

Les règlements locaux au service de la gestion communautaire durable des pêches : état des lieux à Kiribati

Brooke Campbell¹ and Aurélie Delisle¹

Introduction

L'importance fondamentale de la pêche côtière pour les États et Territoires insulaires océaniques, ainsi que l'urgente nécessité de mettre en place des mesures de gestion novatrices afin de préserver ces ressources pour les générations actuelles et futures, ont fait l'objet d'une reconnaissance officielle et collective en 2015 avec l'élaboration et l'adoption au niveau politique d'*Une nouvelle partition pour les pêches côtières – les trajectoires de changement : La stratégie de Nouméa* (CPS 2015). L'un des éléments clés des trajectoires proposées dans la « Nouvelle partition » est le recours à une approche écosystémique et communautaire de la gestion des pêches. Dans la large gamme de modèles de cogestion envisageables, la gestion écosystémique et communautaire des pêches² positionne les pouvoirs publics plutôt dans un rôle de partenaire, chargé d'aider les communautés à piloter la prise de décision dans le cadre d'une gestion participative des ressources à l'échelle locale (Pomeroy and Berkes 1997). S'il n'est pas à l'abri des difficultés et des échecs, ce type de gestion de nature plus participative et inclusive est considéré comme un pas dans la bonne direction pour améliorer les retombées de l'exploitation des ressources côtières pour celles et ceux qui en ont le plus besoin (SPC 2015).

On reconnaît en outre dans la Nouvelle partition qu'il ne peut y avoir de véritable amélioration de la situation des pêches côtières sans un net renforcement du soutien apporté en matière de la gouvernance³ (plaidoyer, volonté politique et autonomisation des communautés, notamment) (CPS 2015). À cet égard, les décideurs communautaires doivent avoir le sentiment que les mesures de gestion qu'ils mettent en place bénéficient du soutien des communautés dans leur ensemble, du noyau de chaque communauté et des pouvoirs publics locaux et nationaux, si l'on veut assurer la pérennité des stratégies pilotées à l'échelle locale à moyen et long terme. Avec le développement, l'évolution et l'expansion en Océanie de différents modèles de gestion écosystémique et communautaire des pêches adaptés au contexte local (voir par exemple Johannes 2002 ; Govan 2009 ; Jupiter *et al.* 2014), la mise en place d'un environnement juridique favorable est aujourd'hui une composante essentielle du cadre de gouvernance à instaurer pour accompagner la gestion communautaire des ressources (Pomeroy and Berkes 1997 ; Fa'asili and Kelekolio 1999 ; Techera 2009).

L'absence de soutien juridique à l'échelon national n'a pas empêché les communautés d'aller de l'avant dans la concrétisation de leurs ambitions en matière de gestion communautaire

des pêches côtières (Fa'asili and Kelekolio 1999 ; Techera 2009). À Kiribati, pays où la gestion écosystémique et communautaire des pêches est un concept relativement nouveau, quelques villages ont entrepris de se servir des règlements locaux pour transformer les ambitions de leurs communautés en une réalité reconnue.

Le présent article décrit brièvement l'introduction de la gestion communautaire des pêches (une déclinaison de l'approche écosystémique et communautaire) à Kiribati, et la manière dont les règlements locaux se sont imposés comme un outil potentiel d'accompagnement des plans de gestion communautaire à l'échelon des villages. Les auteures exposent ensuite la manière dont le processus de création des règlements locaux à Kiribati a été mis à plat, avant de s'interroger sur l'impact potentiel des règlements sur la pérennité des projets de gestion communautaire dans le pays. Pour finir, elles examinent d'autres paramètres dont il faut tenir compte pour que les règlements locaux puissent fournir l'assise juridique nécessaire à la réussite de la gestion communautaire des pêches à Kiribati.

Gestion communautaire des pêches à Kiribati

À Kiribati, comme dans de nombreux autres pays en développement océaniques, alors même que les ressources halieutiques côtières constituent pour la population une source essentielle de protéines et de moyens de subsistance, la conservation et la gestion durables de ces ressources représentent encore un défi de taille (Bell *et al.* 2009 ; Hoegh-Guldberg *et al.* 2011 ; GOK 2013). La Division pêches côtières du ministère de la Pêche et de la Valorisation des ressources marines (le « ministère de la Pêche ») de Kiribati est chargée de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et du contrôle de projets de gestion et de conservation des ressources halieutiques côtières sur les 21 îles habitées du pays. Il s'agit là d'une mission difficile, non seulement parce que la Division ne dispose que de capitaux et de moyens humains, financiers et techniques limités pour entreprendre ces activités, mais aussi parce que les communautés des îles « périphériques » sont nombreuses, éloignées, réparties sur d'immenses superficies océaniques, et toutes fortement tributaires de la pêche côtière pour leur alimentation quotidienne et leurs moyens de subsistance. Dans ce contexte, sensibilisation, conformité réglementaire et application effective des textes relatifs à la gestion des pêches côtières revêtent une importance critique, tout en étant particulièrement difficiles à assurer pour un ministère dont le siège se situe dans la capitale, à Tarawa Sud.

