

# Pour une législation performante et actualisée de la pêche côtière en Océanie, en harmonie avec la Nouvelle partition

Ruth Davis,<sup>1\*</sup> Don Gourlie,<sup>2</sup> Hugh Govan,<sup>3</sup> James Marshman,<sup>4</sup> Quentin Hanich<sup>1</sup>

## Contexte

L'importance des retombées de la pêche hauturière pour les États et Territoires insulaires océaniques est déjà reconnue dans des législations et des politiques bien conçues, ayant pour vocation d'aider les pays à valoriser commercialement leurs pêcheries thonières (Gillett 2016). En revanche, les ressources halieutiques côtières sont loin de bénéficier du même niveau d'attention de la part des pouvoirs publics, alors même qu'elles jouent un rôle crucial dans de nombreuses communautés locales, contribuant pour une part importante aux revenus des ménages et à la sécurité alimentaire, et qu'elles sont en recul dans beaucoup de pays océaniques sous le double effet de la croissance démographique et de pratiques de pêche non viables (Charlton *et al.* 2016 ; Gillett and Cartwright 2010).

*Une Nouvelle partition pour les pêches côtières – les trajectoires de changement : la Stratégie de Nouméa* (La « Nouvelle partition ») (CPS 2015) propose une vaste stratégie pour relever les défis de la gestion des pêches côtières et œuvrer à la concrétisation de l'objectif à long terme d'« amélioration du bien-être des communautés côtières [et] de la productivité et de la santé des écosystèmes et des stocks halieutiques »<sup>5</sup>. D'après le texte de la stratégie, la prise en compte insuffisante de la gestion des pêches côtières et le caractère obsolète des plans, politiques et législations en vigueur constituent les principaux obstacles à la réalisation de ces objectifs<sup>6</sup>. L'un des grands résultats escomptés de la stratégie est que « les politiques, la législation et les plans de gestion [soient] actualisés et renforcés » dans le domaine de la pêche côtière<sup>7</sup>.

Or, c'est justement l'objectif que s'est fixé un groupe de chercheurs, dans une étude publiée récemment dans *Marine Policy* : ils se sont intéressés plus particulièrement à la manière dont la législation régissant la pêche côtière dans les pays océaniques pourrait contribuer à l'adoption d'approches écosystémiques adaptatives et communautaires de la gestion halieutique, dans le contexte du changement climatique (Gourlie *et al.* 2017). À l'issue de cette étude, les chercheurs ont conclu en premier lieu que l'utilité de la législation sur la pêche côtière face au changement climatique dépendait en grande partie de la capacité du régime juridique à promouvoir la *résilience* des ressources halieutiques côtières. La réflexion menée sur les directives relatives aux meilleures pratiques pour la législation de la pêche côtière se révèle donc également pertinente au regard des critères à appliquer pour évaluer l'efficacité et le degré d'actualité des lois et politiques existantes.

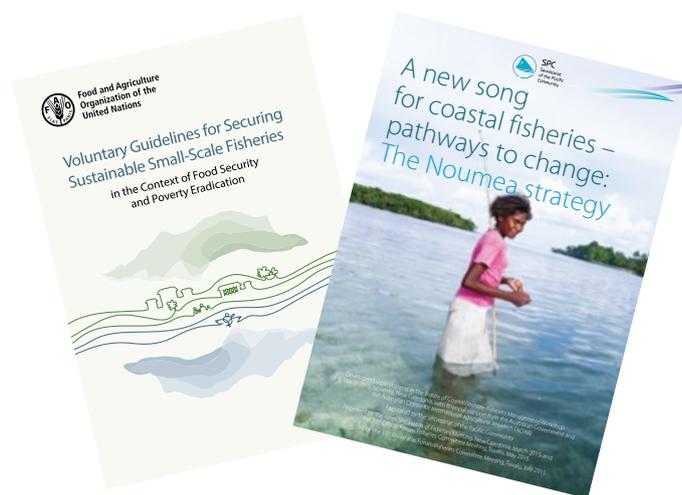


Illustration : Les Directives PAD et la Nouvelle partition ont été publiées en 2015 respectivement par la FAO et la CPS.

