

Examen participatif et élaboration de la législation des pêches aux Tonga

Résumé

En décembre 1998, le Premier Ministre des Tonga et le Ministre de la pêche ont demandé l'aide de la FAO pour la révision et la mise à jour de la législation des pêches comme le recommandaient les Plans nationaux de développement des Tonga et l'Examen du secteur de la pêche aux Tonga. Pour donner suite à cette demande, la FAO a approuvé en 1999 un programme de coopération technique de huit mois. Les résultats de l'initiative ont montré que l'intervention aux niveaux individuel et institutionnel était un moyen efficace pour influencer positivement au niveau décisionnel. Des projets de législation sur la pêche et l'aquaculture ont été formulés et adoptés par l'Assemblée nationale en 2002 et 2003, respectivement.

Les facteurs ayant contribué à la réussite de cette intervention ont été les suivants:

Engagement du gouvernement à procéder à une analyse préliminaire: La détermination du gouvernement à procéder à une analyse préliminaire détaillée des besoins de la législation a permis l'élaboration et l'adoption dans des délais relativement rapides de ladite législation.

Dialogue permanent: Les institutions nationales, grâce à des consultations très poussées, ont entretenu un dialogue continu entre elles et avec les experts de la FAO, pour parvenir aux résultats appropriés au niveau décisionnel.

Combinaison des modalités d'intervention: Les modalités d'intervention de la FAO (c'est-à-dire, examen participatif, consultations et formation en cours d'emploi) ont constitué une combinaison efficace aux niveaux individuel, institutionnel et décisionnel.

Composante formation bien conçue: La durée de la formation de la jeune juriste et la combinaison des approches employées ont été particulièrement efficaces.

Compétences et motivation individuelles: Les compétences et qualifications appropriées ainsi que la motivation de la jeune juriste ont constitué une base solide pour l'intervention de renforcement des capacités.

1. Contexte

Le Royaume des Tonga est un archipel de l'Océan Pacifique Sud composé de 169 îles, dont 96 sont inhabitées, s'étendant sur environ 800 kilomètres (500 miles). Son économie se caractérise par une forte dépendance de l'aide extérieure et les envois de fonds des nationaux vivant à l'étranger. La pêche est un secteur important pour l'économie du Royaume et les moyens d'existence de la population des Tonga. La contribution du secteur au produit intérieur brut est passée de 6,9 pour cent en 1992 à 10,4 pour cent en 1997; les exportations de poisson ont fortement augmenté, de 12,9 pour cent en 1992/1993 à 23,2 pour cent en 1995/1996.¹ La valeur totale du marché intérieur représente 78 pour cent des exportations.

La croissance durable de la pêche (et d'autres secteurs économiques) était un sujet de préoccupation du Gouvernement tongan. L'une des raisons de cette inquiétude était l'absence d'un cadre juridique approprié pour les pêches, y compris pour le développement et la gestion de l'aquaculture.

¹ Estimation du Département des statistiques et de la Banque de réserve.

Le cadre juridique original pour la gestion des pêches aux Tonga était le *Fisheries Act 1989*, qui établissait une autorité centrale de gestion dont les pouvoirs étaient exercés par le Ministère de la pêche (par le biais du Ministre et du Secrétaire) et encourageait le recours à des plans de pêche et l'octroi de licence pour les navires de pêche, en tant qu'importants outils de gestions. Cependant, le cadre juridique ne permettait pas la mise en application des nombreux accords internationaux et régionaux adoptés après 1989 pour une gestion efficace de la pêche.² La gestion participative ou coopérative (cogestion), qui devait aider à assurer une réglementation et un contrôle plus efficaces, n'était pas possible dans le cadre de l'ancien régime juridique.

Début décembre 1998, le Premier Ministre tongan et le Ministre de la pêche ont demandé à la FAO son assistance pour examiner et actualiser la législation de la pêche comme le recommandaient les plans nationaux de développement et l'**Analyse Examen de** secteur de la pêche aux Tonga.³ **L'Examen-L'analyse** sectoriel recommandait aussi l'élaboration immédiate d'un cadre réglementaire pour l'aquaculture, qui avait fait l'objet d'une analyse juridique menée en mars 1999, avec le soutien de la FAO et de l'Aide au développement d'outremer de la Nouvelle Zélande.

À la fin 1999, la FAO a approuvé un Programme de coopération technique d'une durée de huit mois.⁴ Les objectifs du programme étaient les suivants: étudier la législation en vigueur sur la pêche; rédiger une nouvelle législation renforçant le cadre de gestion et les réglementations auxiliaires; pourvoir à la formation sur la législation et **sur les mécanismes de le contrôle** des homologues nationaux dans le cadre d'un atelier avec la participation des parties prenantes nationales; assurer la formation en cours d'emploi d'une jeune juriste tongan.

