

Gestion appropriée de la pêche artisanale dans les zones tropicales

Yasuhisa Kato¹

Résumé

Le surinvestissement dans la capacité de pêche, immanquablement suivi par une chute de la production mondiale des pêches de capture, est communément interprété comme une preuve de la nécessité des instruments internationaux de gestion de la pêche. Ces instruments ont commencé à apparaître au début des années 90, d'abord dans un contexte de protection environnementale, pour s'inscrire ensuite dans la mouvance du Code de conduite pour une pêche responsable (FAO 1995) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), des plans d'action internationaux connexes et d'autres conventions. De manière générale toutefois, ce déluge législatif n'a pas été appliqué dans les pays tropicaux, en partie à cause de la multitude d'instruments qui a submergé les administrations nationales des pêches, et aussi par suite d'un découragement face à l'ampleur de la tâche, de la priorité accordée à d'autres secteurs et du manque de volonté politique. En outre, ces instruments internationaux n'apportent pas de réponse adéquate au problème de la petite pêche en milieu tropical parce qu'ils ont été formulés selon des méthodes scientifiques occidentales.

Introduction

Depuis le milieu des années 90, la gestion des pêches est principalement caractérisée par sa réorientation vers une gouvernance internationale du secteur, notamment dans le cadre de diverses initiatives des Nations Unies. À première vue, on pourrait légitimement conclure qu'une gouvernance internationale impliquerait des changements majeurs dont les services nationaux des pêches devraient s'accommoder. Jusqu'à présent au moins, cela n'a pas été le cas, principalement parce que la plupart de ces initiatives internationales sur la pêche n'ont pas été appliquées, et qu'elles ne le seront probablement pas. Elles se trouvent ainsi reléguées au rang d'exposés essentiellement théoriques qui s'épanchent en grands principes, sans vraiment donner d'indications pratiques pour s'atteler aux multiples réalités problématiques de la pêche en zone tropicale.

Dans cet article, nous examinons les principaux éléments des systèmes de gestion des pêches que la communauté internationale s'est attachée à adopter. Dans un avenir prévisible, ils ont peu de chances d'être des facteurs de changement importants intervenant dans la gestion et l'adaptation de la pêche artisanale dans les tropiques.

Origines de la gestion mondialisée des pêches

Dans les années 50 et 60, de nombreuses nations industrialisées ont surinvesti dans la capacité de pêche, avec pour conséquence que les pêcheries mondiales, sous-exploitées à environ 60 % au début des années 50, sont

surexploitées dans la même proportion 40 ans plus tard. La plupart des pêches marines de capture ont donc commencé à décliner (FAO 1997, 2007c), emportant avec elles l'illusion que les ressources aquatiques étaient infinies et témoignant que l'évolution du secteur exigerait en définitive un gros effort d'adaptation et de gestion. Cette prise de conscience a stimulé la recherche sur la pêche durable et a finalement conduit à l'adoption d'accords internationaux sur « le principe de précaution » (FAO 1996).

Le préambule de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) et celui de la Convention sur la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs en haute mer (1995) montrent que les préoccupations que suscitent les ressources halieutiques et la nécessité de leur gestion durable se sont grandement intensifiées durant les 13 ans écoulés entre ces deux textes, dont le plus récent avait spécifiquement pour origine les craintes internationales concernant les stocks de poissons grands migrateurs, telles qu'énoncées dans le Programme Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (UNCED 1992). Dicté par l'inquiétude croissante face à la détérioration de l'environnement mondial, le Programme Action 21 définissait un train de mesures visant à concilier les activités humaines ayant une incidence sur l'environnement et les exigences présumées du développement durable. La protection des zones marines et côtières, de même que la préservation, l'utilisation et l'exploitation rationnelles des ressources biologiques qu'elles abritent font l'objet du chapitre 17 de ce Programme.

¹ Professeur, Centre de planification internationale, Université de Kagoshima, 1-21-24 Korimoto, Kagoshima, Japon 890-8580.
Courriel : kato@ms.kagoshima-u.ac.jp

Même si la question n'a pas été évoquée en 1982, l'importance de la gestion des pêches a été progressivement reconnue et, en 1984, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a organisé la Conférence mondiale sur l'aménagement et le développement des pêches, première manifestation internationale consacrée à ce sujet. De manière générale pourtant, la reconnaissance des problèmes liés à la pêche dans le monde a été occultée par le développement rapide du secteur et ses retombées économiques. Ce n'est donc qu'assez récemment que la gestion des pêches a commencé à s'imposer, et encore de manière progressive et au coup par coup. La mondialisation des administrations des pêches s'est surtout développée à partir de 1992, lorsque la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) s'est penchée sur l'état de plus en plus préoccupant de l'environnement mondial.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) a servi de référence à tous les instruments internationaux sur les pêches adoptés par la suite. Entrée en vigueur en 1994, cette Convention est le fondement juridique de l'exploitation des zones marines, comme le rappelle spécifiquement le Programme d'action pour le développement durable de la CNUED qui a conduit à l'adoption du Programme Action 21. En son chapitre 17, ce Programme précise que l'application de la Convention sur le droit de la mer suppose l'adoption de démarches intégrées et d'un « principe de précaution ». La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont également été adoptées en 1992. Le contrôle des États sur la pêche hauturière s'est développé avec l'Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, qui fait spécifiquement obligation aux États du pavillon d'œuvrer pour une gestion plus efficace, de contribuer à réduire les activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (pêche INN) et de veiller à l'échange d'informations.

L'adoption de la Déclaration de Cancun à la Conférence internationale sur la pêche responsable de 1992 a marqué un tournant pour la promotion de la pêche durable dans le monde. Inspirée du Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable, cette déclaration faisait écho aux préoccupations exprimées quant à la nécessité d'établir d'urgence un système viable de gestion des pêches dans le monde. Elle a été suivie par le Programme Action 21 qui a servi de fil conducteur aux initiatives liées au Code de conduite entre 1992 et 1995. Principalement fondé sur la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le Programme Action 21 et la Déclaration de Cancun, le Code de conduite traite six thématiques de manière exhaustive : aménagement

des pêcheries, opérations de pêche, développement de l'aquaculture, intégration des pêches dans l'aménagement des zones côtières, pratiques post-capture et commerce, et recherche halieutique.

Avec ses quatre Plans d'action internationaux (PAI), le Code de conduite de 1995, très complet mais volontaire, couvre les principaux aspects des pêches. D'autres instruments importants lui ont succédé (FAO 1999, 2001c). L'Accord sur la mise en œuvre des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer liées à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs (Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons) est entré en vigueur en novembre 2001. Il a pour principal objectif la conservation à long terme des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, et comporte des dispositions visant à prévenir les effets écologiques néfastes, à préserver la biodiversité marine et à maintenir l'intégrité des écosystèmes marins. La Déclaration de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin, adoptée en 2001, était consacrée à l'approche écosystémique de gestion des pêches (FAO 2001a), et donnait pour mandat à la FAO de préparer des directives techniques sur la question, dans le droit fil du Code de conduite de 1995 (FAO 2003a). Le Plan d'application du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 a fait le lien entre les différents instruments sur la pêche et en a renforcé la mise en œuvre, l'année 2010 étant alors fixée comme dernière limite pour l'application de l'approche écosystémique et le maintien ou la reconstitution des stocks à des niveaux permettant d'obtenir un rendement maximal constant (RMC).

En 1989, un moratoire sur l'utilisation des grands filets maillants dérivants a été décrété au moyen de la Résolution 44/225 de l'Assemblée générale des Nations Unies. C'était la première fois qu'une entité non spécialisée, telle que l'Assemblée générale des Nations Unies, se saisissait d'une question halieutique, court-circuitant ainsi la FAO, organisation des Nations Unies spécialisée dans la pêche. Ce fait nouveau montrait que les questions halieutiques étaient de plus en plus considérées comme partie intégrante des problématiques environnementales. La Convention pour l'interdiction de la pêche au filet maillant dérivant de grande dimension dans le Pacifique Sud, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1989, et le lancement des négociations sur l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons en 1993, ont signé le début d'une nouvelle ère pour la pêche hauturière. Plusieurs accords internationaux et régionaux, obligatoires ou volontaires, traitent du secteur de la pêche, spécifiquement ou indirectement au travers de questions concernant la biodiversité, l'environnement, le travail ou d'autres aspects. La plupart des accords

² Ce sont : 1) le Plan d'action international pour la conservation et la gestion des requins (2000), 2) le Plan d'action international visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux de mer par les palangriers (2000), 3) le Plan d'action international pour la gestion des capacités de pêche (2000), et 4) le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2001).

contraignants sont déposés auprès d'une organisation des Nations Unies, étant donné qu'ils sont le plus souvent de portée mondiale.