¹ Chargées de recherche au Centre national australien pour les ressources océaniques (ANCORES), Université de Wollongong, Australie.

² Un certain nombre d'expressions sont couramment employées en Océanie pour décrire les principes et les approches de la gestion écosystémique et communautaire des pêches. On parle ainsi de « gestion communautaire des pêches », de « gestion communautaire des ressources », de « gestion communautaire adaptative » et d'« aires marines sous gestion locale ».

³ La gouvernance renvoie ici aux institutions, structures et processus, officiels ou non, qui définissent le mode d'exercice du pouvoir, de distribution des responsabilités et de prise de décision dans des systèmes à plusieurs niveaux impliquant de multiples acteurs.



Les habitants du village de Tanimaiaki sur l'île de Butaritari travaillent ensemble à l'élaboration de leur plan de gestion communautaire des pêches en 2014 (photo : A. Delisle).

En 2013, conscient du déclin des ressources halieutiques côtières nationales, le ministère de la Pêche a mené, en partenariat avec le Centre national australien pour les ressources océaniques et la sécurité (ANCORS) de l'Université de Wollongong, WorldFish et la Communauté du Pacifique, un projet financé par le Centre australien pour la recherche agricole internationale (ACIAR) intitulé *Améliorer la gestion communautaire des pêches dans les pays insulaires du Pacifique* (FIS/2012/074). Ce « projet de gestion communautaire des pêches » se traduit par une collaboration entre les pouvoirs publics locaux, infranationaux et nationaux et les communautés participantes à Kiribati, aux Îles Salomon et à Vanuatu.

Si l'on excepte une évaluation sommaire des potentialités de la gestion écosystémique et communautaire des pêches réalisée pour une des îles du pays, le projet dont il est question ici marque la toute première introduction des approches écosystémiques et communautaires des pêches à Kiribati. Le diagnostic participatif initial du projet a permis de recenser et d'évaluer les contextes socioéconomiques, environnementaux et de gouvernance de cinq communautés pilotes sélectionnées sur deux îles, ainsi que les caractéristiques de leurs pêcheries et les points d'entrée du projet (Uriam and Delisle 2014 ; Delisle *et al.* 2016). Les habitants des villages ont notamment mis en avant les problèmes suivants : impression de déclin des ressources halieutiques locales, recours généralisé à des méthodes de pêche non pérennes, dépendance vis-à-vis de projets axés sur le développement plutôt que sur la gestion durable, érosion du respect

des autorités coutumières villageoises dans le domaine de l'exploitation des ressources marines et mauvaise compréhension par les habitants de leur propre pouvoir de prise de décision et des outils institutionnels et juridiques disponibles pour accompagner la gestion des pêches.

De nombreux habitants craignent en particulier que, sans reconnaissance juridique officielle des mesures de gestion des ressources halieutiques pilotées par la communauté, tout plan de gestion mis en œuvre à l'échelle d'un village ne soit voué à l'échec, faute de mécanismes efficaces de contrôle de sa mise en application et de répression, visant en particulier les contrevenants venus de l'extérieur. Les habitants ont rappelé que, par le passé, certaines activités de pêche spécifiques étaient régies par des règles informelles prévalant à l'échelle des villages et des îles (Teiwaki 1988 ; Johannes and Yeeting 2001 ; Delisle *et al.* 2016). Ces règles étaient approuvées par l'autorité coutumière traditionnelle, à savoir le *Unimaane* ou conseil des anciens, et étaient respectées rigoureusement au sein des villages, voire même dans les villages voisins. On a toutefois relevé au cours des consultations que ces règles ne possédaient plus de valeur dissuasive forte. Au nombre des raisons invoquées pour expliquer ce phénomène, on a mentionné l'évolution des valeurs culturelles, la modification des mouvements migratoires et des régimes fonciers, ainsi que l'augmentation de la pression sur la ressource exercée par des « personnes venues de l'extérieur », en raison de la croissance démographique.