Encadré 1. Une approche participative

Une équipe technique a été constituée, dirigée par l'expert juriste de la FAO en matière de pêche en étroite collaboration avec le Département de la pêche, le Secrétariat du Commonwealth, le Ministère de la pêche des Tonga, le Bureau des avocats de la Couronne du Ministère de la justice, le Bureau du Premier Ministre, le Ministère des terres, du cadastre et des ressources naturelles et d'autres organismes publics. Un expert en politiques et gestion de la pêche (du Service des institutions internationales et de liaison, Département des pêches de la FAO) et un expert juridique de la FAO en aquaculture ont assuré un soutien technique et consultatif. Tous ces experts ont aussi participé à l'Atelier national sur la législation de la pêche, qui a été organisé par le Ministère de la pêche et la FAO à la fin du projet. Le gouvernement a participé activement au projet, en nommant une jeune juriste qui a travaillé avec la FAO pour analyser les problèmes juridiques et formuler des réglementations. La juriste a aussi servi de conseiller dans l'atelier national, pour la formation sur **les mécanismes de** contrôle des homologues nationaux.

2. Intervention de développement des capacités

² "Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion" adopté en 1993 (Accord d'application); "Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer" du 10 décembre 1982 relatives "à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs" adopté en 1995 (Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants); "Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable" (le Code) adopté aussi en 1995; et "Déclaration et plan d'action de Kyoto pour la sécurité alimentaire" (1996). La "Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982" (la Convention de 1982), qui est le principal instrument juridique international pour la gouvernance des ressources océaniques, est entrée en vigueur en 1994.

³ La FAO et l'Agence australienne pour le développement international, 1998, *Analyse du secteur de la pêche aux Tonga* reposant sur les travaux de Gillet, Cusack, Pintz, Preston, Kuemlangan, Lightfoot, Walton et James.

⁴ "TCP/TON/8923 Assistance in Fisheries Legislation", un projet de huit mois (août 1999 - avril 2000) avec un budget total de 142 000 USD.

L'intervention de développement des capacités était articulée autour de deux modalités principales étroitement corrélées: i) une analyse participative de la législation en vigueur; ii) la formation en cours d'emploi de la juriste.

2.1 Analyse participative de la législation en vigueur

L'analyse du *Fisheries Act 1989*, ou Loi portant sur la pêche de 1989, a été réalisée par des experts sur la base d'études techniques⁵ demandées par le gouvernement.⁶ Les principaux problèmes révélés par l'analyse étaient liés à la fragmentation du cadre juridique pour la conservation et la gestion de la pêche dans les Tonga, qui entraînait le chevauchement des pouvoirs entre différentes institutions, et la nécessité de créer un milieu porteur pour encourager les investissements étrangers dans le secteur de la pêche. En particulier, le *Fisheries Act 1989* manquait d'objectifs précis pour la conservation et la gestion de la pêche; il se caractérisait en outre pour un recours excessif à la gestion centralisée et descendante de toutes les pêcheries des Tonga. De ce fait, la participation des parties prenantes à la gestion de la pêche et les directives pour l'exercice des pouvoirs de gestion étaient inadéquates et la législation était peu appliquée.

À partir de cette analyse, les experts de la FAO appuyés par un juriste national ont commencé à élaborer la nouvelle législation de la pêche et de l'aquaculture avec la participation active des institutions publiques et de la société civile des Tonga. **Des consultations très poussées ont été tenues avec les ministères clés aux niveaux national et local** (Pêche, Secrétariat, Terres et ressources naturelles, Affaires étrangères, Travail, Planification, Département de la coopération) **ainsi qu'avec des représentants des communautés et des associations de pêcheurs. Ces consultations ont permis une analyse exhaustive et facilité l'identification des lacunes et des besoins.**

2.2 Formation en cours d'emploi

Un élément extrêmement intéressant de l'intervention a été la formation en cours d'emploi d'une jeune juriste tongan du Bureau des avocats de la Couronne du Département du Procureur général des Tonga. La candidate a été choisie par le Gouvernement tongan en fonction des critères⁷ du Programme des jeunes cadres de la FAO. La jeune juriste a travaillé sous la supervision et l'encadrement de l'expert juridique de la FAO.

La formation était organisée sur six mois: pour débiter, travail de terrain pendant un mois et demi avec l'expert juridique de la FAO dans les Tonga; ensuite trois mois au Siège de la FAO à Rome; et enfin, pendant le temps restant, activités de terrain dans les Tonga et organisation d'un atelier national.