## L'étude

Les auteurs s'appuient aussi bien sur la Nouvelle partition que sur les *Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté* adoptées par la FAO en 2015 (les « Directives PAD ») (FAO 2015) pour établir une liste de critères de référence leur permettant d'évaluer la législation des pays océaniques sur la pêche côtière. Tout comme la Nouvelle partition, les Directives PAD reconnaissent l'importance d'une législation nationale adaptée faisant partie intégrante d'un environnement propice à une pêche côtière durable<sup>8</sup>. Ces deux documents stratégiques mettent en avant un certain nombre de paramètres essentiels, soit pour améliorer directement la gestion de la pêche côtière, soit pour permettre la réalisation des objectifs socioéconomiques plus généraux du secteur de la pêche à petite échelle. Sur la base de ces paramètres, les auteurs ont établi une liste de douze critères dont ils se sont servis pour évaluer la législation sur la pêche côtière dans plusieurs pays océaniques.

Pour de nombreux pays océaniques, ceci impliquera l'adoption de nouvelles législations ou leur actualisation, le plus souvent pour en élargir la portée, afin qu'elles ne se concentrent plus uniquement sur les ressources halieutiques hauturières

<sup>1</sup> Centre national australien pour les ressources océaniques (ANCORES), Université de Wollongong, Australie

\* Auteur à contacter : rdavis@uow.edu.au.

<sup>2</sup> Centre for Ocean Solutions, Université de Stanford, États-Unis.

<sup>3</sup> Faculté de sciences politiques, développement et relations internationales de l'USP, Réseau des aires marines sous gestion locale (LMMA), Fidji.

<sup>4</sup> Services juridiques, Direction de la protection de l'environnement de Nouvelle-Galles-du-Sud, Australie.

<sup>5</sup> Une Nouvelle partition, p. 42.

<sup>6</sup> Une Nouvelle partition, p. 40.

<sup>7</sup> Une Nouvelle partition, p. 42.

<sup>8</sup> Directives PAD, p. 3.

à forte valeur marchande et les thématiques de gestion et de politique qui leur sont propres. Comment les pays océaniques peuvent-ils entreprendre d'actualiser et de renforcer la réglementation de la pêche côtière dans chaque juridiction ? Une démarche envisageable consiste à comparer la législation existante à un ensemble de lignes directrices définissant les « meilleures pratiques ».

## Législation sur la pêche côtière : critères d'évaluation

1. *Reconnaissance et protection des régimes fonciers* – en particulier, est-ce que la législation garantit des droits fonciers équitables et socialement et culturellement acceptables aux communautés d'artisans pêcheurs pour soutenir leur activité<sup>9</sup> ?

2. *Reconnaissance et accompagnement des populations locales et de la gestion traditionnelle* – en se rappelant que « [l]a gestion des pêches côtières suppose, au-delà de la simple gestion des ressources, de soutenir les populations à l'échelle communautaire »<sup>10</sup>. La législation encourage-t-elle à reconnaître et respecter « les formes d'organisation, les connaissances et pratiques traditionnelles et locales qui existent dans les communautés d'artisans pêcheurs »<sup>11</sup>, ces éléments étant essentiels pour promouvoir la prise en main de la gestion par la communauté<sup>12</sup> ?

3. *Politiques de conservation à long terme/principes de gestion durable* – la législation intègre-t-elle ces principes ? La promotion d'une pêche côtière durable et bien gérée propre à assurer la sécurité alimentaire des populations et à leur garantir des avantages économiques, sociaux et écologiques à long terme figure au premier rang des priorités de la Nouvelle partition et des Directives PAD<sup>13</sup>.

4. *Mécanismes adaptés de mise en application* – dans quelle mesure la législation intègre-t-elle ce type de mécanisme ? On constate que le manque de respect de la législation, des insuffisances dans sa mise en application et le caractère variable ou inadapté des sanctions entravent la bonne gestion de la pêche côtière en Océanie<sup>14</sup>.

5. *Accompagnement des stratégies de cogestion* – dans quelle mesure la législation encourage-t-elle la coopération entre les pouvoirs publics et les parties prenantes en matière de gestion (ceci étant fondamental pour la réalisation de l'objectif premier de la Nouvelle partition visant la généralisation de l'approche écosystémique et communautaire de la gestion des pêches)<sup>15</sup> ?

6. *Protection des travailleurs locaux et des communautés de pêcheurs immigrés* – dans quelle mesure la législation intègre-t-elle cette protection ? Si ce thème n'est pas au cœur des priorités de la Nouvelle partition (qui reconnaît toutefois que la diversification des moyens de subsistance est une composante

de la gestion de la pêche côtière)<sup>16</sup>, il occupe en revanche une place centrale dans les Directives PAD<sup>17</sup> de portée plus générale, et pourrait gagner en actualité en Océanie avec la migration et le déplacement de populations sous l'effet du changement climatique.

