



Numéro 30 – Août 2013

RESSOURCES MARINES ET TRADITIONS

bulletin d'information



Sommaire

Gestion appropriée de la pêche
artisanale dans les zones tropicales

Y. Kato p. 3

Maquiller la misère : approches
récentes de la gouvernance des
pêches ou comment trahir les
petits pêcheurs

A. Davis et K. Ruddle p. 16

Éditeur

Kenneth Ruddle
Asahigaoka-cho 7-22-511
Ashiya-shi
Hyogo-ken
Japon 659-0012
Courriel : mb5k-rddl@asahi-net.or.jp

Production

Section information halieutique
CPS, BP D5, 98848 Nouméa Cedex
Nouvelle-Calédonie
Fax : +687 263818
Courriel : cfpinfo@spc.int
www.spc.int/coastfish

Produit avec le soutien financier
de l'Australie, la France et
la Nouvelle-Zélande

Éditorial

Ce numéro présente deux articles. Yasuhisa Kato, aujourd'hui professeur à l'Université de Kagoshima (Japon), est l'auteur du premier, qui est intitulé « Gestion appropriée de la pêche artisanale dans les zones tropicales ». Le deuxième article « Maquiller la misère : approches récentes de la gouvernance des pêches ou comment trahir les petits pêcheurs », dont Anthony Davis et Kenneth Ruddle sont les auteurs, a été publié il y a quelques mois dans la revue *Human Organization* (vol. 71, no. 3 : 244–254, 2012). Il est reproduit ici *in extenso* parce qu'il développe l'un des thèmes abordés dans l'article précédent.

Yasuhisa Kato, auteur du premier article, a été Directeur du Service des opérations de pêche (1989–1994), puis Directeur de la Division des politiques et de la planification des pêches (1994–1997) à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Dans ces deux fonctions, il a été étroitement associé à la préparation et à la promotion internationale du Code de conduite pour une pêche responsable. Bien que le Code ait été conçu pour promouvoir la pêche durable dans le monde, selon le Programme Action 21 adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED 1992), et que son élaboration ait nécessité quatre ans de travail technique associant de nombreux intervenants des États Membres de la FAO, les pêches tropicales n'ont pas reçu l'attention que leur spécificité méritait. M. Kato n'était pas seul à penser qu'une lacune aussi grave serait préjudiciable pour la promotion de la pêche durable dans le monde, et qu'elle avait pour origine un biais en faveur des zones tempérées dans les démarches classiques d'éducation et de gestion de la pêche, lui-même causé par une méconnaissance relative des conditions prévalant en zone tropicale. D'après lui, ce parti pris et l'orientation qu'il déterminait ne permettraient jamais d'instaurer une pêche durable dans le monde, étant donné que les pays en développement entraînent pour plus de 60 % dans la production halieutique mondiale, et qu'ils représentaient 90 % des intervenants du secteur mondial de la pêche. Sa ferme conviction à cet égard l'a finalement conduit à quitter la FAO en 1997 pour prendre un poste de conseiller spécial au Centre de développement des pêches de l'Asie du Sud-Est (SEAFDEC). À ce poste qu'il a occupé pendant 11 ans, il s'est employé, en étroite collaboration avec les pays d'Asie du Sud-Est et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), à mettre en places diverses politiques régionales sur la pêche pour contrecarrer une application aveugle de la politique mondiale qui ne tenait aucun compte de la diversité des environnements. En 2001, il s'est chargé d'organiser la Conférence ANASE-SEAFDEC sur la pêche durable pour la sécurité alimentaire au cours du nouveau millénaire, sur le thème « Du poisson pour la population ». Ses autres contributions fondées sur ces prémisses sont notamment la formulation de la résolution et du Plan d'action sur la pêche durable pour la sécurité alimentaire, qui ont été adoptés par les Ministres des pêches à la conférence de 2002, puis éternisés par les Ministres de l'agriculture et de la foresterie des pays membres

de l'ANASE, ainsi que l'élaboration d'une série de directives régionales qui permettent de tenir compte des spécificités régionales des pays d'Asie du Sud-Est dans l'application du Code de conduite.

La contribution de la pêche artisanale a été de plus en plus reconnue durant les 20 dernières années, ce qui a conduit à une action vigoureuse visant à promouvoir d'autres modalités pour leur gouvernance, et notamment la cogestion. L'un des avantages les plus vantés de la cogestion est son approche représentative et équitable de la gouvernance des ressources qui autonomise les « utilisateurs » et les « parties prenantes » en les associant directement à la gestion. L'hypothèse implicite, qui n'a cependant jamais été démontrée de manière convaincante, est que cette forme de gouvernance favoriserait la viabilité écologique et économique, tout en contribuant à un meilleur respect des règles de gestion par les « utilisateurs / parties prenantes ». Tout en évoquant brièvement la démarche « fondée sur les droits de la personne » qu'ils étudient de façon exhaustive dans un article publié dans *Marine Policy* (39:87-93), Davis et Ruddle axent leur réflexion sur la cogestion, dont ils analysent les principaux concepts et présupposés en s'appuyant sur diverses approches récentes de la gouvernance. Leur argument central est que la cogestion n'a pas pour objet de « partager le pouvoir », mais d'en transférer la charge et la responsabilité sur les citoyens / utilisateurs dans le but de rationaliser le secteur des pêches. Ils examinent à cœur la relation entre néolibéralisme et cogestion à partir d'exemples provenant de Nouvelle-Écosse (Canada). Ils affirment que cette analyse vaut également pour la gestion de la pêche artisanale dans les pays en développement, où d'aucuns sont d'avis que les gestionnaires doivent resserrer leur contrôle sur l'accès (c'est-à-dire les droits de propriété). L'objectif visé par les auteurs dans cet article est de fournir de premiers éléments permettant d'isoler et d'illustrer en quoi les mécanismes internes à l'œuvre dans les « approches récentes » de la gouvernance sont en fait une trahison des petits pêcheurs, autant que de la promesse de recherche sociale, et d'encourager ainsi la réalisation d'analyses plus fines des desseins et des impacts des démarches de gestion introduites dans les pays insulaires du Pacifique.