Conséquences de la « gestion mondialisée des pêches »

Les efforts engagés par les organisations internationales de pêche depuis le début des années 90 ont enclenché un mouvement international incessant en vue de la gestion durable des pêcheries mondiales. Ces instruments internationaux, notamment le Code de conduite, ont toutefois orienté l'attention sur la pêche commerciale à grande échelle, et plus particulièrement sur les navires pratiquant la pêche hauturière. Il était effectivement urgent de mettre de l'ordre dans la gestion des pêches hauturières, et la FAO et les Nations Unies ont mené de front la préparation de deux instruments importants, le Code de conduite pour une pêche responsable (1992–1995) et l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons. Vers le milieu des années 90, la FAO a en outre réagi aux coupes budgétaires (résultant d'une modification des politiques des donateurs) par une réorientation radicale de son action en direction de la sécurité alimentaire mondiale et du développement durable des industries primaires. Ce faisant, elle s'est détournée de l'appui aux pays en développement pour promouvoir la mondialisation, une réorientation toute conforme aux intérêts des nations développées. Les objectifs du Comité des pêches (COFI) ont également changé après le démarrage des travaux concernant le Code de conduite, en 1992. Il s'est davantage intéressé à l'ordre du jour mondial, laissant pour compte la pêche artisanale, et s'emploie depuis essentiellement à assurer la viabilité de la pêche industrielle en haute mer dans les pays développés (FAO : 2007a).

Cette réorientation des priorités de la FAO a ébranlé les efforts des pays en privant leurs services des pêches d'indications sur les objectifs et les méthodes, alors qu'ils peinaient à établir de solides régimes de gestion et à les faire appliquer dans un secteur de la pêche en pleine expansion. De plus, nombre d'entre eux ont tout simplement sous-estimé le travail nécessaire, et lorsqu'ils ont pris conscience que la conception et la mise en œuvre d'un système de gestion des pêches impliquerait un travail colossal et des investissements massifs, outre les ajustements structurels, de nombreux gouvernements ont renoncé, et n'ont rien fait.

Depuis les années 90, la situation a été exacerbée par le déluge d'instruments internationaux et régionaux sur les ressources environnementales et renouvelables, qui traitent directement de la pêche ou ont eu des répercussions sur le secteur. Les services des pêches des pays tropicaux les plus pauvres ont ainsi été soumis à des pressions lourdes, voire accablantes, qui ont souvent eu pour effet de les démoraliser. Par ailleurs, l'application des nombreux instruments très ambitieux élaborés par la communauté internationale est généralement hors de la portée technique, financière et institutionnelle des pays pauvres au plan

économique, et leur mise en œuvre n'a donc guère progressé. Il est communément admis que les stocks halieutiques mondiaux sont dans un état préoccupant (par ex. Christensen et al. 2003 ; FAO 1994, 2007c), et le nombre de stocks jugés surexploités, épuisés ou en phase de recouvrement a augmenté au cours des dernières décennies (FAO 2002). Il y a aussi des problèmes de taille, notamment le manque de données statistiques solides dans les pays (FAO 2001b), et le manque de fonds ou de personnel qualifié pour corriger cette situation (FAO 2001b). Il reste beaucoup à faire, particulièrement dans les pays économiquement pauvres, où le manque de moyens fait obstacle à l'application du Code de conduite pour une pêche responsable (FAO 2003c). Cochrane et Doulman (2005) ont également montré que l'application des PAI est globalement restée lettre morte, à l'exception du PAI visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INN) qui a été largement adopté par les pays, bien que, là encore, son application demeure insuffisante (FAO 2003b).

Cette absence de progrès a fait l'objet de nombreuses analyses, et Cochrane (2000) suggère que le manque d'application a pour origines : 1) des décisions de gestion malavisées ou inadaptées dues aux incertitudes biologiques et écologiques ; 2) la priorité accordée aux objectifs économiques et sociaux à court terme, et non à la pérennité de la ressource ; 3) les objectifs mal définis des politiques et de la gestion des pêches, qui donnent lieu à des décisions inconsidérées dictées par les problèmes immédiats ; et 4) les défaillances institutionnelles résultant d'une gestion imposée d'en haut, et l'absence de droits d'utilisateurs et de participation des parties prenantes. Pour Doulman (2003), les problèmes sont principalement : la liberté d'accès ; la répugnance des politiciens à prendre des décisions impopulaires ; le fait que l'on minimise les problèmes sociaux et économiques pour donner la priorité à une gestion des pêches fondée sur la science ; l'insuffisance des capacités nationales de gestion ; les objectifs conflictuels et les peines inadaptées.

Les problèmes liés au développement de la pêche durable et responsable trouvent leur illustration dans les facteurs qui freinent la mise en œuvre du Code de conduite de 1995 (FAO 2003d, 2003e). On considère généralement que ces obstacles sont :

- le manque de capacités ou de détermination politique ;
- l'insuffisance de ressources et de capacités générales de gestion, les contraintes financières et la pénurie de données scientifiques ;
- le faible niveau d'éducation formelle ;
- la participation limitée des parties prenantes et des populations ;
- les cadres politiques et juridiques inadaptés ;
- la liberté d'accès aux pêcheries ;
- les ingérences politiques ;
- les politiques à court terme.

Les décideurs du secteur de la pêche n'ont jamais les ressources nécessaires pour proposer d'autres moyens de subsistance aux pêcheurs mis au chômage par la réduction de l'effort de pêche, un état de fait qui pourrait saper les efforts d'application de l'approche écosystémique de gestion des pêches (FAO 2003a). Le manque de capacités et de ressources financières est reconnu dans certains instruments internationaux, tels que le Code de conduite (FAO 1995) ; les PAI sur la pêche INN, les oiseaux de mer, la capacité de pêche et les requins (FAO 1999, 2001c) ; l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons ; la CDB ; ainsi que la Déclaration sur le développement durable et le Plan d'application connexe du Sommet mondial sur le développement durable (WSSD 2002). Ces textes n'ont malheureusement pas été suivis d'effet, et l'aide est très inférieure aux besoins (FAO 2003c ; UNDP 2003). Comme l'indiquent Cochrane et Doulman (2010 :87), « ... Il paraît évident que la société tout entière est incapable d'assumer les coûts nécessaires, ou qu'elle ne le veut pas ». Cochrane (2000) signale en outre une difficulté sous-jacente de taille, à savoir que les pressions sociales et économiques poussent à privilégier les avantages à court terme, dont il faut payer le prix plus tard.

Cochrane et Doulman (2005) préconisent une solution scientifique et technologique, appliquée en parallèle d'une « bonne gouvernance ».

À n'en pas douter, on pourrait faire beaucoup en s'employant à lever les sérieux obstacles liés à l'amélioration des éléments biologiques et écologiques de la gestion. La résolution de certains des problèmes scientifiques, conjuguée à une bonne gouvernance, contribuerait à améliorer la gestion. La mise en place de systèmes plus solides de collecte de données et de suivi, l'amélioration des connaissances biologiques et écologiques utiles à la gestion des pêches, le développement des méthodes d'évaluation des stocks pour mieux cerner les incertitudes, notamment dans les pêcheries multispécifiques sur lesquelles on manque de données, et la mise au point de méthodes et d'engins de pêche permettant de réduire ou d'éliminer les prises indésirables (SEAFDEC 2000) et la dégradation des fonds marins sont autant d'avancées qui contribueraient à une pêche responsable et productive dans un contexte de bonne gouvernance. Elles finiront par devenir indispensables pour pouvoir gérer efficacement et durablement l'exploitation des ressources halieutiques.