En recherchant ensemble de possibles solutions à ce problème, les habitants ont relevé la possibilité pour les conseils insulaires de créer des règlements locaux et rappelé que cet outil avait été utilisé par le passé avec une certaine réussite. Il est apparu toutefois que les mécanismes et les procédures de création des règlements, ou les soutiens disponibles, étaient généralement très mal compris. Face au déficit de connaissances ainsi constaté et à une demande d'informations supplémentaires, les acteurs du projet de gestion communautaire des pêches ont entrepris de mettre à plat le processus d'élaboration des règlements pour la gestion des pêches côtières à Kiribati. Il s'agissait de répondre à la demande des habitants souhaitant mieux comprendre la manière dont sont établis les règlements, de préciser les options juridiques existantes pour appuyer les projets dirigés par les communautés, de renforcer la communication entre les différents acteurs, et de promouvoir un environnement où les communautés se sentent mieux accompagnées pour prendre des décisions.

Mise à plat du processus de création des règlements locaux dans une optique de gestion des pêches côtières à Kiribati

À Kiribati, la petite pêche côtière vivrière est ouverte à tous et n'est quasiment pas réglementée, à l'exception de quelques espèces⁴. La Loi nationale sur les pêches (2010) ne fait pas expressément référence aux ressources halieutiques côtières ni à leur gestion, mais autorise les pouvoirs publics à définir et à gérer la pêche côtière et offre certaines protections aux droits de pêche coutumiers côtiers. La nouveauté relative des concepts de gestion communautaire des pêches et l'absence de régime de propriété des espaces marins officiellement reconnu à Kiribati (même si les droits de propriété maritime jouaient un rôle important par le passé, Teiwaki 1988) font qu'il n'existe actuellement sur le plan juridique aucun soutien de niveau national aux projets communautaires dans le domaine de la pêche. Cependant, la mise en œuvre à titre expérimental de la gestion communautaire des pêches est définie comme une priorité stratégique à court terme dans la Politique nationale de la pêche de Kiribati 2013-2025 (GOK 2013). Il existe par ailleurs dans le pays un échelon administratif infranational dénommé « conseil insulaire » ; le Gouvernement de Kiribati délègue à ces institutions opérant au niveau d'une île la responsabilité des ressources marines situées dans la « zone relevant de leur compétence » par le biais de la *Loi sur l'administration locale de 1984* et de ses amendements ultérieurs. C'est cette loi qui permet de déléguer aux conseils insulaires des pouvoirs et des responsabilités qui incluent la création de règlements locaux.

Définition de la portée des règlements locaux en matière de pêche à Kiribati

En 2016, l'équipe du projet a étudié dans le détail la Loi sur l'administration locale afin de mieux comprendre le processus de création des règlements, ainsi que la nature et la portée des pouvoirs conférés aux conseils insulaires en matière de gestion des pêches côtières. La Loi sur l'administration locale dispose

que la zone relevant de la compétence d'un conseil insulaire est définie par l'ordonnance portant création dudit conseil. Sauf indication contraire dans l'ordonnance en question et conformément à d'autres textes de la législation nationale, cette zone recouvre les eaux adjacentes sur une distance de trois milles marins à partir de la laisse de basse mer du lagon ou de la mer.

Les règlements (localement dénommés *ointua*) sont des règles ayant force de loi sur la zone relevant de la compétence d'un conseil insulaire. Ils ont pour vocation première de conférer une reconnaissance juridique officielle aux règles édictées par les autorités locales pour traiter des intérêts, problèmes et préoccupations de la communauté qu'elles représentent. Le Gouvernement de Kiribati reconnaît et appuie les règlements locaux, notamment dans la Loi sur les pêches. Les conseils insulaires sont habilités à engager des poursuites judiciaires contre toute personne ayant contrevenu à un règlement local. À la différence des règles informelles prévalant dans les villages, les règlements locaux ont force exécutoire et peuvent s'appliquer dans un ou plusieurs villages, ou sur l'ensemble de la zone relevant de la compétence d'un conseil (c'est-à-dire sur l'ensemble de l'île) en fonction des dispositions que le conseil choisit d'inclure dans le règlement écrit. En vertu de la Loi sur l'administration locale, les règlements peuvent également s'appliquer à des groupes spécifiques de personnes, par exemple ceux qui pêchent certaines espèces à certaines périodes de l'année ou ont recours à des engins de pêche spécifiques. Ils peuvent déterminer qui détient l'autorité de les faire appliquer, ainsi que les paramètres qui définissent une contravention, et l'amende ou la peine d'emprisonnement encourue. La Loi sur l'administration locale établit le barème des sanctions, ces dernières pouvant être majorées sous réserve d'accord du ministre de la Justice. Les conseils insulaires détiennent la responsabilité première de proposer, élaborer et mettre en application les règlements locaux.