Kenneth Ruddle

Le SIRMIP est un projet entrepris conjointement par 5 organisations internationales qui s'occupent de la mise en valeur des ressources halieutiques et marines en Océanie. Sa mise en oeuvre est assurée par le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS), l'Agence des pêches du Forum du Pacifique Sud (FFA), l'Université du Pacifique Sud, la Commission océanique de recherches géo-scientifiques appliquées (SOPAC) et le Programme régional océanique de l'environnement (PROE). Ce bulletin est produit par la CPS dans le cadre de ses engagements envers le SIRMIP. Ce projet vise



Système d'Information sur les Ressources
Marines des Îles du Pacifique

à mettre l'information sur les ressources marines à la portée des utilisateurs de la région, afin d'aider à rationaliser la mise en valeur et la gestion. Parmi les activités entreprises dans le cadre du SIRMIP, citons la collecte, le catalogage et l'archivage des documents techniques, spécialement des documents à usage interne non publiés ; l'évaluation, la remise en forme et la diffusion d'information, la réalisation de recherches documentaires, un service de questions-réponses et de soutien bibliographique, et l'aide à l'élaboration de fonds documentaires et de bases de données sur les ressources marines nationales.

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.

Maquiller la misère : approches récentes de la gouvernance des pêches ou comment trahir les petits pêcheurs¹

Anthony Davis² et Kenneth Ruddle³

Dans le contexte du néolibéralisme, les théories habituelles sur les avantages des approches de cogestion et de droits humains pour la pêche artisanale ne tiennent pas la route. Ces optiques prônent en effet la pénétration au sein des communautés de justifications et de méthodes de fonctionnement qui font fi des pêcheurs en mettant à mal la vie de famille et les systèmes culturels et en détruisant l'organisation sociale locale de la production. Dans les théories économiques néoclassiques, le néolibéralisme ne reconnaît pas les aspects culturels, historiques et sociaux et ne peut donc traiter les relations de pouvoir, les inégalités sociales et l'exclusion, l'exploitation sociale basée sur la classe, les intérêts déguisés et l'appropriation des richesses, autant de facteurs que tous ces systèmes doivent surmonter afin de lutter efficacement contre les inégalités, la pauvreté et l'impuissance. Les documents traitant de la gouvernance des pêcheries artisanales ne font aucun cas de ces faiblesses. Bien au contraire, ils font montre d'une foi naïve dans la magnanimité de l'État disposé à agir en toute moralité et dans l'intérêt de la société. Pourtant, l'État n'est pas prompt à porter haut les couleurs de l'intérêt public et de la représentation démocratique, en dépit de l'omniprésence de ces prémisses à la fois sous-jacentes et implicites dans les approches récentes. Au lieu de cela, en vertu du droit de propriété et de « l'individualisation » des droits et de la prise de décision, l'État permet aux classes sociales déjà favorisées d'augmenter encore leurs richesses et leur accumulation de capital. Bien que présentés comme des avantages des récentes approches de gestion, la démocratie, la participation populaire, le développement des institutions, le partenariat et les connaissances locales sont utilisés par l'État pour légitimer une discipline de marché imposée et non pour leur valeur intrinsèque.

Pour les spécialistes (universitaires), la structure faïtière de l'État-entreprise et l'idée de bien commun ne sont pas pertinentes. Elles existent pour faire fonctionner le système et non pour l'évaluer.

Hedges 2009:98

Introduction

Face à la reconnaissance grandissante de la contribution des pêcheries artisanales (FAO 2010), des approches de gouvernance s'écartant des sentiers battus sont activement encouragées. La cogestion fait l'objet d'un engouement particulier. Ses nombreux partisans arguent qu'elle encouragerait une gouvernance des ressources équitable et sans exclusive, favorisant l'implication et donc l'émancipation des « utilisateurs » et des « parties prenantes ». Il est implicitement considéré, de manière généralement non clairement spécifiée, que cette approche permet d'améliorer la durabilité écologique et les moyens de subsistance tout en incitant les « utilisateurs / parties prenantes » à se conformer aux réglementations.

Un problème fondamental tient au fait que le terme « cogestion » est vague, en partie parce que son utilisation couvre des accords trop divers. Ce manque

de clarté affaiblit la compréhension, le sens et l'utilité du concept pour la redéfinition de la gestion. Ainsi, « l'utilisation du terme « cogestion des pêcheries » est à présent tellement large dans ses contextes de mise en œuvre et dans les sciences sociales que des aspects importants de son attrait original risquent d'être perdus » (Pinkerton 2003:69). En revanche, Jentoft (2003:3) estime que « la cogestion peut avoir différentes significations selon les sites[...] Notamment parce que le concept est large ». Il poursuit : « bien que des principes tels que la démocratie, la transparence, la responsabilisation et la durabilité constituent des aspects essentiels de la cogestion, leur transposition concrète en institutions de gestion peut varier d'un pays et d'une pêcherie à l'autre. Le contexte de l'introduction de la cogestion doit toujours être pris en compte. Cela signifie que la cogestion en tant que concept[...] doit être[...] suffisamment flexible pour être généralement utile... » (Jentoft 2003:3). Il s'attache ensuite à décrire

¹ Reproduit avec la permission de Society for Applied Anthropology from *Human Organization* 71(3): 244-254 (2012).

² Anthony Davis (anthony.davis@msvu.ca) est professeur d'anthropologie au sein de la faculté de sociologie et d'anthropologie et l'Université Mount Saint Vincent, à Halifax, Canada.

³ Kenneth Ruddle (Ken.recerd@gmail.com) est cofondateur et directeur de programme au Centre de recherche pour les ressources et le développement rural à Hanoi, Viêt Nam. Les deux chercheurs sont, chacun à leur tour, auteur principal des articles publiés en collaboration.

la cogestion comme « un processus collégial et participatif de prise de décision réglementaire associant les représentants de groupes d'utilisateurs, d'agences publiques, d'instituts de recherche et d'autres parties prenantes. Le partage du pouvoir entre partenaires est un aspect essentiel de cette définition. Il faut reconnaître qu'il s'agit d'une généralisation peut-être trop large, qui soulève fréquemment la question de la véritable nature de la cogestion. On peut donc aisément se tromper sur cette véritable nature. » (Jentoft 2003:3, italique ajouté). De même, il est suggéré que « la cogestion ne doit pas être envisagée comme une stratégie unique [...] mais comme un processus de gestion des ressources[...] Le processus de cogestion est donc en soi flexible et s'appuie sur un apprentissage systématique et une accumulation progressive des connaissances » (Pomeroy, Cinner et Nielsen 2011:115). En d'autres termes, en dépit de l'accumulation d'une multitude de publications sociologiques répétitives et descriptives à l'envi et trop souvent dénuées de preuves, la nature inhérente de la cogestion ne se démarque en rien : ses capacités d'adaptation, de systématisation et de progression sont exactement les mêmes que tout autre processus d'acquisition de connaissances (voir l'apprentissage « par addition » et « séquentiel » dans l'enseignement traditionnel tel que décrit par Ruddle et Chesterfield [1977, 1978]). Les auteurs cités ci-dessus confirment bien que la cogestion des pêcheries est à la base une approche mal définie d'un point de vue philosophique et politique-académique. À ce titre, elle fait le jeu des gouvernements à tendance néolibérale comme modèle de gouvernance des pêcheries nationales et d'aide étrangère aux pêcheries.