La première activité de terrain a consisté en consultations et discussions avec les ministères concernés, les pêcheurs et les exportateurs, et a permis de comprendre les concepts qu'il fallait inclure dans la législation tongane ainsi que les lacunes des réglementations en vigueur auxquelles il faudrait remédier. À cet égard, les deux voyages d'études effectués l'un à Samoa et l'autre aux îles de Ha'apai et de Vava'u, ont été essentiels pour comprendre les points de vue des pêcheurs et des exportateurs compte tenu du régime d'accès libre de la pêche des Tonga, et

⁵ Le travail d'analyse et de formulation de la législation réalisé au titre du programme mettait à profit et consolidait les études juridiques réalisées dans le cadre de l'Examen du secteur de la pêches dans les Tonga et le rapport sur le Cadre juridique pour la gestion et le développement de l'aquaculture dans les Tonga, Rome mars,1999 par Kuemlangan B.

⁶ Le rapport "FAO, Amélioration de la gestion des pêches pour la sécurité alimentaire " préparé pour le Gouvernement tongan sur la base des travaux de Patricia J. Kailola (1995), était particulièrement important

⁷ Nationalité, diplôme universitaire de droit (niveau maîtrise), emploi dans un bureau juridique du gouvernement.

leurs attitudes lorsqu'il s'agit de négocier avec les autorités locales sur les questions touchant à l'aquaculture et aux algues marines. Les observations faites au Samoa concernant la gestion communautaire des ressources ont permis de faire une comparaison avec la situation dans les Tonga et de bien comprendre que la représentation de tous les groupes de la communauté dans toute institution (comité) de village est fondamentale. À Ha'apai et à Vava'u comme à Tongatapu, les réunions avec les pêcheurs et les représentants des exportateurs locaux ont permis de mieux comprendre les exigences au niveau local en matière de législation et donné des idées sur ce que devait être un système de cogestion efficace et viable.

De plus, des discussions très poussées au niveau ministériel ont eu lieu sur la possibilité de concentrer les questions relatives au milieu marin dans des domaines comme l'aquaculture et l'octroi des licences dans le cadre du Ministère de la pêche, et sur la nécessité de renforcer la réglementation pour la gestion et la conservation conformément à la réglementation européenne afin d'assurer un accès réglementé aux exportations tonganes vers le marché européen.

La deuxième phase de la formation s'est déroulée pour l'essentiel à la FAO. Toutefois, en consultation avec le Secrétaire tongan du Ministère de la pêche et de l'expert juridique de la FAO, il a été décidé que la jeune juriste devait participer à la Conférence multilatérale de haut niveau pour la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans l'océan Pacifique occidental et central (MHLC 6), tenue à Honolulu en avril 2000. La jeune juriste a participé au titre de représentant de la délégation tongane. La conférence lui a donné la possibilité d'observer et de se faire une idée des négociations internationales dans le contexte de la conservation et de la gestion des stocks halieutiques dans la région, ainsi que dans le contexte plus large du cadre législatif national de la pêche.

La période de formation au Siège de la FAO a permis à la juriste d'accéder aux vastes ressources de la bibliothèque de la FAO sur la pêche, et lui a donné une excellente occasion de réviser et de remanier les réglementations en vue de la mise en œuvre de la nouvelle législation tongane, avec l'encadrement des juristes de la FAO. Les produits du travail de la jeune juriste étaient des projet de réglementations d'application pour la nouvelle législation sur la pêches: *Réglementations de la conservation et de la gestion, Réglementations de la transformation, de la commercialisation et de l'exportation et Réglementations de la pêche locale.*

La phase finale de la formation, qui s'est déroulée aux Tonga, a consisté en discussions approfondies sur le projet de législation et des réglementations qui en découlaient avec le Bureau des avocats de la Couronne, la Commission de la réforme juridique et le Ministère de la pêche. Un atelier national a ensuite été organisé conjointement par le Ministère de la pêche et la FAO. Les objectifs étaient de mettre au courant les participants du projet de nouvelle législation, de partager les connaissances sur les exigences internationales, les tendances, les options et les problèmes de la pêche et de l'aquaculture, et de comprendre les points de vue des participants. Ont participé notamment des représentants des ministères (santé, mers et ports, finance, police), des fonctionnaires de district et de ville, l'Association des pêches d'exportation des Tonga, des experts d'organisations régionales (c'est-à-dire, l'Organisme des pêches du Forum du Pacifique et le Secrétariat de la Communauté du Pacifique) et la communauté des pêcheurs.