La Loi sur l'administration locale définit les clés de lecture des attributions et des responsabilités des conseils insulaires en matière de gestion des ressources côtières et des modalités structurelles permettant de mettre les règlements au service de la gouvernance. Toutefois, les subtilités de la Loi sont mal connues à Kiribati et ne nous offrent que peu d'indications sur la manière dont les règlements ont été appliqués dans la pratique. Si les procédures de création de règlements locaux sont à peu près identiques partout dans le monde, il existe en pratique des différences contextuelles ; il importe donc de définir les démarches, les parties prenantes et les applications locales afin de garantir une bonne compréhension et une mise en œuvre adaptée des règlements par toutes les parties prenantes.

Mise à plat du processus de création des règlements locaux

Afin de préciser le processus de création des règlements locaux à Kiribati, l'équipe du projet a consulté les ministères de l'Intérieur, de la Pêche et de la Justice pour comprendre les modalités pratiques de création des règlements et préciser leur application à la gestion des pêches côtières. Le ministère de l'Intérieur a pour mission d'appuyer la gestion des affaires

⁴ Le ministère de la Pêche de Kiribati travaille actuellement, avec le soutien de la Communauté du Pacifique, à l'élaboration d'une nouvelle réglementation globale de la pêche côtière, qui comportera des règles visant spécifiquement un certain nombre d'espèces côtières.

locales à l'échelon des îles et des villages et emploie et forme les maires et les employés des conseils insulaires. C'est également à ses services que revient la responsabilité de faciliter la création de règlements par les conseils insulaires et de les entériner pour leur donner force de loi. Le ministère de la Justice fournit des conseils sur la légalité des règlements et est chargé de veiller à ce que leur contenu soit juridiquement valide et ne contredise pas la législation nationale. Il arrive occasionnellement que l'on demande au ministère de la Justice de rédiger un règlement dans sa totalité. Il est intéressant de constater que le rôle officiel revenant actuellement au ministère de la Pêche dans le processus de rédaction et d'approbation des règlements est très limité. Même dans les cas où un projet de règlement porte sur la pêche côtière, il apparaît que le ministère n'est consulté que rarement et épisodiquement. Le ministère de la Pêche emploie bien un chargé de liaison juridique, mais il n'a pas été possible de préciser la nature de son rôle concret dans le processus de création des règlements. En théorie, il s'écoule de six mois à un an entre la présentation d'un projet de réglementation et son adoption. L'équipe du projet a cependant constaté que ce délai pouvait être beaucoup plus long dans la pratique. Le processus de consultation a mis en évidence une fragmentation de la connaissance des processus et pratiques de création des règlements locaux en matière de pêche côtière entre les différents acteurs clés. Les conseils fournis par ces derniers divergent au sujet du champ d'application des règlements locaux (du territoire du village à l'île tout entière), bien que ces informations soient précisées dans la Loi sur l'administration locale.

Avant l'intervention de l'équipe du projet de gestion communautaire des pêches, il n'existait pas de lignes directrices écrites sur le processus de création des règlements à Kiribati. À l'issue du processus de consultation, l'équipe a produit un guide de référence à l'intention des services publics et une affiche représentant les dix étapes du processus, en anglais et en langue vernaculaire (figure 1). L'affiche a été passée en revue et approuvée par le service chargé de l'administration locale au sein du ministère de l'Intérieur. On a remis un exemplaire de ce support d'information destiné à faciliter la communication au représentant de chaque village pilote. L'affiche ainsi distribuée a également été agrémentée de quelques illustrations simples.

Le processus de consultation a déclenché un dialogue positif entre les ministères autour du processus actuel de création des règlements dans le secteur de la pêche ; en conséquence, la création et l'utilisation de ces outils dans le cadre de la gestion communautaire des pêches ont été au cœur des discussions des responsables communautaires et des services de l'État lors de l'atelier annuel réunissant les parties prenantes du projet à Kiribati en 2016. À cette occasion, le ministère de la Condition féminine, de la Jeunesse et des Affaires sociales a également mis en évidence d'autres solutions pour formaliser les plans de gestion communautaire des pêches. Compte tenu de la durée potentielle du processus de création d'un règlement et des nombreuses étapes à franchir pour y parvenir, les représentants du ministère ont expliqué que des villages pouvaient se constituer en sociétés ayant statut d'organisation communautaire avec l'aide du ministère (Loi sur les sociétés 2002), leur plan de gestion des pêches constituant alors le plan d'activité de leur société.