Le présent article est consacré à la relation centrale entre le néolibéralisme et la cogestion. Il est étayé d'exemples glanés en Nouvelle-Écosse, au Canada. Il nous semble que cette analyse peut être étendue à d'autres États-nations où la gouvernance des pêcheries est imprégnée d'idées néolibérales, notamment au Danemark (Høst 2011), en Norvège (Hersoug 2005), et, si l'on inclut les quotas individuels transférables (QIT), en Islande (Matthiasson et Agnarsson 2010) et en Nouvelle-Zélande (Connor et Shallard 2010 ; Duncan 2011 ; Hersoug 2002). De plus, comme l'illustre l'approche du Centre international de recherches pour le développement (CIRD) canadien, elle peut également être appliquée à la gestion des pêcheries artisanales dans le monde en développement, où d'aucuns estiment que « les gestionnaires doivent mieux contrôler l'accès » (droits de propriété) (Davy 2002:viii) et pour lesquelles on recommande « de nouveaux systèmes de gouvernance tels que la gestion axée sur les communautés ou la cogestion et une utilisation renforcée des connaissances locales sur les pêcheries » (Davy 2002:vii).

Plus récemment, une perspective de « droits humains » a été ajoutée par Allison et al. (2011), Allison (2011) et Charles (2011), dans le prolongement d'observations de la FAO (2005:3) selon lesquelles « ... l'éthique de la pêche porte sur les valeurs, règles, devoirs et les vertus pertinents à la fois pour le bien-être de l'être

humain et le bon état de l'écosystème, et elle fournit une analyse normative critique des questions éthiques qui sont en jeu dans ce secteur d'activités humaines ». Une telle conception des droits humains en appelle au sens de la moralité et de la justice, en particulier dans l'acceptation et la consécration libérales-démocrates de ces vertus. Implicitement, l'État néolibéral est envisagé comme un ardent défenseur de la justice sociale et économique.

Bien que d'un point de vue superficiel ces initiatives semblent largement positives, elles ont non intentionnellement donné lieu à l'acceptation de nombreuses idées reçues qui n'ont fait l'objet ni de recherches approfondies ni d'une quelconque démonstration. Des approches inconsidérées de la gouvernance ont par conséquent été encouragées, en particulier l'organisation et la mobilisation des communautés par le gouvernement. En effet, l'aspect sociologique pourtant important des implications de ces nouvelles approches appliquées à des contextes de pêche très circonscrits a été à peine envisagé. Tout ceci ressort clairement de la vision du monde relayée par de nombreux chercheurs éminents s'exprimant sur la gouvernance, l'État et les pêcheries artisanales. Pensons notamment aux simplifications selon lesquelles l'État agit pour le bien commun et les intérêts socioéconomiques de ses citoyens, ou que les droits de propriété sont essentiels à l'exploitation rationnelle et durable des ressources naturelles. Ces prémisses, non explorées voire même peut-être non perçues par ceux qui les formulent, ont récemment été démenties avec brio par Bromley (2009).

Pire encore, il ne semble pas être clairement compris que de telles propositions facilitent la pénétration des valeurs et des modes de fonctionnement néolibéraux et trahissent dès lors les prétendus bénéficiaires. Certaines caractéristiques politico-économiques essentielles des pêcheries artisanales sont ainsi mises de côté, telles que l'inégalité des classes sociales, l'appropriation des richesses et l'exploitation basée sur les classes, qui doivent être prises en compte afin de surmonter la pauvreté, les inégalités et l'impuissance. Nos recherches en ligne le démontrent (voir Davis et Ruddle 2009). Une recherche Google du 28 août 2011 sur les mots clés « pêcheries et gestion » et « gouvernance des pêcheries » a respectivement généré 8,43 et 8,14 millions de résultats, alors qu'une recherche identique dans Web of Knowledge a donné lieu à 1 620 et 56 400 résultats respectivement. Par ailleurs, une recherche dans Web of Knowledge datant du 15 août 2011 sur « la recherche et la gestion des pêcheries » a généré 1 600 articles scientifiques publiés depuis 1987. Les termes « néolibéralisme et pêcheries » n'ont quant à eux donné que deux résultats, ce qui vient confirmer l'observation de Høst (2011:4) selon laquelle « dans les disciplines liées à la gestion et à l'économie des pêcheries, les idées et les projets politiques néolibéraux semblent vivre une vie discrète mais influente... » Le deuxième résultat est intrigant lorsque l'on sait que depuis trente ans la recherche sociale sur les pêcheries se concentre sur la « gouvernance » et la gestion. Comment expliquer une telle omission ?

La présente exploration de la cogestion et étude succincte de l'approche de « droits humains » a vocation à analyser les principaux concepts et les présupposés d'une série de documents récents consacrés à la gouvernance et identifiés au terme de recherches sur Internet, ainsi que de divers articles d'un récent recueil (Chuenpagdee 2011), avec à l'appui deux vignettes sur les pêcheries artisanales en Nouvelle-Écosse. L'argument central posé est que la cogestion, loin d'être un concept bienveillant de partage du pouvoir, transfère les obligations et les responsabilités sur les épaules des citoyens-utilisateurs — les « parties prenantes » dans le jargon néolibéral — dans un effort de rationalisation des pêcheries. Le présent article nous permet de poser le premier jalon de notre mission, laquelle consiste à isoler et à illustrer les principales manifestations démontrant que les « approches récentes » de la gouvernance trahissent en fait les pêcheries artisanales et les perspectives offertes par la recherche sociologique.