7. *Égalité de traitement de toutes les parties prenantes, aussi bien avant qu'après les opérations de pêche, et en particulier des femmes et des enfants* – dans quelle mesure le régime juridique intègre-t-il la notion d'équité ? La Nouvelle partition vise une participation accrue des femmes et des jeunes à la prise de décision, et un partage plus équitable des retombées des pêches côtières<sup>18</sup>.

8. *Reconnaissance de la pertinence du changement climatique* – dans quelle mesure le changement climatique est-il pris en compte dans la législation ? Les effets négatifs potentiels du changement climatique sur les ressources et les communautés d'artisans pêcheurs sont maintenant reconnus, ceci accentuant la nécessité de la mise en place de stratégies d'adaptation et du renforcement de la résilience des communautés de pêcheurs côtiers<sup>19</sup>.

9. *Accompagnement de la coordination institutionnelle et de la cohésion stratégique* – dans quelle mesure la législation encourage-t-elle une approche coordonnée entre les organisations et les parties prenantes<sup>20</sup> ? La Nouvelle partition relève que l'insuffisance du dialogue institutionnel aux différents niveaux de gouvernance constitue l'un des principaux obstacles à la mise en place de stratégies de gestion durable en Océanie et souligne que, pour qu'une démarche aboutisse, il faut que les acteurs concernés et les stratégies « accordent leurs violons et travaillent à l'unisson, faute de quoi leurs interventions pourraient être vouées à l'échec »<sup>21</sup>.

10. *Données, recherche et partage de l'information* – dans quelle mesure la législation rend-elle obligatoire la collecte et l'exploitation de données ? Le recueil de données, la réalisation de travaux de recherche et une diffusion efficace des connaissances et des informations auprès des parties prenantes font partie intégrante de la gestion durable des pêches côtières<sup>22</sup>.

11. *Mécanismes performants de suivi et d'évaluation* – dans quelle mesure la législation encourage-t-elle une gestion réactive, s'appuyant sur des mécanismes de suivi, d'évaluation et d'adaptation<sup>23</sup> ?

12. *Structures de gestion transparentes, redevables de leur action et dotées de moyens appropriés* – dans quelle mesure la législation soutient-elle de telles structures ? Pour être efficace sur le long terme, la gestion de la pêche à petite échelle impose la mise en place de mécanismes administratifs solides, bénéficiant de moyens adaptés, du soutien des institutions officielles et de la coopération de toutes les parties prenantes<sup>24</sup>.

<sup>9</sup> Une Nouvelle partition, p. 39 et 42.

<sup>10</sup> Une Nouvelle partition, p. 40.

<sup>11</sup> Directives PAD, p. 2.

<sup>12</sup> Une Nouvelle partition, p. 42 et 46.

<sup>13</sup> Une Nouvelle partition, p. 40 ; Directives PAD, p. 1.

<sup>14</sup> Une Nouvelle partition, p. 40 et 45.

<sup>15</sup> Une Nouvelle partition, p. 42 et 43.

<sup>16</sup> Une Nouvelle partition, p. 42 et 46.

<sup>17</sup> Directives PAD, p. 8.

<sup>18</sup> Une Nouvelle partition, p. 40 et 46.

<sup>19</sup> Une Nouvelle partition, p. 37 et 39.

<sup>20</sup> Une Nouvelle partition, p. 39 et 42.

<sup>21</sup> Une Nouvelle partition, p. 40.

<sup>22</sup> Une Nouvelle partition, p. 41 et 44.

Tableau 1. Synthèse des résultats montrant le nombre de pays (sur un total de 14) dont la législation est conforme, potentiellement conforme ou non conforme à chacun des 12 critères d'évaluation.