3. Résultats

Grâce à ces analyses participatives et aux consultations très poussées avec les parties prenantes nationales et locales, deux projets de législation avec les réglementations connexes ont été préparés: un projet de législation sur la pêche et un projet de législation sur l'aquaculture. Les projets étaient aussi approuvés par le Comité national de réforme juridique, qui était chargé

d'examiner les projets de loi, en dialogue permanent avec le juriste responsable de la FAO. **L'Assemblée nationale a adopté le Fisheries Management Act (Loi sur la gestion des pêches) en 2002 et l'Aquaculture Management Act (Loi sur la gestion de l'aquaculture) en 2003.** La Loi sur la gestion de la pêche incorporait des dispositions permettant de gérer les questions émergentes, comme la pêche hauturière, l'interdiction regardant le poisson capturé en contravention avec les lois sur la pêche d'autres pays, la gestion communautaire et la sécurité sanitaire des aliments. La Loi sur la gestion de l'aquaculture était la première de ce type et introduisait, entre autres, la planification de la gestion, l'évaluation de l'impact sur l'environnement et le zonage dans la gestion de l'aquaculture.

Le processus très complet de consultation et de collaboration suivi durant l'élaboration des projets de législation pour la pêche et pour l'aquaculture a permis au Gouvernement tongan d'accepter et de promulguer rapidement les lois.

La formation théorique et pratique reçue par la jeune juriste lui a permis d'affûter ses connaissances en élaborant la législation nationale et en fournissant des avis au Gouvernement tongan sur les pêches. Grâce aux compétences dont elle a fait preuve, ses solides capacités ont été rapidement reconnues au niveau régional. **La jeune juriste est aujourd'hui le conseiller juridique de l'Organisme des pêches du Forum du Pacifique.**

4. Facteurs déterminants du succès des interventions de développement des capacités

Les facteurs ayant contribué au succès de cette intervention sont les suivants:

Engagement du gouvernement qui a commandité des ~~analyses examens~~ et des études techniques

Avant le démarrage du projet, le gouvernement avait envisagé d'améliorer le cadre juridique pour la pêche, la conservation et la gestion, comme l'un de ses objectifs nationaux pour le développement. Sa détermination à commanditer des ~~examens~~ analyses techniques et des études sectorielles détaillées en vue d'une analyse approfondie des besoins législatifs du pays a été fondamentale et a permis d'obtenir des résultats relativement rapides en élaborant et en promulguant une législation adaptée à la situation des Tonga.

Le dialogue continu entre les institutions nationales et la FAO

Le dialogue continu qui s'est instauré entre les institutions nationales et les experts de la FAO pendant les consultations très poussées sur le terrain et dans les périodes entre les missions a eu des résultats importants au niveau des politiques, soit, l'examen de la législation et la formulation des projets de loi sur la pêche et l'aquaculture.

Combinaison de modalités d'intervention pour le développement des capacités

Les modalités d'intervention de la FAO (examen participatif par des consultations et la formation en cours d'emploi) ont été une combinaison efficace pour intervenir au niveau individuel et institutionnel, et ont renforcé l'efficacité au niveau des politiques, c'est-à-dire, un nouveau cadre juridique a été approuvé par l'Assemblée nationale.

Une composante de formation bien conçue sur le plan de la durée, de l'initiation et de l'expérience pratique

Par ailleurs, la durée de la formation de la jeune juriste et la combinaison des approches employées (encadrement, voyages d'études, participation à des négociations internationales, implication dans un atelier national, initiation aux activités de terrain et du Siège) ont été particulièrement efficaces. Elle a pu apprécier la nature contextuelle et thématique du travail

d'élaboration des lois et acquis une expérience directe sur les questions d'ordre juridique et législatif à un niveau international et national. Les questions étudiées étaient d'une grande pertinence pour son domaine d'activité, et elle a eu l'occasion d'appliquer directement les connaissances acquises.

Les compétences et la motivation appropriées sont fondamentales pour renforcer les capacités

Enfin, les compétences, les qualifications et la motivation de la jeune juriste ont constitué une base solide pour l'intervention de la FAO.

5. Autres lectures et informations

- FAO (2000), *Report on Assistance to Tonga in Fisheries Legislation*, préparé par Blaise Kuemlangan, Service droit et développement de la FAO (LEGN).
- FAO (2000), *Report of the Young Professional on Assistance to Tonga in Fisheries Legislation*, préparé par Seini Manumatavai Tupou.
- FAO (2000), *Fisheries Management and Development in the Kingdom of Tonga*, préparé par Semisi T. Fakahau, Service droit et développement de la FAO (LEGN).