À propos du terme « néolibéralisme »

Le néolibéralisme est étroitement lié aux idées économiques néoclassiques, en vertu desquelles les individus ne sont liés que par leurs relations sociales simples et partout similaires sur un marché. Par ailleurs, le comportement et les institutions au-delà du marché sont également envisagés de manière uniforme quel que soit le lieu, avec un impact minime sur les activités économiques (Bruton 1985), et tout changement résulte d'influences extérieures (Feldman 1987). Dans l'économie néoclassique, le fossé entre la théorie et la réalité est énorme et ancré dans le concept universaliste spéculaire de l'*Homo economicus*, qui réagit invariablement comme un être « rationnel, motivé par son intérêt personnel, cherchant à maximiser l'utilité et présentant des préférences bien déterminées » (Hirsch, Michaels et Friedman 1987:322). La vie économique quotidienne est réduite à l'aspect déterministe et pseudo universel du « choix rationnel », qui peut être aisément représenté dans des modèles formels (Barnes 1988) comme l'un des objectifs fondamentaux de l'étude économique néoclassique.

Une telle approche téléologique ne peut intégrer les relations de pouvoir, l'influence profonde des intérêts déguisés sur le comportement du marché et les aspects de classe sociale et de structures et dynamiques de groupe qui l'accompagnent. L'incorporation de facteurs non économiques est condamnée comme déviante par rapport à la rigueur scientifique du cadre conceptuel néoclassique et de ses modèles essentiels mais excessivement simples (Brohman 1995). Les prémisses du néolibéralisme pèchent donc par leur absence totale de prise en compte des caractéristiques culturelles, historiques ou sociales du « monde réel ». Par conséquent, les approches de la gestion des ressources basées sur les prémisses du néolibéralisme et ancrées dans l'économie néoclassique ont peu de chances d'aboutir. En effet, Amin (2004:11) envisage ces idées comme un « capitalisme imaginaire », « plus proche [...] de la sorcellerie que de la science naturelle qu'il prétend imiter ».

L'intérêt massif pour le néolibéralisme a donné lieu à une pléthore de définitions et d'acceptions (Hartman 2005 ; McCarthy et Prudham 2004). Les plus fréquentes sont compilées par Hartman (2005:58–59) qui décrit le néolibéralisme comme « une doctrine économique en vertu de laquelle la méthode de marchés libres (autorégulés) domine non seulement pour le traitement des questions économiques des nations, mais également comme idéologie politique applicable à toutes les questions de gouvernance », au sein de laquelle le rôle premier de l'État se limite à défendre et à garantir les titres et les droits de propriété privée et les contrats. Il s'agit donc de faire primer une notion individualiste des droits et des libertés sur les orientations et les pratiques collectivistes, notamment à travers la notion d'émancipation et d'action individuelles permettant de « libérer » les individus pour améliorer et employer leurs compétences et leurs capacités de manière innovante et dans un esprit d'entreprise tout en garantissant le respect de la propriété privée (Hartman 2005). La contribution de l'État consiste à aider les citoyens-individus à « exercer leur liberté » (Hartman 2005:60) en fournissant l'accès à une propriété privatisée, alliée à la responsabilité de l'utiliser dans son intérêt personnel et de manière compétitive et créative. Cela implique « une marchandisation généralisée » (McCarthy et Prudham 2004:276). Dans l'éthique néolibérale, tout ce qui a de la valeur, y compris le travail humain individuel et les capacités de production / création, doit pouvoir être mis sur le marché (en tant que marchandise pouvant faire l'objet de transactions). Pour ce faire, tout doit être transformé en propriété aliénable (marchandise) susceptible de faire l'objet de transactions à travers un processus de droits et de titres de propriété privée garantis par l'État. Dans ce sens, le marché est considéré comme « un instrument puissant de civilisation, inculquant des vertus telles que la prudence, la diligence, la ponctualité et le contrôle de soi » (Hindess 2001:26). Par extension, garantir les règles du marché et de la propriété tout en réduisant ou en éliminant les activités économiques extérieures au marché implique que la règle du marché peut être utilisée comme un instrument puissant pour les politiques de développement et la gestion de l'extraction des ressources naturelles.

Le fait de présupposer l'existence et la nécessité de la propriété privée en tant que bien tangible, aliénable et transférables est le principe fondateur essentiel et le référent central (voir par exemple Mansfield 2001 ; Pomeroy, Katon et Harkes 2001). Par ailleurs, comme le souligne Mansfield (2004), il convient de comprendre que ce présupposé néolibéral est évident et élaboré, que la propriété soit individuelle ou collective, lorsque la possession et les droits de propriété sont conceptualisés comme conditions sine qua non de la rationalité économique, de l'intérêt personnel, de l'action et de la subsistance. Concernant les pêcheries en particulier, Mansfield (2004:314) observe que « le développement des droits de propriété dans les pêcheries est lié à la focalisation néolibérale sur les marchés en tant que forme centrale de gouvernance [...] partant du

principe que les droits de propriété privée sont nécessaires au fonctionnement des marchés, lesquels sont à leur tour nécessaires à l'optimisation du comportement économique et environnemental ».

L'État néolibéral a donc le rôle central mais limité de promouvoir la mise en œuvre d'une discipline de marché basée sur la propriété privée dans tous les aspects majeurs de la vie et de l'organisation sociale. Ce faisant, l'État est supposé faire progresser les libertés individuelles, libérer les capacités créatives et novatrices, émanciper les citoyens et promouvoir la « vraie » démocratie. Les principales méthodes employées impliquent de déléguer des fonctions administratives à « la communauté » et d'« aider » « les individus à aligner leurs désirs individuels sur ceux du gouvernement et à acquérir les vertus leur permettant de devenir des entrepreneurs auto-régis » (Hartman 2005:63). Les citoyens s'embourbent dans la notion d'obligation plutôt que de droits et « le lexique employé tourne autour de la notion de contrat et " d'obligation mutuelle " des deux parties » (Hartman 2005:63).

Le vocabulaire associé est important. « Bonne gouvernance », ainsi qu'« émancipation », « participation populaire », « responsabilité » et « démocratie » qui y sont liées, sont parmi les concepts les plus promus par certains gouvernements occidentaux tant au niveau national qu'à l'étranger, à travers les agences internationales de développement et leur position dominante au sein des institutions spécialisées des Nations unies. Comme l'observe Hindess (2001:35), « alors que la démocratie moderne permet aux citoyens de jouer un rôle limité dans le gouvernement de l'État auquel ils appartiennent, il s'agit souvent d'assurer un degré de légitimité pour les activités de l'État que d'autres régimes ne peuvent atteindre. C'est cet aspect, plutôt que l'expansion du contrôle populaire lui-même, qui attire particulièrement les agences de développement et les institutions financières qui promeuvent la démocratie en tant que fondement de la bonne gouvernance ».