|   | Conforme au critère d'évaluation | Conformité potentielle | Non conforme au critère d'évaluation |
|---|----------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| Reconnaissance et protection des régimes fonciers   | 3                                | 5                      | 6                                    |
| Reconnaissance et accompagnement des populations locales et de la gestion traditionnelle        | 9                                | 2                      | 3                                    |
| Politiques de conservation à long terme/principes de gestion durable                            | 5                                | 7                      | 2                                    |
| Mécanismes adaptés de mise en application   | 11                               | 3                      | 0                                    |
| Accompagnement des stratégies de cogestion  | 4                                | 8                      | 2                                    |
| Protection des travailleurs locaux et des communautés de pêcheurs immigrés                      | 1                                | 5                      | 8                                    |
| Égalité de traitement de toutes les parties prenantes (accent mis sur les femmes et les jeunes) | 5                                | 6                      | 3                                    |
| Reconnaissance de la pertinence du changement climatique  | 2                                | 1                      | 11                                   |
| Accompagnement de la coordination institutionnelle et de la cohésion stratégique                | 6                                | 2                      | 6                                    |
| Données, recherche et partage de l'information  | 3                                | 8                      | 3                                    |
| Mécanismes performants de suivi et d'évaluation   | 0                                | 10                     | 4                                    |
| Structures de gestion transparentes, redevables de leur action et dotées de moyens appropriés   | 3                                | 8                      | 3                                    |

Les auteurs ont passé en revue la législation de 14 États et Territoires insulaires océaniques afin de recenser les dispositions relevant de chacun de ces 12 critères d'évaluation et de les classer dans les trois grandes catégories suivantes : « oui » (conforme au critère d'évaluation) ; « non » (non conforme au critère d'évaluation) ; et « conformité potentielle » (certaines dispositions vont dans le sens du critère d'évaluation, mais il convient de préciser la manière dont elles sont interprétées ou accompagnées).

Le tableau 1 présente la synthèse globale des résultats obtenus dans la région pour chaque critère d'évaluation. Les chiffres de chaque colonne représentent le nombre de pays dont la législation entre dans la catégorie correspondante.

L'évaluation ainsi réalisée présente trois lacunes principales. En premier lieu, le processus de sélection des lignes directrices devant servir de critères d'évaluation était nécessairement imprécis et axé sur des principes relativement généraux. Deuxièmement, pour des raisons pratiques, l'évaluation a uniquement porté sur la législation de quatorze pays océaniques indépendants ; et enfin, l'évaluation de la législation à l'aune des critères choisis a été effectuée à partir de la lecture de ces textes de loi et non d'une analyse de l'application dans la pratique de la réglementation de la pêche côtière. En dépit de ces limites, cette évaluation constitue un point de départ utile pour recenser de manière générale les points forts et les points faibles des législations relatives à la pêche côtière existantes, et de leur mise en œuvre dans la région.

## Enseignements

La plupart des États et Territoires insulaires océaniques sont dotés de législations en matière de gestion des ressources marines et de la pêche, complétées par des réglementations relatives à l'environnement et à l'occupation des sols qui présentent un lien avec la pêche côtière. Toutefois, l'évaluation de ces législations sur la base des principes exposés dans la Nouvelle partition et dans les Directives PAD met en lumière d'importantes carences.

Les insuffisances des législations existantes varient considérablement d'un pays à l'autre de la région. Certains sont dotés de lois régissant la pêche hauturière, mais la réglementation de la pêche côtière y est limitée, voire inexistante. Dans d'autres pays, on trouve certes une législation relative à la pêche côtière, mais elle présente des lacunes majeures.

Comme le montre le tableau 1, certains des principes d'évaluation issus de la Nouvelle partition et des Directives PAD sont fortement représentés dans les législations existantes. La reconnaissance des pratiques traditionnelles de gestion et les dispositifs d'application de la loi y sont fréquemment intégrés. Toutefois, même quand les dispositions législatives paraissent solides sur le papier, il en va tout autrement de leur applicabilité. C'est ainsi que si, en théorie, le voyant des mécanismes de mise en application est au vert dans tous les pays examinés, dans la pratique, comme l'indique la Nouvelle partition, les carences en matière de conformité et d'application de la loi constituent des obstacles importants à une gestion performante des pêches côtières<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Une Nouvelle partition, p. 41 et 43.

<sup>24</sup> Une Nouvelle partition, p. 42 et 45.

<sup>25</sup> Une Nouvelle partition, p. 41.