Les auteurs (Cochrane et Doulman 2005) ajoutent que rien de tout cela ne se passera, à moins que :

« ... l'on puisse modifier l'état d'esprit des sociétés pour qu'elles accordent au maintien des biens et des services écosystémiques l'importance qui leur est due, ce

qui ferait évoluer la détermination politique et la gouvernance ; en cas contraire, les progrès dus aux percées scientifiques et technologiques seront balayés, car la société, comme les pratiques et politiques publiques censées la servir, resteront centrées sur le court terme. »

Rien ne pourra se faire en l'absence de volonté politique et de l'acceptation de sacrifices à court terme qui pourraient, sans garantie, déboucher sur des avantages à long terme. Les couches sociales les mieux nanties (mais toujours peu nombreuses) sont en mesure de faire ce genre de choix, mais ce n'est pas le cas des pauvres. Malgré l'accent mis sur les écosystèmes en Occident et en dépit de la philosophie néolibérale (Davis et Ruddle 2012), l'élimination de la pauvreté demeure le plus grand défi mondial (WSSD 2002), et chaque nation est responsable au premier chef des décisions politiques qu'elle prend pour assurer son développement durable et éliminer la pauvreté.

Inconvénients de la mondialisation

Si l'on considère que 80,5 % de la production halieutique totale proviennent de pays tropicaux en développement (FAO 2003f : 9 ; FAO 2010), qui sont pour la plupart caractérisés par une pêche artisanale et côtière et prennent une part minime, voire nulle, à la pêche hauturière, il faudrait s'efforcer de formuler des politiques fondées sur des méthodes appropriées pour assurer la production durable des pêches côtières. L'aide internationale au développement de la pêche a toutefois été massivement réduite. À moins qu'elle ne soit rétablie, notamment pour les projets visant à asseoir une saine gestion des pêches, l'impulsion donnée par les efforts internationaux des vingt dernières années pour viabiliser les pêcheries et les progrès réalisés pourraient bien partir en fumée.

L'action menée depuis le milieu des années 90 a suscité une prise de conscience mondiale et favorisé la construction d'un consensus autour de la pêche durable. La gouvernance mondialisée des pêches suppose toutefois que les thématiques défendues par les autorités internationalement reconnues et les activités engagées pour les faire connaître soient soumises à une vérification technique. La notion de « système de gestion des ressources » a elle aussi été diffusée dans le monde entier. Ainsi, l'utilisation du modèle fondé sur le rendement constant maximal a été préconisée par l'article 7.2.1 du Code de conduite. Il est généralement admis que ce modèle peut théoriquement s'appliquer à la gestion de l'espèce ciblée lorsqu'une espèce à cycle biologique prolongé prédomine sur un lieu de pêche et dans un écosystème donné. Il est tout aussi communément reconnu que la structure écologique des ressources halieutiques de la planète varie considérablement, et qu'il peut s'agir d'une vaste population dominée par une espèce unique dans les eaux tempérées ou de populations multispécifiques présentant une productivité diverse, qui sont caractéristiques de la diversité des écosystèmes tropicaux. On sait

par ailleurs que les captures réalisées dans des zones tempérées présentent une composition spécifique très simple par comparaison avec les nombreuses espèces qui caractérisent la composition des captures dans les eaux tropicales. En d'autres termes, le modèle du rendement constant maximal a été largement popularisé sur la base d'une hypothèse erronée, selon laquelle la structure écologique des ressources halieutiques est semblable, dans le monde entier, à celle des eaux tempérées pour lesquelles ce modèle et le système de gestion des ressources ont été conçus et mis au point au départ.

Dans un régime de type classique ou occidental, trois éléments principaux doivent être disponibles pour formuler des mesures de gestion : 1) la détermination du total admissible de captures (TAC), ou plus exactement du quota individuel transférable (QIT), utilisé pour estimer la taille des stocks halieutiques ; 2) l'allocation de la ressource jugée disponible à un nombre approprié d'utilisateurs ; et 3) la surveillance de l'application de la réglementation par les utilisateurs. Ce système a toutefois été élaboré d'après les caractéristiques des ressources halieutiques de zones tempérées, où la composition des captures est globalement limitée à une unique espèce ou à quelques espèces commerciales. Par conséquent, les pêches de zones tempérées sont communément définies au moyen de l'espèce capturée (par exemple cabillaud, crabe, hareng, saumon ou flétan). *A contrario*, les pêches tropicales sont évoquées par référence à l'engin utilisé, pêche au chalut ou à la senne par exemple, plutôt qu'à l'espèce qui prédomine dans les captures, ce qui atteste la composition multispécifique de la plupart des captures en milieu tropical. De même, la notion de total admissible de captures est préconisée dans l'article 61.1 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui traite de la conservation des ressources biologiques.

La viabilité des ressources côtières des pays tropicaux en développement est mise à mal par deux grands facteurs interdépendants. Le premier est la multitude des ménages de pêcheurs et leur pauvreté globale, le second est l'inefficacité des modèles classiques ou occidentaux d'administration de la pêche. Conjuguée à l'absence d'autres sources de revenu, la pauvreté est la principale raison qui pousse les petits pêcheurs à se livrer à des pratiques préjudiciables pour la durabilité des pêcheries. C'est pourquoi la filière de la pêche devrait plutôt relever de programmes ruraux très généraux où les services des pêches s'inscriraient dans le cadre général du développement et de la gestion économique au niveau régional et local.

Contexte des pêches dans les pays tropicaux

Dans les pays tropicaux, les programmes d'aide au développement et à la gestion de la pêche sont souvent bureaucratiques, centralisés, décisionnaires et fondés sur la recherche scientifique. Ce mode de gestion a toutefois été amplement critiqué, et il est aujourd'hui généralement considéré comme une erreur (Satria

et al. 2002). Les ressources financières limitées et les faibles capacités professionnelles font généralement obstacle à l'élaboration et à l'application de politiques sur les ressources et l'environnement dans tous les pays tropicaux en développement, où les services des pêches ont des effectifs restreints et une faible capacité opérationnelle, à la différence des services de l'agriculture. En fait, les services nationaux des pêches de la plupart des pays tropicaux en développement sont de petite taille, et ont été établis entre les années 50 et 70 pour offrir un appui technique au secteur commercial de la pêche qui connaissait une modernisation rapide. Ces services étaient dirigés par des biologistes et des ingénieurs, et bien que la plupart d'entre eux se soient montrés capables en tant que conseillers scientifiques d'une filière moderne, ils sont moins compétents pour les fonctions de gestion des pêches désormais prescrites par les initiatives mondiales.

Même si la gestion des pêches dans les pays tropicaux en développement a gagné du terrain très progressivement au cours des 30 dernières années, il a souvent été difficile de fournir les intrants techniques et financiers nécessaires pour restructurer les services des pêches afin qu'ils puissent satisfaire les diktats internationaux. Dans la plupart des pays, les activités de gestion tournent autour de la résolution des conflits locaux liés aux ressources, et les interventions des pouvoirs publics se résument à éteindre des incendies. La gestion préventive qui vise à éviter les surcapacités ou la surexploitation ne s'est pas développée.

Les démarches récentes reconnaissent que les problèmes de gestion des pêches ont des racines sociales et économiques, et il est communément admis que les interventions publiques ne sont jamais aussi efficaces que lorsqu'elles sont engagées à l'échelon local. Toutefois, compte tenu de leur structure actuelle, les services des pêches des pays tropicaux en développement ne sont pas bien placés pour assumer la gestion locale, une responsabilité qu'ils ont cherché à déléguer via la décentralisation.

Le succès de la décentralisation est cependant loin d'être manifeste, principalement en raison du manque de directives politiques claires à l'appui des tentatives d'innovation, peut-être aussi parce que les systèmes centralisés de gestion des ressources restent la règle, et que les nouvelles approches n'ont toujours pas gagné la faveur des administrateurs des pêches. Cela ressort clairement des politiques de gestion timides des pays et du fait qu'ils sont constamment à rechercher l'approbation de la communauté internationale et des entités occidentales qui préconisent de nouvelles démarches. Certains pays ont bien tenté d'introduire la notion de rendement maximal constant dans leurs systèmes nationaux de gestion des ressources, mais la chose a été mal reçue au niveau local.