Bien entendu, ce faisant, l'État facilite et encourage les conditions permettant à la classe sociale dominante émancipée d'intensifier l'extraction des richesses et l'accumulation de capital à des coûts sans cesse plus faibles. En résumé, l'État néolibéral et ses organes internationaux associés ne doivent pas être confondus avec une image de garant bienveillant et paritaire de l'intérêt public, de l'équité et de la représentation démocratique. C'est pourtant cette perspective qui imprègne les hypothèses sous-tendant les approches modernes de la gouvernance des pêcheries dans la recherche en matière de sciences sociales.

La cogestion et ses lacunes

La cogestion est l'approche récente la plus appliquée à la gouvernance des pêcheries. Depuis les années 80, elle est privilégiée car elle favoriserait la durabilité des

ressources et la participation des artisans pêcheurs. Si l'on en croit ses partisans, elle se caractérise par des accords administratifs en vertu desquels des groupes d'utilisateurs et des institutions publiques participent et collaborent à la prise de décision en matière de gestion des ressources (voir par exemple Jentoft 1989 ; Jentoft, McCay et Wilson 1998 ; Pomeroy et Berkes 1997 ; Sen et Nielsen 1996). Des mots clés tels que « collaborer », « partager » et « coopération » sont saupoudrés dans les discussions sur la signification de la cogestion, laquelle décentraliserait la prise de décision par transfert et délégation de l'autorité. Les utilisateurs de ressources s'en verraient donc émancipés. De telles qualités et résultats sont présentés comme souhaitables pour la démocratisation de la prise de décision, la justice sociale, une plus grande conformité des utilisateurs et des ressources plus durables. À première vue, tout ceci semble éminemment vertueux et progressiste. Malheureusement, la réalité n'est pas si simple.

La première difficulté réside dans la présomption selon laquelle l'État libéral-démocrate est disposé à partager l'autorité afin d'émanciper les marins pêcheurs et de contribuer à la justice sociale. Par exemple, dans leur récente évaluation de la cogestion des pêcheries artisanales chiliennes, Marin et Berkes (2010) ne déterminent pas les impacts négatifs de la cogestion sur les pratiques de gouvernance préexistantes, mais louent la « centralité des institutions étatiques », « la stabilité de l'État » et « l'État de droit » tout en reconnaissant que « l'alliance entre bureaucratie et rigidité du droit définit un système dominé par l'État avec peu de place pour l'apprentissage et l'innovation ascendants » (Marin et Berkes 2010:856). Cela démontre précisément que l'absence de sophistication conceptuelle et d'analyse de l'État néolibéral a donné naissance à une pensée confuse et contradictoire.

Au contraire, l'État néolibéral transfère et délègue, comme l'observe Hartman (2005:69), afin de « produire des sujets dociles qui s'auto-disciplinent au nom de l'initiative et de la responsabilité individuelles ». L'État néolibéral mène donc à bien des politiques réglementaires et cherche à transférer les responsabilités et les coûts sur les citoyens, considérés comme des « clients », des « utilisateurs » et des « parties prenantes ». L'État promeut ainsi l'imposition d'une logique et d'une discipline de marché afin d'organiser et d'exprimer les nouvelles responsabilités de gestion. À son tour, cela encourage l'interaction des intérêts de subsistance, envisagés selon une optique individualiste, et des responsabilités de gestion.

Une fois définis et ancrés dans cette forme de gestion participative, les moyens de subsistance sont extraits de leurs contextes et relations socioculturels coutumiers et redéfinis comme des moyens étroits et nécessaires d'atteindre des objectifs économiques. La signification est rattachée au soi et à sa promotion au sein des structures et processus administratifs. L'intérêt personnel est séparé et éloigné des relations, dynamiques et contraintes sociales coutumières, pour

être ensuite carrément placé dans le domaine de la performance individuelle, mesurée par les « gains d'efficacité » favorisés par le marché et associée à des variables telles que l'offre, la demande, les coûts et les revenus. Les utilisateurs n'ont d'autre choix que d'adopter la discipline comportementale et organisationnelle requise par la gestion participative et ses responsabilités. Mais ce faisant, ils compromettent fatalement leurs capacités sociales à s'opposer et à résister à la définition néolibérale de ce qui importe et de l'orientation à donner à leur vie. Contrairement aux idées reçues des partisans de la cogestion dans les pêcheries, l'État néolibéral et ses corollaires internationaux ne favorisent absolument pas la justice sociale, les droits et l'émancipation à travers une gestion collégiale avec les citoyens-clients.

Dans le vortex néolibéral, la cogestion requiert également l'adoption par les utilisateurs de ressources de méthodes d'organisation et de prise de décision étrangères à leurs pratiques coutumières. La cogestion collégiale appelle de nouvelles formes d'organisation, un leadership formel et des spécialistes administratifs, des processus de prise de décision, etc. La collaboration, le transfert et la délégation ne sont possibles que si tous partagent des attributs organisationnels et des rationalités de fonctionnement. Les autorités étatiques et les gestionnaires ne peuvent donc traiter qu'avec des entités et des représentants qui incarnent fondamentalement une compréhension mutuelle de ce qui est important, adoptent une vision du monde et un langage communs et prennent des décisions cohérentes par rapport aux pratiques et aux objectifs néolibéraux (Ralston Saul 1992). Ces exigences caractérisent ce qui est communément considéré comme le « développement institutionnel » au niveau local, une condition préalable de la cogestion. En effet, ce « développement institutionnel » est généralement présenté comme un avantage supplémentaire des initiatives de cogestion permettant de développer de nouvelles capacités au niveau local. Ces méthodes doivent primer sur les pratiques coutumières utilisées par les artisans pêcheurs ou exister en marge de ces dernières (voir par exemple Gelcich et al. 2006). Les partisans de la cogestion, également ardents défenseurs de la participation universelle, de l'émancipation et de la « voix », encouragent, de manière intentionnelle ou non, la transformation des sociétés de pêche artisanale d'entités valorisées et plébiscitées à des entités exécrées. Dans le cadre de ce processus, les justifications essentielles qui encadrent les relations sociales et sont exprimées à travers elles s'éloignent d'un mode de vie ancré dans la société et désigné par elle pour le remplacer par une activité professionnelle égocentrique et institutionnalisée qui internalise et codifie les principes de base des évaluations et de la discipline de marché néolibérales.