Les règlements locaux : un instrument de promotion de la gestion communautaire durable des pêches à Kiribati

L'existence d'un cadre juridique porteur est un élément fondamental pour garantir la participation effective des communautés à la gestion de leurs ressources marines (Pomeroy and Berkes 1997 ; Fa'asili and Kelekolio 1999 ; Techera 2009). On trouve en Océanie une grande variété de cadres juridiques différents pour accompagner les projets de gestion communautaire des pêches (Techera 2009), y compris des règlements s'appliquant à l'échelle des villages au Samoa (Fa'asili and Kelekolio 1999). À Kiribati, les règlements semblent faire partie des outils susceptibles d'accompagner les projets de gestion des pêches côtières menés à l'échelle des îles ou des villages. Nous allons examiner ici certains des effets positifs de la mise à plat du processus de création des règlements locaux tout en mettant en évidence certains des obstacles qui restent encore à surmonter pour créer un environnement juridique propice à la gestion communautaire.

Grâce à la collecte et à la diffusion d'informations réalisées dans le cadre du projet de gestion communautaire des pêches, et à la dynamisation de la communication qui en a résulté (Reed 2008) entre les populations et les différents échelons de l'administration, les dirigeants de l'ensemble des villages pilotes se sont dit plus confiants dans leur capacité à exiger une officialisation de leur plan de gestion communautaire par le biais de la création d'un règlement local. Quatre villages ont commencé à travailler à l'élaboration d'un règlement inspiré de leur plan de gestion communautaire. Ils s'efforcent actuellement de déterminer, avec le conseil insulaire et le ministère de l'Intérieur, si le règlement en question peut s'appliquer au seul territoire du village ou s'il est possible d'élaborer un règlement pour l'ensemble de l'île qui tienne compte des intérêts particuliers d'un village dans un domaine spécifique. Au moment de la rédaction du présent article, un des villages travaille activement sur la proposition du ministère de la Condition féminine de se constituer en société au titre de la Loi de 2002. Le cinquième village a décidé de mettre en sommeil pour l'instant le projet de formalisation de son plan, afin de procéder à un exercice de consultation des communautés voisines en vue d'établir un accord informel reconnaissant l'accès libre aux ressources halieutiques côtières, mais respectant le souhait de ce village de tendre à certains objectifs de gestion. Il est ressorti des discussions menées sur le processus de création des règlements que des conseils contradictoires et des problèmes de communication sur la portée des règlements mis en œuvre dans le cadre de la gestion des pêches (de l'échelle du village à celle de l'île) avaient créé des malentendus entre les parties prenantes. On tente actuellement de remédier à ce problème afin de fournir à l'ensemble des acteurs concernés, ainsi qu'à l'équipe du projet, des informations claires à communiquer aux communautés de Kiribati mettant en œuvre ou envisageant d'introduire des programmes de gestion de leurs ressources. Les parties prenantes devront également examiner plus avant les différences, avantages et désavantages potentiels des deux solutions, à savoir se constituer en société au titre de la Loi de 2002 ou enclencher la procédure plus courante passant par le ministère de l'Intérieur.

Si l'on souhaite recenser les atouts et les faiblesses de la procédure actuelle en matière d'information et de communication, il