L'illusion de la « gestion des ressources » conserve malheureusement trop d'influence pour que les pays tropicaux en développement se risquent à établir leurs propres systèmes. Pour la plupart, les chercheurs et les directeurs de recherche employés dans les services

publics de ces pays ont fait leurs études supérieures dans des instituts de recherche halieutique ou dans des universités de pays situés en zone tempérée, à l'origine du concept de gestion des ressources. La gestion des ressources à partir de modèles et d'évaluations des stocks reflète ainsi l'origine de leur formation, et génère une forte inertie.

Bien que les notions de « libre accès » aux ressources aquatiques et de « zones en libre accès » aient été alignées sur l'interprétation de la gouvernance des océans, les ressources aquatiques sont toujours considérées, en principe, comme des ressources en libre accès. De plus, malgré les dysfonctionnements du régime actuel, passer à un régime d'accès restreint, par commodité pour le secteur des pêches, pourrait s'avérer malaisé compte tenu de l'historicité du libre accès dans la société civile.

Si le terme « cogestion » a été de plus en plus employé, c'est en partie grâce à la vulgarisation des notions théoriques, mais surtout parce que ce terme véhicule une image simple qui a été acceptée par le personnel des services nationaux des pêches chargé des questions de gestion (Ruddle et Hickey 2008). Les agents qui redoutaient de perdre leurs pouvoirs administratifs basés sur le contrôle des droits et l'autorité, lorsqu'on a commencé à préconiser la cogestion, emploient désormais ce terme plus volontiers, même s'ils n'ont qu'une compréhension très approximative de la nécessité du changement et encore, sur un plan strictement technique. Quand on parle de cogestion, les fonctionnaires peuvent continuer de croire qu'ils pourront toujours exercer un pouvoir de gestion, même si certaines responsabilités ont déjà été transférées au niveau local (Davis et Ruddle 2012).

Systèmes de gestion de la pêche artisanale adaptés aux pays tropicaux en développement

Nécessité de la gestion de la pêche artisanale en zone côtière

En plus des quatre raisons avancées par Cochrane (2000) pour expliquer l'application limitée de l'approche internationale de la gestion des pêches, d'autres causes méritent d'être examinées dans le contexte de la pêche artisanale en milieu tropical. La nécessité d'aménager la petite pêche côtière ne fait pas l'unanimité, en partie parce que la gestion verticale est jugée astreignante, et qu'elle ne devrait donc pas être imposée à des artisans pêcheurs, déjà démunis financièrement et sans moyens d'action. En outre, d'aucuns avancent parfois que les prises des petits pêcheurs sont négligeables par rapport à celles des bateaux de pêche commerciale. C'est peut-être effectivement le cas si l'on ne considère qu'une seule unité de pêche mais, selon les estimations, quelque

80,5 % de la production halieutique totale sont prélevés dans des pays tropicaux en développement, en grande partie par de petits pêcheurs embarqués sur une multitude de bateaux. L'impact de la pêche artisanale n'est donc en aucun cas négligeable au regard de la pêche durable dans le monde.

La grande pêche commerciale est régie par un mécanisme interne de rentabilité qui conduit à l'interruption des opérations de pêche lorsque les coûts d'exploitation deviennent supérieurs aux revenus par suite de la raréfaction des ressources. Par comparaison, la pêche artisanale ne paraît pas gouvernée par un tel mécanisme, du fait de son faible coût d'exploitation, et elle va donc se maintenir au-delà des seuils où les opérations de pêche commerciale cesseraient. En outre, de nombreux artisans pêcheurs d'Asie du Sud-Est ont recours à des techniques de pêche illícite, dont les filets à maillage serré et la pêche aux explosifs, dans une tentative désespérée d'améliorer leurs revenus à mesure que la ressource s'étirole. Ces activités peuvent avoir un retentissement énorme lorsqu'elles interviennent dans les zones de frai et d'alevinage des espèces d'importance commerciale.

Les méthodes occidentales de gestion des pêches sont focalisées sur les ressources halieutiques, et ont généralement tendance à négliger le bien-être social des communautés de pêcheurs et les autres problèmes sociaux (voir ci-dessous). Dans une structure gouvernementale compartimentée, ces questions d'ordre social ne sont complètement l'affaire ni des services nationaux des pêches, ni des ministères de la protection sociale. Si les services nationaux des pêches cessaient, pour une raison ou une autre, d'essayer d'améliorer la gestion des pêches et d'interagir avec les petits pêcheurs, plus rien ne serait fait pour soutenir le bien-être social de ces communautés. Dans l'intervalle, il est peu probable que d'autres services publics développent leur aide sociale. Au final, les communautés de pêcheurs pauvres pourraient être laissées pour compte par les systèmes nationaux de protection sociale.

Malgré les inquiétudes exprimées dans le monde quant à la pérennité des pêcheries, et ce, dès le début des années 90, la plupart des gouvernements n'ont jamais accordé grande priorité à l'instauration de démarches innovantes de gestion des pêches. En fait, les problèmes de gestion n'ont vraiment été abordés qu'à compter de 2006, que ce soit au niveau régional ou national. Les pays sont plutôt restés focalisés sur leur pénétration des marchés internationaux du poisson et des produits de la pêche, dont l'expansion était principalement portée par le développement de l'aquaculture. Parallèlement, les espèces les plus recherchées par la pêche commerciale commencent à décliner.

³ Dans les pays d'Asie du Sud-Est par exemple (SEAFDEC : Création du Comité scientifique consultatif sur la gestion des pêches dans la Région du Sud-Est asiatique. ANASE/SEAFDEC : Étude régionale sur l'établissement d'un mécanisme de gestion des pêches dans les pays membres de l'ANASE).

En outre, les mesures dites « fondées sur le jeu des marchés », qui visent à promouvoir la pêche durable en réponse aux préoccupations exprimées dans le monde sur l'état des milieux aquatiques, imposent des pressions extérieures de plus en plus lourdes aux pays dont les exportations reposent principalement sur le poisson et les produits de la pêche. Les responsables des pêches ont commencé à s'inquiéter de l'incidence des mesures dictées par les marchés telles que la « traçabilité » — surtout face au surcroît d'activités liées à la viabilité de la pêche, comme les écolabels — sur leurs exportations croissantes, et à montrer un regain d'intérêt pour une pêche durable résultant de la mise en place de systèmes de gestion.

En dépit des multiples critiques exprimées au sujet des systèmes de gestion des ressources et de la promotion de la gestion écosystémique, les décideurs restent majoritairement acquis au concept de gestion des ressources. Il faut donc déterminer si des mesures et initiatives de gestion peuvent donner les résultats escomptés quand on ne connaît pas la taille de la ressource, et si des non spécialistes, techniques ou scientifiques, sont à même de les appliquer correctement (voir ci-après). Il n'existe aucun modèle ou démarche scientifique permettant d'évaluer correctement les ressources halieutiques à composition multispécifique, ce qui signifie que la conception des systèmes de gestion halieutique ne doit pas être fondée sur la taille des stocks. L'une des solutions pourrait consister à utiliser des indicateurs pratiques, en remplacement de la taille des stocks, ce qui permettrait de suivre les tendances de l'état de la ressource et des revenus tirés de la pêche (Kato 2004a ; SEAFDEC 2006).

La plupart des pays tropicaux en développement souhaitent renforcer leurs capacités de recherche, essentiellement pour réaliser des évaluations de la ressource et recueillir ainsi des données et des informations permettant d'améliorer la gestion des pêches, un objectif qui pourrait être justifié au plan scientifique pour mieux appréhender l'état des ressources et les facteurs connexes. Bien que la majorité des chercheurs comprennent aujourd'hui que les modèles applicables aux zones tempérées ne valent pas pour les écosystèmes tropicaux, les travaux nationaux et régionaux de planification de la gestion des pêches font fréquemment référence à ces modèles et à la notion de rendement maximal constant (RMC). Il est pourtant difficile de définir une valeur absolue (telle que le RMC) pour l'état de la ressource, compte tenu de sa composition multispécifique, et même si la recherche contribue à l'avancée de la science, la plupart des résultats de recherche n'ont pas trouvé d'application pratique du point de vue de la gestion. Plutôt que de définir une valeur absolue, les évaluations relatives — reposant sur les captures par unité d'effort (CPUE), l'évolution de la composition des prises par espèce et les données de fréquence de longueur — peuvent fournir des indicateurs utiles pour la gestion des pêcheries tropicales multispécifiques. Les services des pêches nationaux doivent avoir des stratégies claires sur le genre de système de gestion requis et sur les types de données et

d'informations que doit fournir la recherche scientifique. Intervenir sans ces stratégies et sur la base des systèmes connus de contrôle de la production revient à gaspiller les rares ressources publiques, sans pour autant accroître la viabilité des pêcheries.