Par ailleurs, les défenseurs de la cogestion supputent que la « propriété » est un aspect central d'une gouvernance efficace des ressources marines (voir par exemple Bromley 1991, 1992 ; Hanna, Folke et Mäler 1996). Hanna (1998:3) illustre la perspective néolibérale,

observant qu'une « forme donnée de droits de propriété » assignés et clairement spécifiés « est nécessaire pour la cogestion, car sans elle, il n'existe aucune définition ou garantie de participation légitime ou des conditions faisant le lien entre les groupes d'utilisateurs, et entre eux et le gouvernement ». Le rapport des pêcheurs aux sites de pêche, aux ressources et aux moyens de subsistance, et leur possession tacite, légitimement en soi leur participation à la pêche en mer et aux décisions qui la concernent. L'utilisation commune du terme « partie prenante » pour qualifier ceux qui sont impliqués dans la pêche en mer locale le démontre bien. Par exemple, Jentoft (2003:3) insiste sur le fait que la cogestion suppose « un processus collégial et participatif de prise de décision réglementaire associant les représentants de groupes d'utilisateurs, d'agences publiques, d'instituts de recherche et d'autres parties prenantes ». Souvent interchangeable avec le terme plus descriptif « utilisateur », « partie prenante » rappelle les prospecteurs de minerai faisant valoir leur droit sur un filon ou, dans le monde des affaires, les particuliers ou les groupes qui ont une participation dans une organisation. Le terme, utilisé pour dénoter les relations des marins pêcheurs, incarne sans faillir toutes les valeurs du néolibéralisme. Plus précisément, pour qu'un particulier soit considéré comme « pre-nant partie », il doit être défini à travers sa relation à la « propriété ».

Hanna (1998:4) commente : « intégrer les parties prenantes au processus de gestion est un aspect essentiel de la cogestion [...] La mission institutionnelle consiste à maximiser la représentation afin que les décisions reflètent une gamme complète d'intérêts et que les parties prenantes soient aussi investies que possible dans le processus. » La caractérisation « partie prenante » incarne la représentation libérale-démocrate des types de conditions institutionnelles et juridiques nécessaires à un système juste, universel, propice à l'expression de la « voix » de chacun, à l'émancipation et à la justice. Tout ceci dépend largement de la notion de liberté et des droits inhérents à l'individu et de la présomption selon laquelle les individus en possession d'eux-mêmes sont libres d'utiliser cette possession comme ils le jugent bon. La liberté nécessite donc avant tout l'établissement et l'institutionnalisation de la propriété (à savoir la propriété de soi en tant que « droit »). La propriété, et en particulier les relations d'échange entre les particuliers détenteurs de propriété, caractérisent la base supposée de l'organisation sociale, des institutions et des relations libérales-démocrates. Si l'auto-possession est la condition première, elle ne revêt tout son sens que lorsqu'elle est associée à une propriété matérielle utilisée de manière productive et dans un intérêt essentiellement personnel. La relation de l'individu à la possession et à l'utilisation de la propriété est donc la condition essentielle de l'approche libérale-démocrate de la liberté, de la définition des droits (juridiques ou humains) et de ce qu'elle envisage comme le progrès et le développement (voir MacPherson 1962). De plus, les institutions n'ont de valeur que si elles favorisent tangiblement les

intérêts de ceux qui y sont impliqués et / ou représentés. Par conséquent, le modèle de cogestion, quels que soient les détails spécifiques de sa formulation, suppose que la notion néolibérale et le principe essentiel de propriété soient fondamentaux dans l'organisation et la promotion des intérêts humains.

Il convient de souligner que de nombreux partisans de cette approche insistent sur le fait que les accords de cogestion répondent aux besoins des artisans pêcheurs en matière de justice sociale et distributive (voir notamment Hauck 2011). Pourtant, les conditions économiques politiques sous-jacentes aux injustices sont rarement étayées par des données ou des analyses empiriques de fond. Les concepts tels que la classe sociale, l'appropriation des richesses, le pouvoir et l'exploitation sont clairement absents de la nouvelle littérature sur la gouvernance, d'autant que les caractéristiques et les résultats économiques, politiques et sociaux associés à la détermination des prix des produits de la mer et aux structures et processus de marché sont rarement mentionnés comme facteurs déterminants de la pauvreté et de l'impuissance (voir par exemple Jentoft et Eide 2011).

Ainsi, dans un effort bien intentionné mais vain au final, un partisan éminent de la cogestion a récemment souligné l'absence d'analyse du pouvoir dans la recherche sur la gestion des pêcheries et la nécessité d'y remédier (Jentoft 2007). L'approche de Jentoft est problématique, principalement du fait de son apparente incapacité à reconnaître que le pouvoir est ancré dans les structures économiques, politiques et sociales et exprimé à travers elles, structures servant à maintenir et à promouvoir les intérêts matériels des classes sociales dominantes, au sein des systèmes de production ou d'échange de produits. Le pouvoir est donc la conséquence et l'instrument de l'hégémonie (domination et relations de classes) et non la source de celle-ci. Afin d'identifier et de comprendre le pouvoir dans ces contextes, il faut avant tout isoler et examiner la structure et les dynamiques des systèmes de classe sociale, en particulier les relations sociales et économiques de l'appropriation des richesses et de l'exploitation des collecteurs ainsi que leur base (notamment la détermination des prix des produits). Cette analyse ne cadre pas avec la position selon laquelle « ... la cogestion est définie comme un partage de pouvoir [...] via l'introduction d'un système qui place les parties prenantes sur un pied d'égalité dans l'exercice du pouvoir et la protection face à celui-ci » (Jentoft 2007:428). L'évaluation explicite de la capacité de l'État libéral-démocrate à agir dans l'intérêt du bien-être des citoyens et à envisager les droits de propriété comme la référence légitime et nécessaire pour l'organisation ne fait qu'ajouter à la confusion conceptuelle et analytique.