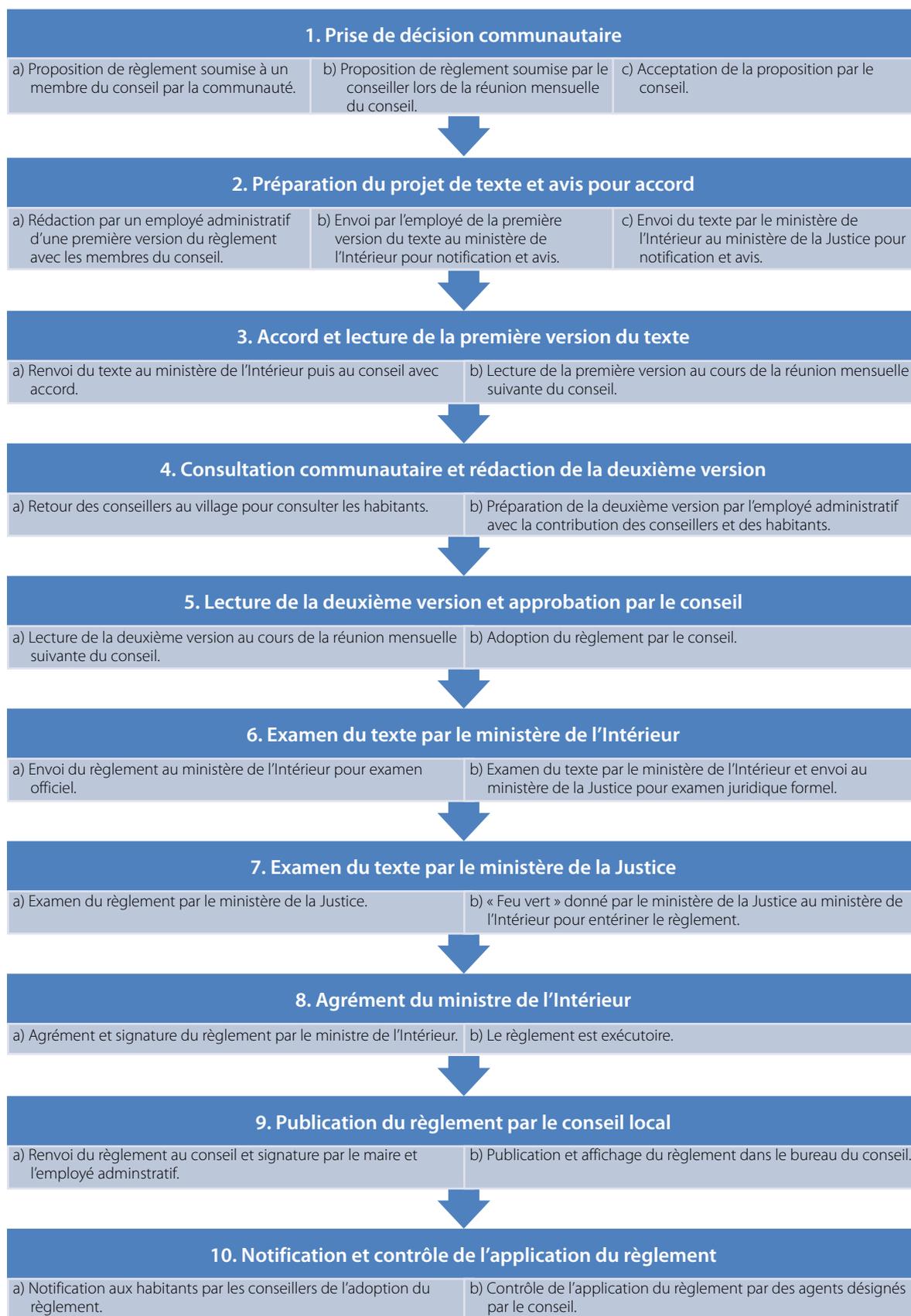


Figure 1. Diagramme présentant le processus de création d'un règlement simplifié en dix étapes à Kiribati. Ce diagramme a été traduit en langue vernaculaire et remis aux membres des conseils des villages pilotes. Dans un souci de clarté, il fait l'impasse sur les détails et part du principe que le règlement est approuvé. En effet, le ministre de l'Intérieur a le pouvoir discrétionnaire de refuser, d'annuler, de créer ou de modifier tout règlement quel qu'il soit.

faut passer par le service de l'administration locale du ministère de l'Intérieur, principal réservoir de connaissances sur les règlements locaux. Ses agents souhaitent renforcer leur collaboration avec d'autres ministères ainsi qu'avec les conseils insulaires sur cette question. Pour ce faire, il faudra œuvrer à renforcer les modalités de dialogue direct entre le ministère de la Pêche et le ministère de l'Intérieur dans la pratique et déterminer les points d'intervention clés dans le processus en dix étapes (figure 1). La transmission régulière aux conseils insulaires d'informations sur l'état d'avancement des règlements nouvellement rédigés est sans doute aussi susceptible de contribuer à maintenir un bon niveau de communication et à conserver la confiance des conseils insulaires dans le processus à long terme. Les activités réalisées dans le cadre du projet ont permis de mieux faire connaître la procédure au sein du ministère de la Pêche, mais il reste encore à déterminer quelle sera sa participation à l'avenir.

Il est encore trop tôt pour déterminer l'impact à plus long terme du travail en cours sur la gestion des pêches et pour savoir si les règlements locaux contribueront à la pérennité des projets de gestion communautaire des pêches à Kiribati. Au nombre des impacts à court terme, on peut citer la prise de conscience de l'existence des règlements locaux aux différents échelons de l'administration, au sein des communautés et du personnel de soutien du projet décrit ici, ceci créant un environnement plus favorable à la pérennisation de la participation et de l'engagement. Toutefois, l'effet ultime des règlements en tant qu'outils d'appui à la gestion communautaire des pêches à Kiribati dépendra probablement de la résolution de trois questions essentielles.

La première concerne la détermination des limites des aires marines situées entre les îles et les villages. Il peut se révéler assez important de les préciser lorsque les contraventions au règlement se produisent aux marges de ces territoires. Ces limites pourraient servir à définir les zones où s'appliquent les règles édictées par les villages, sans pour autant en définir la propriété. La désignation de ces zones conférerait aux villages la responsabilité du suivi, de l'évaluation et de l'application des règles en vigueur sur la base du règlement entériné. À l'échelle de l'île, il se peut que l'examen de l'ordonnance portant création du conseil insulaire permette de préciser les limites entre les îles et la haute mer. Toutefois, il ne sera pas forcément très facile de retrouver ces documents et rien ne garantit qu'ils livrent les précisions recherchées.