Mettre au point des systèmes adaptés

Un obstacle de taille à la bonne gouvernance des pêcheries est qu'il n'existe pas de système de gestion adapté à la pêche côtière et à la pêche artisanale. Il est urgent de mettre au point un système différent reposant sur les prérequis pratiques évoqués ci-après.

Les systèmes de gestion des pêches sont généralement des compromis entre les régimes en place et les instruments internationaux. Leur conception s'en trouve facilitée, sans que le résultat ne soit adapté aux conditions socioéconomiques locales, aussi diverses que variées, adaptation qui nécessiterait une analyse minutieuse. Élaborer un nouveau système par référence aux instruments internationalement convenus permet de s'aligner sur la gestion mondiale, et donne peut-être un sentiment de sécurité stratégique au niveau international, mais il ne faut pas perdre de vue que certains instruments internationaux ne tiennent pas compte des conditions culturelles, sociales et économiques locales, pas plus que des caractéristiques des écosystèmes des pays en développement. Certains textes et directives formulés au niveau international (FAO 2007) sont trop génériques et ambitieux, et font souvent abstraction des facteurs locaux, avec pour résultat qu'il n'en existe aucun qui s'applique spécifiquement à la pêche artisanale et côtière dans les pays tropicaux. Les scientifiques sont donc gênés pour recommander un système à évaluer quand les pays en développement et leurs décideurs sont en quête de systèmes innovants de planification et de gestion. Quand plusieurs solutions théoriques sont recommandées, on aboutit souvent à la mise en œuvre désordonnée de plusieurs projets pilotes par différents donateurs et services publics désireux de tester les solutions proposées et de trouver les « meilleures pratiques ». Compte tenu du temps nécessaire et du manque de systématisme, cette approche a peu de chance de donner des indications sur le régime optimal de gestion des pêches. Il est important de définir d'emblée une stratégie claire pour promouvoir un nouveau système de gestion ; les gouvernements peuvent alors créer un climat porteur avant de lancer des projets pilotes et de tester différentes méthodes de manière coordonnée.

Par ailleurs, évoquer ces nouveaux systèmes au moyen d'expressions aussi floues que « cogestion », « gestion communautaire des pêches » ou « gestion intégrée des pêches » entraîne des complications superflues et prête à confusion (Davis et Ruddle 2012), essentiellement parce qu'il n'existe pas de directives stratégiques en la matière. Les efforts engagés pour créer un nouveau système n'ont malheureusement jamais été coordonnés au niveau national, parce que l'on a privilégié la mise en œuvre de projets pilotes individuels. L'action directe auprès des communautés — notamment celle

des organisations non gouvernementales désireuses d'éviter l'implication peu constructive des administrations centrales dont les interventions sont souvent source de dispersion — vient aussi compliquer la coordination des projets. La gestion des pêches devrait être abordée à l'échelle du pays tout entier, et reposer sur des politiques nationales cohérentes. Elle ne saurait être appliquée de manière fragmentée au niveau des communautés, et surtout pas sous la direction d'organisations étrangères.

Formulation d'une stratégie à long terme pour la viabilité des pêcheries

Les gouvernements qui cherchent à appliquer des mesures de gestion ponctuelles, hors stratégies à long terme, en subissent parfois le contrecoup. Dans la plupart des cas, ces mesures répondent à l'intensification des pressions, y compris les pressions étrangères, et sont habituellement conçues pour produire des résultats visibles. Dans la majorité des cas toutefois, les effets positifs escomptés ne sont pas au rendez-vous, et les résultats peuvent même être préjudiciables. Confrontés au problème de surcapacités par exemple, certains pays ont encouragé leurs flottilles à pêcher plus au large afin d'atténuer la pression de pêche sur les eaux côtières. Ce qu'ils n'avaient pas envisagé, c'est que la plupart des bateaux se replieraient sur les zones côtières après avoir constaté que les ressources hauturières étaient moins abondantes que prévu et que leurs opérations n'étaient pas viables au plan financier. Ces résultats étaient prévisibles, vu qu'il n'existait pas de dispositions législatives, ni d'études de faisabilité sur ces deux types de pêche.

Des régimes de compensation (subvention) ont parfois été mis en place pour s'attaquer aux surcapacités, mais, faute d'activité économique de remplacement et de système d'accompagnement adapté à un nombre fixe de bateaux, les subventions n'ont pas donné les résultats escomptés. Pour atténuer la pauvreté et résoudre les problèmes de surcapacité dans les communautés de pêche, certains pays ont défini une stratégie de sortie et lancé des programmes occasionnels de lutte contre la pauvreté. Cependant, les services des pêches nationaux n'ont généralement pas les compétences techniques requises pour exécuter des programmes sociaux, et les mesures toutes faites, engagées sans la moindre adaptation aux circonstances spécifiques des communautés, n'ont en rien diminué la concurrence dans le secteur de la pêche ; bien au contraire, lorsque les gens n'ont pas touché les bénéfices financiers attendus, ils se sont remis à pêcher. Les programmes n'ont pas atteint les objectifs visés parce qu'ils ne s'attaquaient pas au problème principal, à savoir le fait que les communautés rurales n'ont pas d'autres moyens de gagner leur vie.

En dépit de l'introduction de systèmes de suivi, de contrôle et de surveillance (y compris du matériel de pointe tel que les systèmes de repérage des navires) pour assurer l'application de la réglementation, les progrès ont été limités, de nombreux patrouilleurs

n'étant pas opérationnels vu qu'il n'y a pas de règles de gestion à faire appliquer, et pas de crédits publics pour financer leurs opérations. En outre, à défaut d'objectifs de gestion clairement définis, la plupart des activités de suivi, contrôle et surveillance dans les pays tropicaux en développement ciblent la pêche illicite. Un autre problème se pose ici étant donné qu'il n'existe pas de définition précise de ce qu'est la « pêche illicite ».

Un autre système de gestion pour la pêche artisanale et côtière en zone tropicale

À la différence du secteur agricole, le secteur des pêches n'a que récemment pris conscience de la nécessité de gérer ses activités. De plus, la gestion de la pêche fondée sur le RMC est l'unique méthode communément reconnue. La brièveté du cycle biologique des ressources et des écosystèmes aquatiques et leur nature incertaine ont cependant fait obstacle à la compréhension de la situation des pêches et de l'état des ressources halieutiques. L'idée que la « gestion des ressources » d'après l'évaluation des stocks pourrait ne pas convenir à la pêche artisanale et côtière en zone tropicale commence à faire son chemin.

On s'est attaché à promouvoir la viabilité de la pêche dans le monde en appliquant un seul et unique scénario à toutes les pêcheries de la planète. On peut s'interroger sur le bien-fondé d'une approche unifiée, notamment dans le cas des pêcheries hautement diversifiées ciblées par la pêche artisanale et côtière. Les caractéristiques particulières des pêcheries tropicales, outre les différences écologiques telles que la composition multispécifique, sont des facteurs importants à prendre en compte pour définir des stratégies propices à la viabilité des pêcheries. L'un des problèmes touche à la taille des unités de pêche. Dans la majorité des cas, la pêche artisanale prédomine dans les pays tropicaux. En Asie du Sud-Est par exemple, 95 % des bateaux de pêche font moins de cinq tonneaux de jauge brute. Quand on parle de gestion en Occident, l'espèce dominante visée est probablement exploitée par quelques centaines de bateaux au plus. En Asie du Sud-Est en revanche, les unités de pêche ciblant l'espèce dominante sont quasi inexistantes. Il vaut donc mieux axer la gestion sur la situation générée par une ressource multispécifique. De surcroît, la petite pêche côtière peut impliquer un nombre considérable de pêcheurs, pouvant aller de quelques centaines de milliers en Malaisie, au Myanmar, aux Philippines, en Thaïlande et au Viêt Nam à quelques millions en Indonésie. Par ailleurs, la pêche artisanale en zone tropicale est surtout pratiquée de jour, les pêcheurs revenant au village le soir. Les liens sociaux avec les communautés côtières et l'appui qu'y trouvent les pêcheurs sont donc importants. C'est peut-être l'une des raisons expliquant que le système occidental repose sur la « gestion de la ressource » plutôt que sur la « gestion des pêches », l'accent étant mis sur la ressource halieutique plutôt que sur les communautés de pêcheurs. Pour toutes ces raisons, l'application d'une méthode occidentale peut se révéler un défi quasi

impossible à relever pour les services des pêches des pays tropicaux. Même si les régimes de gestion peuvent être conçus à cheval entre les systèmes existants et les instruments internationaux, il est parfois impossible de modifier les systèmes en vigueur pour les faire cadrer avec une conception si différente.