Enfin, le concept de « communauté » est erronément idéalisé et défini dans la plupart des documents (Li 1996). Cela s'explique en partie par le fait que ces soi-disant communautés se caractérisent par des frontières multiples qui se chevauchent (Ruddle 1996), que, souvent, leurs membres changent, que

leur portée géographique est extrêmement variée et qu'elles se différencient en interne par des caractéristiques notamment liées à la religion, à la classe sociale et à l'ethnie. Par ailleurs, on suppose généralement, jusqu'à parfois l'affirmer, que contrairement à l'État inefficace, les communautés rurales et en particulier « traditionnelles » vivent depuis longtemps de manière durable, en harmonie avec la « nature » (voir par exemple McCay et Acheson 1987). De telles images inexacts, réductrices et simplificatrices d'une « communauté idéalisée » ont été utilisées dans l'optique de modifier radicalement les idées stéréotypées et conventionnelles selon lesquelles « la tragédie du commun était inévitable » (Acheson 1989) ou que les populations rurales étaient en retard et ignorantes alors que les connaissances scientifiques et les systèmes de gestion étaient supérieurs (Chambers 1983). Passé et présent, ainsi que fiction et réalité sont confondus pour produire un type « idéal » de communauté qui pèse probablement davantage que la simple réalité dans le lobbying politique (Li 1996). Bien entendu, les notions homogénéisatrices de « communauté » font également fi de la question essentielle de savoir qui exactement au sein de ces communautés sera en charge du développement des capacités, de la prise de décision, du contrôle des organisations et de la gestion des ressources (voir Béné et Neiland 2004). Souvent, ces enjeux sont envisagés en faisant vaguement référence à des « parties prenantes » communautaires vecteurs de participation et d'émancipation.

Exemple de cogestion néolibérale : Nouvelle-Écosse

Depuis vingt ans, la Direction Ports pour petits bateaux (PPB) du ministère des Pêches et des Océans du Canada s'efforce de se départir d'une propriété développée et supervisée au nom des artisans pêcheurs et des plaisanciers. Ainsi, en 1995, la Nouvelle-Écosse comptait 308 ports pour petits bateaux, dont 47 % ont été vendus ou cédés. Les 164 restants sont « cogérés » en « partenariat » entre la Direction PPB et des autorités portuaires locales sans but lucratif. La Direction PPB a créé le programme des administrations portuaires il y a vingt ans afin de faciliter cette transition. Elle aide ainsi les utilisateurs à assumer leurs responsabilités de gestion (GoC 2008, 2011), en s'organisant en administrations portuaires dûment constituées qui, une fois « certifiées » par la Direction PPB, doivent alors louer les infrastructures de celle-ci. Les administrations locales sont responsables de toutes les questions administratives et d'entretien quotidiennes. Le rôle de la Direction PPB dans ce « partenariat » est de recevoir les propositions de réfections ou d'expansions majeures des infrastructures et de décider quels « partenaires » portuaires soutenir.

Cet exemple illustre comment l'État utilise la cogestion pour faire peser le poids des responsabilités et des coûts de fonctionnement sur les citoyens-utilisateurs, tout en dispensant les pouvoirs publics de fournir des infrastructures essentielles au maintien des moyens de subsistance. Il s'agit d'un élément central

de la politique du gouvernement canadien qui vise à rationaliser les pêcheries artisanales en concentrant les capacités sur des ports « centraux » tout en abandonnant littéralement d'autres. Progressivement, les marins pêcheurs incapables de supporter les coûts supplémentaires de l'utilisation de ports non centraux sont écartés, ce qui participe à l'objectif du gouvernement de réduction des capacités et des coûts d'entretien. Comme un pêcheur l'aurait observé en réponse à un désengagement récent de la Direction PPB, « il n'est pas impossible de pêcher en basant ses opérations dans le [port central local], mais à partir du moment où cela représente une heure et demie, voire deux heures, de transport supplémentaire chaque jour en plus des coûts de carburant, de main-d'œuvre et d'usure du matériel, il ne s'agit pas d'une bonne solution » (Beswick 2011:A7). Par ailleurs, les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'autorité portuaire accordent la priorité aux tendances et à la « discipline de marché » néolibérales. Les autorités portuaires locales doivent donc compter sur les utilisateurs pour couvrir les coûts, ce qui renforce la vulnérabilité des pêcheurs à leur hausse et aux fluctuations des prix des ressources.

Pendant ce temps, la Direction PPB salue les administrations portuaires comme « essentielles à la vie sociale et économique de nombreuses communautés [...] qui dépendent des ports locaux. [Elles] font le lien entre les populations et les eaux voisines en maintenant des infrastructures portuaires vitales en bon état [et] elles jouent également un rôle essentiel de représentation des besoins de leurs utilisateurs au niveau des communautés et de diverses parties intéressées » (GoC 2011). Ce qui était jadis envisagé comme une responsabilité et un devoir du gouvernement libéral-démocrate, chargé d'appuyer le tissu économique local à travers la fourniture et l'entretien d'infrastructures essentielles, dépend à présent largement d'une « participation volontaire [où] quelque 5 000 personnes donnent généreusement de leur temps au sein de plus de 550 autorités portuaires à travers le Canada. L'effort bénévole approche les 135 000 heures par an, ce qui équivaut à presque 70 personnes à temps plein » (GoC 2011). Tout en imposant les méthodes et la discipline de marché néolibérales et en transférant les responsabilités, les coûts et les risques, l'État loue ce nouveau bénévolat et l'accord de cogestion. Ce langage chaleureux et enjoué masque la justification et l'intention essentielles de la « cogestion » et du « partenariat », à savoir le transfert du poids et des responsabilités chez les citoyens utilisateurs afin de rationaliser les pêcheries.

L'approche de « droits humains »

Récemment, il a été avancé qu'une approche « basée sur les droits humains » serait davantage propice aux intérêts des pêcheries artisanales que les systèmes de gouvernance actuels (voir par exemple Allison et al. 2011 ; Charles 2011). En effet, l'intégration de la gouvernance dans le cadre des conventions internationales

existantes en matière de droits humains contraindrait les gouvernements à faire face, entre autres, aux questions de la pauvreté des revenus et des actifs, de l'insécurité alimentaire, de la marginalisation, du risque, de la mauvaise éducation et de l'accès inadapté aux soins de santé. Par ailleurs, Allison et al. (2011) ont souligné qu'une approche de « droits humains » permettrait aux peuples dépendants des pêcheries de mieux tirer parti que par le passé des horizons ouverts par la gouvernance. Pour ces partisans comme pour d'autres, une approche axée sur les droits humains serait axée sur la transformation des conditions politiques, des questions et des processus de prise de décision au cœur des notions d'injustice, d'inégalité et de pauvreté. Si des termes tels qu'« émancipation », « pauvreté » et « injustice » sont une fois de plus associés à cette théorie, on recense peu d'analyses non ambiguës des conditions économiques, politiques et sociales sous-jacentes, à l'exception d'un volume notable d'articles publiés par Béné et auteurs associés, principalement consacrés aux pêcheries artisanales africaines et continentales (voir par exemple Béné, Hersoug et Allison 2010 ; Béné et Neiland 2004, 2006).