Dans d'autres domaines, on constate la nécessité d'actualiser les législations. Les textes existants font souvent l'impasse sur la protection des communautés de pêcheurs, le soutien à la coordination institutionnelle et stratégique, ainsi que sur la mise en place de mécanismes performants de suivi et d'évaluation. De plus, si les communautés locales et les avantages de la gestion traditionnelle sont souvent reconnus à des degrés divers dans les législations, le tableau ci-dessus indique également que cela ne se traduit pas toujours par la création de mécanismes de soutien aux stratégies de cogestion et à la participation équitable de toutes les parties prenantes. On constate couramment l'absence de dispositions en faveur de la transparence, de la redevabilité et du financement des structures de gestion ; il en va de même des mesures allant dans le sens d'une prise de décision efficace au service d'une gestion durable et écosystémique des stocks halieutiques côtiers. On constate en particulier que les textes existants ne prévoient souvent rien en matière de collecte adaptée des données et de partage de l'information et de mécanismes performants de suivi et d'évaluation, qui sont pourtant d'une importance fondamentale pour une prise de décision éclairée et réactive.

La Nouvelle partition et les Directives PAD vont servir de catalyseurs dans de nombreux pays océaniques, incitant ces derniers à passer en revue les cadres juridiques et réglementaires qui régissent leur pêche côtière. Il faut y voir l'occasion d'ancrer, dans la mesure du possible, la gestion de la pêche côtière dans un cadre législatif clair et cohérent tenant compte des prescriptions de la Nouvelle partition. Les douze critères d'évaluation issus de la Nouvelle partition et des Directives PAD peuvent y participer puisqu'ils sont conçus pour promouvoir une gestion efficace et durable de la pêche à petite échelle. La législation peut contribuer à la durabilité de la pêche côtière en imposant le recueil de données essentielles à la prise de décision basée sur des informations factuelles et en édictant la manière dont ces données doivent être recueillies puis exploitées. De même, les textes de loi peuvent inclure des objectifs relatifs à la pérennité socioculturelle et économique et imposer la prise en compte, par les dispositifs de gestion, de la protection des intérêts des utilisateurs actuels et futurs. La mise en place par la voie législative de nouvelles structures administratives et de dotations financières peut garantir la viabilité à long terme des structures décisionnelles, ainsi que le renforcement des connaissances et des capacités institutionnelles au fil du temps. Toutefois, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que la législation puisse effectivement être mise en œuvre dans la limite des capacités et des niveaux de financement prévus, et dans le contexte particulier de chaque pays. L'enseignement sans doute le plus important ressortant de cette étude, c'est qu'il est certes bon de disposer d'une

législation bien conçue, mais que la mise en œuvre et l'application de ses dispositions constituent la véritable épreuve de vérité.

## Remerciements

Le concept du présent article a vu le jour lors de l'atelier intitulé « Changement climatique et pêche artisanale », organisé en juin 2016 au *Centre for Ocean Solutions* de l'Université de Stanford par le Centre national australien pour les ressources océaniques et la sécurité et l'initiative NEREUS-Fondation nipponne. Les auteurs souhaitent également remercier le Centre australien pour la recherche agricole internationale pour la subvention qui leur a été accordée (FIS/2012/074).

## Bibliographie

- Charlton K.E., Russell J., Gorman E., Hanich Q., Campbell B. and Bell J. 2016. Fish, food security and health in Pacific Island countries and territories: a systematic literature review. *BMC Public Health* 16:1–26.
- CPS. 2015. Une nouvelle partition pour les pêches côtières – les trajectoires de changement : La Stratégie de Nouméa. Lettre d'information sur les pêches de la CPS 146:36–46. [[www.spc.int/DigitalLibrary/Doc/FAME/InfoBull/FishNews\\_VF/146/FishNews146\\_36\\_NewSong\\_VF.pdf](http://www.spc.int/DigitalLibrary/Doc/FAME/InfoBull/FishNews_VF/146/FishNews146_36_NewSong_VF.pdf)]
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). 2015. Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté. Rome: FAO. 18 p. [<http://www.fao.org/3/a-i4487f.pdf>]
- Gillett R.D. 2016. Fisheries in the economies of Pacific island countries and territories. Noumea, New Caledonia: Pacific Community. 684 p.
- Gillett R.D. and Cartwright I. 2010. The future of Pacific Island fisheries. Noumea, New Caledonia: Secretariat of the Pacific Community. 139 p.
- Gourlie D., Davis R., Govan H., Marshman J., and Hanich Q. 2017. Performing 'A New Song': Suggested considerations for drafting effective coastal fisheries legislation under climate change. *Marine Policy*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.06.012>

Un pêcheur à pied cherche des poulpes sur l'atoll de Tarawa, à Kiribati (photo : Q. Hanich).