Les pays d'Asie du Sud-Est ont eu les plus grandes difficultés à élaborer des méthodes adaptées de gestion des pêches et ont conclu leur politique régionale sur la pêche dans le cadre de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE), avec une résolution et un Plan d'action sur la pêche durable pour la sécurité alimentaire dans la Région de l'ANASE. Des stratégies connexes ont été adoptées par les Ministres des pêches des pays membres de l'ANASE, à de la Conférence ANASE-SEAFDEC sur la pêche durable pour la sécurité alimentaire au cours du nouveau millénaire, qui a eu lieu en novembre 2001, avec pour thème « Du poisson pour la population ». Cette politique a ensuite été entérinée par les Ministres de l'agriculture et des pêches des pays de l'ANASE. La résolution conclut en son article 5 qu'il est nécessaire « d'encourager la gestion efficace des pêches en déléguant certaines fonctions de gestion à l'échelon local ». L'article 6 dispose qu'il est nécessaire de « reconnaître la nécessité d'un remplacement progressif du « libre accès » aux ressources halieutiques par un « régime d'accès limité » axé sur les droits, lequel pourrait également faciliter la gestion de la capacité de pêche et promouvoir le recours à des engins et pratiques responsables » (ASEAN et SEAFDEC 2001).

Renforcer les institutions : les organisations de proximité

La gestion de la ressource s'intéresse davantage aux évaluations des stocks qu'aux facteurs sociaux ; elle est généralement conduite par des services publics qui interviennent en tant que gestionnaires d'unités de pêche individuelles, et porte principalement sur la décentralisation et les rapports entretenus, à des fins de gestion, avec un nombre assez restreint d'utilisateurs de la ressource. On s'est peu intéressé au rôle des institutions locales, telles que les associations de pêcheurs, même si certains systèmes font référence à des fonctions sans rapport avec la gestion des pêches.

Étant donné le grand nombre et la dispersion des villages de pêcheurs, il n'est guère envisageable de diriger les interventions publiques sur les unités de pêche individuelles. Dès lors, la création d'institutions appropriées, dans chaque communauté de pêcheurs, est l'une des clés du succès d'un système différent de gestion, dans lequel un groupe d'individus représentant chaque communauté de pêcheurs tiendrait lieu de partenaire local. Constituer une interface avec un groupe de personnes titulaires de droits de pêche dans chaque communauté est la considération stratégique majeure. Dans une configuration de ce type, l'obligation de pratiquer une pêche responsable et durable incomberait à ces institutions locales.

En matière de pêche, tout cadre législatif suppose une fonction d'éducation relative à l'affectation des ressources communes. Le sentiment général est que la réglementation halieutique ne donne pas de définitions légales strictes parce que les violations n'ont un impact que sur les ressources communes, sans porter gravement atteinte aux droits d'autrui. Pour remédier au problème, l'une des solutions serait de déterminer à qui appartient la ressource par l'attribution de droits de pêche. Si l'allocation de droits de pêche aux seuls utilisateurs de la ressource ne suffit pas à les convaincre d'assumer la bonne garde des ressources communes, il y a peu de chances de les voir respecter davantage les règles imposées par un organisme public. Il est donc important de leur déléguer certains pouvoirs de gestion, en tant qu'obligations découlant des droits de pêche accordés.

Les règles générales seraient fondées sur la législation nationale des pêches, tandis que les règles de conduite devraient être élaborées par les pêcheurs eux-mêmes. Avec l'aide des services publics, les groupements de pêcheurs pourraient formuler ces règles sous forme d'arrêtés. On ne perdrait pas grand-chose à essayer, vu que la réglementation est actuellement très peu appliquée. Par ailleurs, si les utilisateurs de la ressource participent à l'élaboration des règles, il se pourrait qu'elles soient beaucoup plus respectées (SEAFDEC 2006).

En poursuivant principalement des objectifs de développement rural et d'amélioration des marchés nationaux des produits agricoles, certains pays du Sud-Est asiatique ont tenté de créer des organisations de proximité, notamment dans le domaine de la pêche, mais la plupart de ces tentatives ont tourné court. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation. Premièrement, la plupart de ces organisations ont été créées par des services publics qui n'avaient pas assez réfléchi à leur autonomie financière, et le besoin constant de soutien financier est devenu lourd à porter. Deuxièmement, la modernisation des marchés par les systèmes de vente à la criée mis en place par les groupements de pêcheurs (sans grand appui de la part des pouvoirs publics) a été mal acceptée, ou peut-être a-t-elle été sabotée par les intermédiaires. Troisièmement, la gestion des pêches n'était pas jugée importante, et les objectifs des institutions halieutiques étaient mal définis. Ces différentes raisons, conjuguées aux autres difficultés, ont conduit à l'effondrement de ces institutions naissantes.

Commercialisation du poisson et des produits de la pêche

Pour développer les aptitudes économiques des institutions de proximité, telles que les groupements de pêcheurs, il convient peut-être de leur octroyer, outre les droits liés à la pêche et à la gestion, le droit de participer à la commercialisation des produits à la criée locale. Il faudrait pour cela définir précisément le statut juridique des groupements de pêcheurs, notamment en tant qu'organisations à but non lucratif, ainsi que les avantages fiscaux dont ils pourraient bénéficier.

D'aucuns affirment souvent que la pêche côtière et artisanale ne parvient pas à décoller financièrement parce que les revenus des pêcheurs sont entravés par la structure de commercialisation informelle, et plus particulièrement par les « intermédiaires » que tous s'entendent à considérer comme un « problème social ». On ne saurait toutefois soutenir cette hypothèse sans d'abord soumettre à un examen rigoureux les différents aspects de chaque cas de crédit et de financement informel (Ruddle 2011). Quoi qu'il en soit, la commercialisation informelle ne permet guère aux artisans pêcheurs de fixer le prix de leurs produits qu'ils sont parfois obligés de mettre sur le marché sans possibilité de valeur ajoutée, étant donné la relation qu'ils entretiennent avec les intermédiaires. Comme les poissons et les produits de la pêche sont de plus en plus destinés au marché international, il faut d'urgence moderniser les systèmes locaux de commercialisation pour accroître leur transparence. Si les pêcheurs ne sont pas très motivés faute de pouvoir aspirer à une meilleure situation financière, il est peu probable que les régimes de gestion de la pêche artisanale s'amélioreront. L'évolution du système de commercialisation locale pourrait être déterminante pour l'amélioration de la gestion des pêcheries locales et de la subsistance des pêcheurs.

Toute modalité nouvelle de gestion des pêches devra impliquer des changements majeurs à l'échelon local. Les institutions locales telles que les groupements de pêcheurs peuvent être indépendantes financièrement si elles sont associées à la commercialisation du poisson, particulièrement dans le cadre d'une criée locale. Il faudra toutefois une forte détermination de la part des pouvoirs publics (pour créer des conditions propices, notamment au plan juridique) pour faire évoluer le système actuel de commercialisation qui repose depuis longtemps sur le rapport entre les pêcheurs et les intermédiaires.