S'agissant de la délimitation territoriale des villages, le travail de diagnostic participatif montre clairement qu'il existe bien des limites coutumières plus ou moins bien définies dans les eaux situées aux abords immédiats des villages, mais que de mémoire d'homme à Kiribati, il n'a jamais été nécessaire de les établir officiellement. Plutôt que d'embourber la gestion des pêches côtières dans d'âpres querelles territoriales (comme c'est fréquemment le cas pour les ressources terrestres), il est sans doute plus prudent que le village doté d'un plan de gestion procède à une consultation collaborative des villages voisins, en expliquant la raison d'être des règles mises en place, afin d'obtenir leur soutien sans avoir à formaliser de limites spécifiques. Certains villages utilisent déjà des accords informels avec leurs voisins sur la base du partage et d'obligations mutuelles. Quoi qu'il en soit, il convient de fournir davantage d'informations précises aux villages pour renforcer l'engagement communautaire dans la gestion des pêches côtières et réduire les conflits potentiels entre les communautés pour cause de problèmes de limites territoriales non résolus.

La deuxième question porte sur le règlement des modalités pratiques de suivi, de mise en application et de contrôle du respect du plan de gestion du village, une fois formalisé. On peut préciser dans le règlement à qui revient le pouvoir de le faire appliquer, à la satisfaction de qui. Chaque village compte un garde-pêche (*Kaubure*) investi d'un rôle traditionnel de « police » qui est généralement bien respecté. Il s'avère toutefois assez délicat socialement de poursuivre son voisin au sein d'une communauté peu nombreuse où tout le monde se connaît. La gestion des contraventions se fera sans doute de manière très différente que l'on se trouve dans un village où le sentiment communautaire est encore relativement fort ou au sein d'une communauté où ce sentiment est plus diffus, en raison de la taille du village, de l'immigration, de l'émigration ou du faible nombre de propriétaires terriens locaux. Ce cas de figure se présentera plus probablement dans les villages situés à proximité de la zone urbaine de Tarawa Sud. En pratique, les règlements ne sont pas nécessaires pour gérer les contraventions commises au sein des villages, où les règles édictées par la communauté suffisent généralement. En effet, les contraventions sont généralement renvoyées à un mécanisme local et les amendes sont décrétées par les chefs de village.

Il est plus difficile de faire respecter le règlement quand le contrevenant vient d'une autre île. C'est ainsi que les habitants de Tarawa Sud pêchent actuellement à proximité des côtes de Tarawa Nord : les habitants des localités concernées y voient un problème potentiel, car ils ne peuvent s'appuyer que sur des règles en vigueur à l'échelle de leurs villages pour faire face aux contrevenants venus de l'extérieur. Si cette question ne peut être résolue entre les conseils insulaires avec l'assistance du ministère de l'Intérieur, la solution est d'engager une action en justice. Les forces de police de Kiribati n'ont pas actuellement de pouvoir coercitif dans le domaine de la pêche côtière et l'on ne sait pas trop non plus si le ministère de la Pêche est compétent pour la petite pêche côtière non réglementée. Alors même qu'il existe des règlements en matière de pêche depuis plusieurs dizaines d'années, il n'y a pas d'exemple d'action en justice intentée en cas de manquement à ces derniers. Si des villages se constituent en société, on peut se demander s'ils seraient susceptibles d'être poursuivis en justice et si la question des limites territoriales pourrait devenir un problème.

La troisième question a trait à la nécessité de pérenniser les lignes de sensibilisation, de communication et d'action, en ne se limitant pas à un ou deux acteurs clés. Il importe en particulier de s'assurer que les responsables communautaires et les fonctionnaires restent conscients des options envisageables en cas de changement à la tête des institutions. Le rôle des responsables communautaires doit être précisé et les relations de coopération entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Pêche doivent manifestement être renforcés et pérennisés. En cas d'adoption de règlements locaux à l'avenir pour accompagner la gestion communautaire des pêches, il importera que les principales parties prenantes, recensées ici dans le cadre de l'exercice de cartographie du processus, veillent à la diffusion des nouveaux textes, à la bonne information des populations et à la publication des règlements par le conseil insulaire.

