des traités internationaux sur les pêches auxquels Tuvalu est partie, dont la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'Accord de Nations Unies sur les stocks de poissons, l'Accord de Palau pour la gestion des pêcheries d'intérêt commun et le traité de la Commission des pêches du Pacifique occidental et central (WCPFC) ;
 - Défendre vigoureusement les intérêts nationaux de Tuvalu à travers les dispositifs régionaux de gestion des pêcheries thonières, dont la WCPFC, l'Agence des pêches du Forum (FFA), l'Accord de Nauru et l'Accord de Tokelau pour la gestion du germon du sud ;
 - Maintenir les licences de pêche et les systèmes de recueil de données s'appliquant aux navires de pêche ciblant les eaux tuvaluanes, et suivre leurs activités au moyen de programmes de recueil de données ;
 - Assurer le suivi, contrôle et surveillance (SCS) des activités de pêche menées dans les eaux tuvaluanes afin de contrôler le respect des clauses prévues dans les licences de pêche, et de prévenir, de détecter et de sanctionner toute activité de pêche illicite, non réglementée et non déclarée (INN) ; et
 - Satisfaire aux prescriptions réglementaires des pays constituant les principaux marchés de Tuvalu concernant la pêche INN et la sécurité sanitaire des produits de la pêche.
- Accroissement des retombées économiques durables de la pêche thonière, au moyen des mesures suivantes :
 - Négocier avec les acteurs étrangers des accords d'accès favorables à Tuvalu ;
 - Constituer des entreprises mixtes, associant au capital l'État et des sociétés de pêche étrangères triées sur le volet, qui privilégieront le développement à terre ;
 - Promouvoir l'emploi des Tuvaluans à bord des navires de pêche opérant dans les eaux nationales, grâce à la formation et à l'inclusion de clauses connexes dans les licences de pêche ;
 - Réformer la compagnie nationale de pêche de Tuvalu pour en faire un vecteur de défense des intérêts commerciaux de l'État en matière de pêche.
- Meilleure gestion des pêcheries côtières au service des moyens d'existence, de la sécurité alimentaire et de la santé nutritionnelle des habitants. Pour ce faire, il faudra prendre les mesures suivantes :
 - Travailler en étroite concertation avec les *kaupule*, habilités à édicter des règlements locaux et d'autres formes de réglementation de la gestion locale des pêches ;
 - Resserer les liens entre le service des pêches, les pêcheurs et les autres parties prenantes ;
 - Évaluer et surveiller la ressource halieutique, afin d'obtenir les informations requises pour étayer la gestion ;



L'équipe chargée des enquêtes auprès des pêcheurs en plein travail (crédit photo : Semese Alefaiao).

- Appuyer la création et la protection de zones de conservation locales et d'autres mécanismes de gestion ;
- Élaborer des plans de gestion pour les ressources en holothurie, requin et autres espèces exposées à une surpêche extrême ; et
- Assurer le suivi environnemental afin d'évaluer et d'atténuer les effets néfastes pour l'environnement (gestion des déchets, aménagement du littoral et ciguatera, notamment).
- Promotion du développement économique durable des pêches à petite échelle de Tuvalu, au moyen des mesures suivantes :
 - Fournir une assistance technique, des formations et un appui matériel aux petits pêcheurs et transformateurs, notamment sur le thème de la sécurité en mer ; et
 - Mettre à l'eau et entretenir des dispositifs de concentration du poisson dans toutes les îles de l'archipel.
- Information et sensibilisation du grand public sur tous les axes de travail précités.

Loin d'être exhaustive, cette liste nous donne une idée de la variété des tâches que le service est (ou peut être) tenu d'exécuter.

Le secteur des pêches tuvaluan est dynamique et en pleine mutation, les changements étant particulièrement marqués en matière de gestion des pêches thonnières et de commerce international des produits thoniers. Depuis que le premier plan directeur du service a été approuvé par le conseil des ministres en septembre 2013, le service a dû ajuster son action en fonction de l'évolution de la situation. Citons notamment le renforcement des obligations internationales de Tuvalu en matière de gestion des pêches du fait de son adhésion à la WCPFC, la modification du régime d'allocation des journées de pêche de l'Accord de Nauru, susceptible d'amoinrir les recettes que le pays tire de la pêche, la menace d'inscription de Tuvalu sur la liste des pays non coopérants de la Commission européenne pour la pêche INN, et l'adoption de l'Accord de Tokelau pour la gestion du germon du sud. Toutes ces évolutions ont contraint le service à prendre de nouvelles mesures, parfois de grande envergure, qui n'étaient ni prévues ni planifiées, ce qui met en lumière la nécessité pour le service d'ajuster son action et de faire preuve de souplesse, quel que soit le cadre de planification adopté.