Fonctions des services publics et des groupements de pêcheurs

Déléguer des pouvoirs de gestion aux pêcheurs pourrait être malaisé, compte tenu de l'opinion générale que les responsables ont des pêcheurs. La « gestion des ressources » est traditionnellement considérée comme hautement technique et fondée sur la science, et il pourrait s'avérer difficile de convaincre le personnel des services des pêches et les décideurs nationaux que des pêcheurs seraient à même d'assumer des tâches de gestion. Les nouveaux systèmes de gestion ne pourront aboutir que si les décideurs, inféodés aux approches existantes, parviennent à changer d'optique.

Autres avantages potentiels de systèmes adaptés de gestion des pêches

Promotion de la pêche responsable

Il est difficile de promouvoir une pêche responsable dans le contexte d'un déclin des ressources, de

concurrence accrue de la part des utilisateurs, et de libre accès à la ressource. On considère souvent à tort que le problème tient principalement au fait que la propriété des ressources n'est pas clairement définie (Davis et Ruddle 2012), ce qui laisse à penser qu'à partir du moment où les droits de propriété auront été établis, et que les responsabilités de gestion auront été partiellement déléguées, la situation pourrait s'améliorer de façon spectaculaire. Dans la baie de Ban Saphan, en Thaïlande, les pêcheurs ont prouvé qu'ils souhaitaient pratiquer une pêche durable, alors qu'ils n'avaient que des droits minimes, en appliquant un moratoire volontaire sur les engins de pêche illicites, comme les filets poussés, et en utilisant des filets à plus gros maillage. Le projet de la baie de Ban Saphan a été appuyé par le Département des pêches thaïlandais, mais aucun soutien juridique n'a été apporté par les pouvoirs publics. Il a tout de même été porté par une réglementation provinciale (Anuchiracheeva 2005 ; Anuchiracheeva et al. 2003). Les pêcheurs sont devenus à ce point sensibles à l'exploitation durable de la ressource qu'ils surveillent les activités illicites de pêcheurs extérieurs dans les zones de droits exclusifs désignées. Ils ont réglementé leurs activités d'un accord mutuel, et ont signalé les comportements irresponsables des pêcheurs extérieurs.

Il est admis qu'un système fondé sur une réglementation publique ne peut être efficacement appliqué et policé dans les innombrables villages de pêcheurs disséminés sur des kilomètres de littoral, d'autant plus si l'on considère que les administrations des pays en développement ont des capacités de gestion limitées. La réglementation de la pêche appelle un système différent et adapté. Il n'existe pas de raison impérieuse exigeant que la police de la pêche artisanale incombe à la force publique. Citons à titre d'exemple le cas du Japon, où les pouvoirs publics n'interviennent quasiment pas au niveau local, parce que toutes les activités de pêche côtière sont circonscrites à des zones désignées, et que le respect des règles formulées par les utilisateurs de la ressource (sur les orientations des services publics) est généralement élevé (Kato 2004b ; Makino et Matsuda 2005 ; Ruddle et Akimichi 1989 ; Yamamoto et Short 1991).

L'attribution de droits de pêche et de droits de gestion aux utilisateurs de la ressource pourrait améliorer considérablement le respect des règles, notamment lorsque les plus importantes sont formulées par les pêcheurs eux-mêmes, qui s'acquittent ainsi de l'une des fonctions majeures de leurs groupements. Ce genre de dispositif permettrait de promouvoir la pêche responsable tout en réduisant considérablement les coûts de police de la puissance publique. Même si le respect des règles de pêche artisanale et côtière pouvait être amélioré par un mécanisme interne relevant d'un système adapté comme celui décrit ici, les différends entre les artisans pêcheurs et les grands navires de pêche commerciale (qui empiètent souvent sur les eaux côtières) resteraient un problème externe dont la résolution incomberait aux pouvoirs publics,

notamment au moyen d'un meilleur système de licences des navires de pêche commerciale.

Surcapacité

Bien que la surcapacité ait été reconnue comme un sérieux problème de pêche artisanale en Asie du Sud-Est, aucune solution efficace ne s'est présentée, et le nombre de pêcheurs s'accroît de façon permanente. La petite pêche n'est régie par aucune réglementation en matière d'accès, et les nouveaux pêcheurs ne sont pas découragés, principalement en raison de la pauvreté rurale généralisée et de l'absence d'autres moyens de subsistance. On peut douter de l'efficacité d'une quelconque approche verticale imposée par les pouvoirs publics, même si l'objectif premier de l'instauration de droits de pêche est bien de limiter le nombre d'unités de pêche artisanale. En revanche, une solution pourrait être trouvée via les groupements de pêcheurs, car la constitution de groupes d'utilisateurs titulaires de droits pourrait aussi contribuer à limiter le nombre d'adhérents, puisque les pêcheurs décideraient d'eux-mêmes de réduire ou de geler le nombre de membres pour ne pas diluer leur part. Des critères de sélection logiques et transparents et une évaluation rigoureuse des demandes d'adhésion pourraient entraîner une limitation, voire une baisse du nombre d'adhérents.

Collecte de données

Les services publics recueillent généralement les données sur la pêche par leurs propres moyens ou en faisant appel à des enquêteurs sous contrat qui travaillent dans les ports, les marchés et les autres sites de débarquement du poisson. Toutefois, comme la petite pêche côtière et les étals de vente du poisson sont disséminés tout au long du littoral, la plupart des transactions entre les pêcheurs et les intermédiaires commerciaux restent d'ordre privé, et les enquêteurs ne peuvent se faire la moindre idée du volume des échanges de poisson. Dans ces conditions, la collecte de données est difficilement fiable (Kato 2003b). On a donc envisagé de recueillir des données avec la coopération des pêcheurs, mais cette proposition n'a jamais été efficacement appliquée par manque de confiance mutuelle entre les services des pêches et les pêcheurs. Les services des pêches se disent déçus de la qualité des données, et les pêcheurs hésitent à fournir des informations sans savoir comment elles seront utilisées. Les choses pourraient toutefois évoluer si des droits de gestion sont délégués aux groupements de pêcheurs, car ils auraient besoin de données de base sur les opérations, et les services des pêches pourraient alors y avoir accès et les compiler.

La collecte de données statistiques et d'informations pose aussi problème dans la mesure où les systèmes actuels ont été introduits bien avant que l'on détermine les données qui étaient nécessaires à la gestion. Les systèmes statistiques actuels sont axés sur les données de production et non sur les données qui seraient utiles pour une gestion communautaire, par exemple le nombre de pêcheurs, et le nombre et type d'engins

et de bateaux de pêche. Ces données de base n'ont pas reçu grande attention, ou n'ont pas été systématiquement recueillies, même après que la gestion des pêches est devenue une question prioritaire. Peut-être cela tient-il aussi à la focalisation sur la ressource halieutique de la gestion à l'occidentale. Les données nécessaires pour coopter les pêcheurs pourraient être facilement collectées par les utilisateurs de la ressource ou par les institutions locales si des fonctions de gestion étaient déléguées aux communautés de pêcheurs dans des conditions adéquates.

Les indicateurs scientifiques tels que le RMC sont trop incertains et hypothétiques par nature pour avoir la moindre utilité dans la gestion de la pêche artisanale en eau tropicale, et ils ne seront pas aisément assimilés par les utilisateurs de la ressource qui pourraient comprendre bien plus facilement des indicateurs de gestion, tels que les CPUE, beaucoup plus utiles pour évaluer les activités des pêcheurs, et non les ressources. C'est dans cette optique que des directives régionales sur la définition d'indicateurs ont été élaborées par le SEAFDEC (2006). La gestion de la pêche artisanale en milieu tropical doit être axée sur les activités des pêcheurs et non sur la ressource, et les gestionnaires (les institutions locales qui collaborent avec les services des pêches nationaux) et les utilisateurs de la ressource (les pêcheurs) doivent utiliser des indicateurs et des outils de communication à la portée de tous.

Conclusion

L'un des postulats de la mondialisation est que les questions ayant fait l'objet d'un accord international peuvent être traitées dans les mêmes termes dans le monde entier. Dans bien des cas cependant, la réalité est autre, notamment dans les pays en développement. De plus, la mondialisation de l'administration des pêches étant un phénomène assez récent (puisqu'elle a débuté après 1990), la plupart des représentants de pays en développement qui participent aux conférences internationales ne sont pas encore familiarisés avec les règles et modalités qui régissent ces conférences. À titre d'exemple, bien que certains pays puissent juger une proposition inacceptable, elle pourra être considérée comme unanimement acceptée si des objections et des opinions contraires ne sont pas exprimées. Il y a des différences notables dans la manière dont les pays participent aux réunions organisées pour examiner les questions liées à la promotion de la mondialisation des administrations des pêches.