Il faut enfin rappeler, sans y voir forcément un motif de préoccupation, la nécessité de promouvoir une législation nationale qui reconnaisse la légitimité et la valeur des projets de gestion communautaire des ressources halieutiques à Kiribati. Cela pourra constituer un moyen de donner aux dirigeants

communautaires un sentiment d'autonomisation dans le cadre du cycle de gestion. Pour ce faire, il faudra peut-être toutefois mettre en place des processus de dialogue de cogestion nouveaux et plus formels entre le ministère de la Pêche, le ministère de l'Intérieur et les conseils insulaires. On peut espérer que le modèle d'interaction de la gestion communautaire des pêches fasse la preuve de son utilité à cet égard.

Conclusion

En conclusion, le diagnostic participatif du projet de gestion communautaire des pêches à Kiribati a fait ressortir l'extrême confusion régnant au sein des services publics, des conseils insulaires et chez les acteurs communautaires au sujet des processus de création et de mise en œuvre des règlements en matière de pêche. La portée des règlements, les étapes à suivre et les attributions et responsabilités des uns et des autres dans le processus étaient la source de grands malentendus. Grâce à un dialogue ouvert et à la mise en commun des enseignements tirés de l'examen du processus de création des règlements locaux, les parties prenantes ont pu réfléchir à l'adéquation de cet outil potentiel pour accompagner les plans de gestion des pêches côtières pilotés par les villages. La diversité des approches choisies par les communautés assumant la gestion de leurs ressources illustre la multiplicité des modes d'utilisation pratique des règlements pour soutenir la gestion locale. Toutefois, le travail présenté ici montre que des efforts supplémentaires sont nécessaires si l'on veut mettre en place un environnement juridique porteur, transparent et global au service de la gestion communautaire des pêches. Nous avons également mis en évidence l'une des réalités de la cogestion : le partage effectif des compétences en matière de gestion avec les communautés est un processus délicat, continu et complexe, et l'élaboration de solutions réalistes passe par une mobilisation positive et suivie des parties prenantes et par l'adoption d'une démarche participative pour la résolution des problèmes.

Bibliographie

- Bell J.D., Kronen M., Vunisea A., Nash W.J., Keeble G., Demmke A., Pontifex S. and Andréfouët S. 2009. Planning the use of fish for food security in the Pacific. *Marine Policy* 33(1):64–76.
- 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.
- Delisle A., Namakin B., Uriam T., Campbell B. and Hanich Q. 2016. Participatory diagnosis of coastal fisheries for North Tarawa and Butaritari island communities in the Republic of Kiribati. Program Report: 2016–24. WorldFish, Penang, Malaysia. 47 p.
- Fa'asili U. and Kelekolio I. 1999. The use of Village By-laws in marine conservation and fisheries management. 1st SPC Heads of Fisheries Meeting, Noumea, New Caledonia, 9–13 August 1999.
- Govan H. 2009. Concrétiser le potentiel offert par les aires marines placées sous gestion locale dans le Pacifique Sud. *Ressources marines et traditions*, Bulletin de la CPS n°25:16–25.
- Government of Kiribati (GOK). 2013. Kiribati National Fisheries Policy 2013–2025. Ministry of Fisheries and Marine Resources Development. Tarawa. 33 p.
- Hoegh-Guldberg O., Andréfouët S., Fabricius K., Diaz-Pulido G., Lough J., Marshall P. and Pratchett M. 2011. Vulnerability of coral reefs in the tropical Pacific to climate change. In: *Vulnerability of Tropical Pacific Fisheries and Aquaculture to Climate Change*. J. Bell, J. Johnson and A. Hobday. Secretariat of the Pacific Community, New Caledonia: 251–96.
- Johannes R.E. 2002. The renaissance of community-based marine resource management in Oceania. *Annual Review of Ecology and Systematics* 33(1):317–40.
- Johannes R.E. and Yeeting B. 2001. I-Kiribati knowledge and management of Tarawa's lagoon resources. *Atoll Research Bulletin* 489.
- Jupiter S.D., Cohen P., Weeks R., Tawake A. and Govan H. 2014. Locally-managed marine areas: multiple objectives and diverse strategies. *Pacific Conservation Biology* 20(2):165–79.
- Pomeroy R.S. and Berkes F. 1997. Two to tango: The role of government in fisheries co-management. *Marine Policy* 21(5):465–80.
- Reed M. 2008. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141:2417–31.
- SPC. 2010. A community-based ecosystem approach to fisheries management: guidelines for Pacific Island countries. Noumea, New Caledonia: Secretariat of the Pacific Community. 54 p.
- Teiwaki R. 1988. Management of marine resources in Kiribati. Atoll Research Unit, University of the South Pacific, Suva, Fiji. 239 p.
- Uriam T. et Delisle A. 2014. Premières étapes franchies dans le projet de gestion communautaire des pêcheries de Kiribati. Lettre d'information sur les pêches de la CPS 144:22-23.