Réalisations récentes

Ces deux dernières années, le service a su insuffler dynamisme et vigueur à la plupart de ses domaines de travail. Il a ainsi signé plusieurs succès et réalisations :

- Mise en place de programmes de recueil de données halieutiques à Funafuti et dans les îles périphériques pour étayer les avis de gestion et de développement remis aux *kaupule* (qui, à Tuvalu, sont juridiquement habilités à gérer les pêcheries dans leur zone maritime des 12 milles) ;
- Conduite d'enquêtes de terrain et d'inventaires dans plusieurs îles périphériques afin de compléter les données obtenues au travers des programmes de recueil de données ;
- Lobbying fructueux en faveur de plusieurs amendements aux dispositifs de gestion halieutique de l'Accord de Nauru, dont la modification de l'Accord des États fédérés de Micronésie, les essais de mise en commun des journées de pêche et un dispositif de facturation pour la pêche sur DCP pratiquée par les senneurs industriels ;
- Mise à l'eau de dispositifs de concentration du poisson sur l'ensemble des îles de l'archipel, en vue d'améliorer la sécurité et la productivité des petits pêcheurs et de transférer la pression de pêche actuellement exercée sur les ressources récifales ;



Mise à l'eau d'un DCP (crédit photo : Semese Alefaiao).

• Nouvelles de la région et d'ailleurs •

- Création d'un dispositif communautaire d'allocation des journées de pêche, permettant de reverser directement une part des recettes de la pêche thonière aux communautés de chaque île ;
- Derniers réglages du plan de gestion et de développement de la pêche thonière et mise en chantier des plans de gestion des ressources en requin et en holothurie ;
- Création d'un programme de formation à la sécurité en mer à l'institut de formation aux métiers de la mer de Tuvalu afin de former les gens de mer souhaitant travailler dans la filière halieutique. Une centaine de gens de mer ont déjà été formés à l'institut. Devant l'incapacité des parties à l'Accord de Nauru de trouver ces trois dernières années un accord sur la proposition de Tuvalu prévoyant l'instauration d'un quota minimum régional concernant les nationalités des membres d'équipage recrutés à bord des senneurs étrangers, Tuvalu appliquera cette mesure dans son dispositif d'octroi de licences de pêche en 2017 ;
- Élargissement du programme d'observateurs embarqués de Tuvalu, qui a vu grossir son contingent d'observateurs certifiés PIRFO de 12 à 68 depuis 2013 (certains d'entre eux étant également certifiés MSC ou détenteurs d'un brevet de débriefeur), et nouvelle expansion prévue à l'avenir. Les observateurs tuvaluans se sont bâtis une bonne réputation dans le secteur de la pêche et sont très demandés. Le Programme leur propose des emplois très bien payés par rapport au salaire moyen tuvaluan ; et
- Révision et mise à jour de la loi sur les ressources marines, afin de dissiper les inquiétudes de l'Union européenne et de mettre en cohérence le texte de loi avec les dispositions évolutives des traités et accords internationaux sur la pêche. La nouvelle mouture de la loi est aujourd'hui à l'état de projet et devrait être soumise au parlement pour approbation en novembre 2016.
- Voilà donc un petit échantillon des activités récentes du service. Certaines d'entre elles sont décrites sur le nouveau site Web du service : www.tuvalufisheries.tv. Le site Web est lui-même en chantier, certaines rubriques devant être complétées et la plupart du contenu devant être régulièrement mis à jour.

La plupart des réalisations présentées ci-dessus (dont le site Web) n'auraient pas été possibles sans le concours financier de la Nouvelle-Zélande, de la Banque mondiale et du FEM (par le truchement du PNUD), et plusieurs succès ont été accomplis grâce à l'assistance technique de la FFA, de la CPS, du Secrétariat de l'Accord de Nauru et de la WCPFC. Le service tient à remercier ses partenaires de leur soutien, qui restera un pilier déterminant de son action à l'avenir.



Formation d'observateurs (image: Onosai Takataka).



Page d'accueil du site Web du service des pêches : www.tuvalufisheries.tv

La suite

Si le service a signé de belles réussites, nous commençons à peine à voir la partie émergée de l'iceberg et le plus gros du travail reste à venir, notamment :

- Acheter le travail d'enquête de terrain dans chaque île et utiliser ces informations, couplées aux programmes de recueil de données halieutiques et à d'autres sources, pour établir des plans de gestion et de développement des pêcheries île par île.
- Renforcer la gestion de la pêche lagonaire à Funafuti, en particulier en travaillant avec la *kaupule* de Funafuti et l'association des pêcheurs, afin de faire respecter l'interdiction de pêche en vigueur dans la zone de conservation locale.
- Poursuivre le travail de fond engagé au sein du Secrétariat de l'Accord de Nauru et de la WCPFC afin de trouver des solutions de remplacement à la période trimestrielle de fermeture de la pêche sur DCP imposée aux senneurs, qui touche Tuvalu de manière disproportionnée.
- Mettre en place les autorités compétentes pour la pêche INN et la sécurité sanitaire des produits de la pêche, conformément aux exigences de l'Union européenne et d'autres marchés.
- Réformer la compagnie nationale de pêche de Tuvalu pour la mettre en conformité avec les prescriptions de la loi sur les entreprises publiques (reddition de comptes) et en faire un partenaire efficace dans la création d'entreprises mixtes ou d'autres entreprises de pêche dans lesquelles le gouvernement de Tuvalu détient des parts.
- Honorer l'engagement pris par Tuvalu de mettre en œuvre le régime d'allocation des journées de pêche à la palangre, établi au titre de l'Accord de Nauru, à compter du 1^{er} janvier 2017.

Certaines des activités à venir seront exigeantes sur le plan technique et supposeront de mobiliser d'importants moyens humains et financiers, mais le service des pêches de Tuvalu se tient prêt à relever le défi.