Des voix se sont élevées (Kato 2003a) contre le fait que des méthodes, telles que les systèmes de gestion des ressources élaborés dans des pays de zones tempérées, ont été massivement encouragés et largement acceptés comme moyen d'assurer une pêche durable, sans un examen attentif de leur applicabilité aux écosystèmes nombreux et diversifiés de la planète (notamment dans les tropiques), et sans reconnaître qu'il existait depuis longtemps des systèmes viables qui donnaient de bons résultats (Kato 2008 ; Ruddle et Hickey 2008).

Remerciements

Mes remerciements vont à Kenneth Ruddle pour ses conseils et ses suggestions sur le contenu de cet article. Quoi qu'il en soit, les opinions exprimées ici ne sont que les miennes. Je remercie également le Centre de développement des pêches de l'Asie du Sud-Est (SEAFDEC). Cet article a été élaboré dans le cadre d'une série d'activités entreprises par le SEAFDEC sur la régionalisation du Code de conduite et les activités connexes.

Bibliographie

- Anuchiracheeva S. 2005. Towards right-based fisheries: Case of Bang Saphan Bay. *Fish for the People* 3(2):22–36.
- Anuchiracheeva S., Demaine H., Shivakoti G.P. and Ruddle K. 2003. Systematizing local knowledge using GIS: Fisheries management in Bang Saphan Bay, Thailand. *Ocean and Coastal Management* 46(11–12):1049–1068.
- ASEAN and SEAFDEC (Association of Southeast Asian Nations and Southeast Asian Fisheries Development Center). 2001. Resolution and plan of action on sustainable fisheries for food security for the ASEAN region, main outcome of the ASEAN-SEAFDEC Conference on Sustainable Fisheries for Food Security in the New Millennium, "Fish for the People". Bangkok: SEAFDEC.
- CBD (Convention on Biological Diversity). 2000. Decision 6 of the Fifth Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Nairobi, Kenya, May 2000.
- Christensen V., Guénette S., Heymans J.J., Walters C.J., Watson R., Zeller D. and Pauly D. 2003. Hundred-year decline of North Atlantic predatory fishes. *Fish and Fisheries* 4:1–24.
- Cochrane K.L. 2000. Reconciling sustainability, economic efficiency and equity in fisheries: The one that got away? *Fish and Fisheries* 1:3–21.
- Cochrane K.L. and Doullman D.J. 2005. The rising tide of fisheries instruments and the struggle to keep afloat. *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 360:77–94.
- Davis A. and Ruddle K. 2012. Massaging the misery: Recent approaches to fisheries governance and the betrayal of small-scale fisheries. *Human Organization* 71(3):244–254.
- Doullman D.J. 2003. Some observations on developments in world fisheries. US State Department electronic journal "overfishing". Washington, DC: US State Department.
- FAO. 1994. Review of the state of world marine fishery resources. FAO Fisheries Technical Paper 335. Rome: FAO.
- FAO. 1995. Code of conduct for responsible fisheries. Rome: FAO.
- FAO. 1996. FAO technical guidelines for responsible fisheries, no.2, Precautionary Approach to Capture Fisheries and Species Introduction. Rome: FAO.
- FAO. 1997. The state of world fisheries and aquaculture. Rome: FAO.
- FAO. 1999. International plan of action for reducing incidental catch of seabirds in longline fisheries, international plan of action for the conservation and management of sharks, international plan of action for the management of fishing capacity. Rome: FAO.
- FAO. 2001a. Report of the Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem. Reykjavik, Iceland, 1–4 October 2001. FAO Fisheries Report 658.
- FAO. 2001b. Report of the Twenty-fourth Session of the Committee on Fisheries, Rome, 26 February–2 March 2003. FAO Fisheries Report 655.
- FAO. 2001c. International plan of action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing. Rome: FAO.
- FAO. 2002. The state of world fisheries and aquaculture. Rome: FAO.
- FAO. 2003a. The ecosystem approach to fisheries. In: FAO technical guidelines for responsible fisheries. vol. 4, suppl. 2. Rome: FAO.
- FAO. 2003b. Progress in the implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries and related plans of action. COFI/2003/3Rev.1. Unpublished document. Rome: FAO.
- FAO. 2003c. Report of the Twenty-fifth Session of the Committee on Fisheries. Rome, 24–28 February 2003. FAO Fisheries Report 702.
- FAO. 2003d. Progress report on the implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing. Document C2003/21 presented at the Thirty-second Session of the FAO Conference, 29 November–10 December. Rome: FAO.
- FAO. 2003e. Case studies on the implementation of the provisions of the Code of Conduct for Responsible Fisheries and its related international plans of action. Unpublished report made available to the Twenty-fifth Session of the Committee on Fisheries, Rome, 24–28 February 2003.
- FAO. 2003f. Yearbook, Fishery Statistics. Rome: FAO.
- FAO. 2007a. Report on the Twenty-seventh session of the Committee on Fisheries. FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 830. Rome: FAO.
- FAO. 2007b. The State of World Fisheries and Aquaculture (2006). Fisheries and Aquaculture Department. Rome: FAO.

- FAO. 2010. Status and potential of fisheries and aquaculture in Asia and the Pacific 2010. Bangkok: Asia-Pacific Fishery Commission, FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- Kato Y. 2003a. Globalization vs national implementation: The role of regionalization. *Fish for the People* 1(1):13–16.
- Kato Y. 2003b. Collection of fisheries data and information. *Fish for the People* 1(2):20–25.
- Kato Y. 2004a. Fisheries management in Southeast Asia: Where indicators come in. *Fish for the People* 2(1):2–7.
- Kato Y. 2004b. Learning from the Japanese right-based fisheries system. *Fish for the People* 2(3):2–12.
- Kato Y. 2008. Steering the small-scale fisheries of Southeast Asia towards responsible development. *Fish for the People* 2(8):3–9.
- Makino M. and Matsuda H. 2005. Co-management in Japanese coastal fisheries: Institutional features and transaction costs. *Marine Policy* 29(5):441–450.
- Ruddle K. 2011. “Informal” credit systems in fishing communities: Issues and examples from Vietnam. *Human Organization* 70(3):224–232.
- Ruddle K. and Akimichi T. 1989. Sea tenure in Japan and the Southwestern Ryukyus. p. 337–370 In: Cordell J.C. (ed.) *A sea of small boats*. Cambridge, MA: Cultural Survival.
- Ruddle K. and Hickey F.R. 2008. Accounting for the mismanagement of tropical nearshore fisheries. *Environment, Development and Sustainability* 10(5):565–589.
- Satria A., Umbari A., Fauzi A., Purbayanto A., Sutarto E., Muchsin I. 2002. Menuju desentralisasi kelautan. Cidesindo: Jakarta (in Indonesian).
- SEAFDEC (Southeast Asian Fisheries Development Center). 2000. Regional guidelines for responsible fisheries in Southeast Asia: Responsible fishing operations. SEAFDEC, TD/SP/21, November 2000.
- SEAFDEC. 2006. Regional guidelines for responsible fisheries in Southeast Asia: Supplementary guidelines on co-management using group user rights, fishery statistics, indicators and fisheries refugia. SEAFDEC, SEC/SP/76, March 2006.
- UNCED (United Nations Conference on Environment and Development). 1992. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro: United Nations.
- UNDP (United Nations Development Program). 2003. Human development report 2003. Millennium goals: A compact among nations to end human poverty. New York: Oxford University Press.
- WSSD (World Summit on Sustainable Development). 2002. Plan of implementation. World Summit on Sustainable Development. Johannesburg: United Nations.
- Yamamoto T. and Short K. (eds). 1991. International perspectives on fisheries management with special emphasis on community-based management systems developed in Japan. Proceedings of the JIFRS/IIFET/Zengyoren Symposium on Fisheries Management, August–September 1991, Tokyo.