Puisqu'à elles seules les pêcheries ne peuvent satisfaire leurs exigences nutritionnelles, comme l'a observé de longue date Raymond Firth (1946), les pêcheurs marins doivent nouer des relations d'échange. Cela signifie que la pêche à temps plein nécessite la production de marchandises à des fins d'échange ou de vente et que dans les faits, la qualité de vie des pêcheurs dépend des conditions des échanges économiques (voir Béné, Hersoug et Allison 2010 ; Béné et Neiland 2004, 2006). Notons que cette condition essentielle est généralement omise par les défenseurs des droits humains, bien que dans de nombreux cas la pauvreté dans les pêcheries découle directement des processus et des relations déterminant la valeur des prises. La pauvreté des pêcheurs est donc fonction de circonstances politiques et économiques sur lesquelles ils n'ont généralement aucun contrôle. L'économie politique locale, régionale, nationale et internationale déterminant les valeurs des produits, la répartition et l'accumulation des richesses, le pouvoir et les classes nous est donc plus utile pour comprendre la pauvreté matérielle que l'absence de droits humains.

Si l'on fait fi des caractéristiques sous-jacentes des avantages et de l'exploitation, l'approche des droits humains peut difficilement bénéficier à la majorité pauvre dans une économie politique où les systèmes de production garantissent l'accumulation des richesses d'une petite minorité. Tout aussi dérangement est l'idée selon laquelle l'État-nation est autre chose qu'un instrument organisé pour bénéficier à la classe dominante accumulatrice de richesses. Par exemple, ni Allison et al. (2011) ni Charles (2011) ne reconnaissent l'existence de systèmes de classe subordonnant et exploitant les artisans pêcheurs. Il s'agit là d'une grave omission. En effet, c'est cette privation de la véritable valeur économique de ce que les artisans pêcheurs produisent qui est à la base de systèmes entiers de génération de richesses, d'organisation économique et d'action

politique. C'est ainsi que naît la pauvreté et qu'elle se perpétue. L'État-nation, dans ses relations avec les classes dominantes, défend et protège leurs intérêts spécifiques, notamment les conditions d'appropriation et d'accumulation des richesses. Cela suppose l'appauvrissement des familles et des communautés de marins pêcheurs.

Dans sa structure actuelle, l'État-nation et son économie politique peuvent difficilement permettre de faire face à la pauvreté, à l'injustice et à l'inégalité des pêcheries. Dans de telles conditions, imaginer que l'approche des droits humains détournera la « gouvernance » et l'action étatiques des intérêts de la classe dominante et privilégiée pour les rapprocher de ceux des populations exploitées, marginalisées et appauvries revient à nier les preuves historiques. Bien que la plupart des nations soient signataires des diverses conventions sur les droits humains, les pêcheries artisanales, tout comme les autres moyens de subsistance, demeurent définies par les relations sociales, politiques et économiques associées à l'appropriation économique de la valeur, à l'accumulation des richesses et aux privilèges des classes, eux-mêmes étroitement liés à un cercle sans fin d'exploitation et d'appauvrissement.

Relations sociales et aspects importants pour les artisans pêcheurs : enseignements tirés d'une vignette sur la Nouvelle-Écosse

L'organisation de la vie, des valeurs et des significations des petits pêcheurs contredit majoritairement les idées avancées par la littérature récente sur la gouvernance. Les recherches sociales approfondies et opportunes ont conclu que la pêche artisanale est davantage envisagée comme un mode de vie qu'une profession (voir par exemple Davis 1985 ; Davis et MacInnes 1998 ; Davis et Wagner 2004 ; Matthews 1976 ; Thiesen et Davis 1988). Les relations « de travail » et « sociales » sont indissociables, quelle que soit la localité, car les expériences du quotidien et le parcours de vie sont les mêmes pour tout le monde. Leurs aspects fondamentaux demeurent communs d'une génération à l'autre. Au cœur de leurs relations sociales se trouve une production économique / de subsistance entièrement contrôlée par des groupes composés de membres de la famille immédiate et du groupe social, qui ont tous appris leur rôle auprès de leur famille ou d'amis de celle-ci. La pêche artisanale a toujours été un monde intime et socialement clos. Elle est pratiquée comme un mode de vie et ses participants partagent des valeurs, des attitudes, des comportements et des compréhensions de la culture de pêche locale (Apostle, Kasdan et Hansen 1985 ; Davis et Wagner 2004 ; SRSF 2001a, 2001b ; Thiessen, Davis et Jentoft 1992).

Sur l'eau, les embarcations obéissent souvent à une hiérarchie sociale formelle. Les capitaines occupent des positions d'autorité selon leurs années d'expérience et leurs connaissances accumulées, qui leur permettent de gagner en respect et en influence. Néanmoins, les questions quotidiennes sont généralement tranchées

d'un commun accord entre le capitaine et l'équipage. Sur le plan juridique, les capitaines sont généralement propriétaires de leurs navires et de leur équipement. Cependant, ceci n'a pas grande influence, les attributs et la dynamique des relations sociales de pêche ayant beaucoup plus de poids dans la satisfaction que retirent les pêcheurs de leur activité de subsistance et de leur vie familiale et au sein de la communauté. Mais la propriété des embarcations permet également en particulier aux capitaines de se forger une réputation et de gagner leur statut auprès de leurs pairs. Le succès est ancré dans la nouveauté et dans des aspects tels que le lieu de construction des bateaux, leur équipement et leur conception. Le statut d'un capitaine parmi ses pairs dépend largement de son succès et de la réputation qui l'accompagne. Le statut et la réputation auprès de la famille, des proches et au sein d'une structure de subsistance et d'une communauté sociale sont importants. Ils naissent et se développent dans un cadre social restreint où ce qui importe réellement n'est pas la propriété elle-même mais ce qu'on en fait. Il est certain que la propriété n'est pas envisagée comme la base de la différenciation sociale et économique au sein des communautés et entre les familles. Les membres d'équipage (non propriétaires) peuvent aspirer à devenir capitaines ou propriétaires d'un navire au terme d'un apprentissage « à la barre ».

Cependant, une fois sur la terre ferme, la situation change du tout au tout. Leurs prises débarquées, les petits pêcheurs de Nouvelle-Écosse se trouvent embrigadés dans un processus d'exploitation de « marché portuaire ». Les négociations avec les acheteurs de poisson sur le prix d'achat des prises sont minimales. Les pêcheurs acceptent le prix des acheteurs et des transformateurs. Dans le cas contraire, leurs prises se dégradent rapidement et ne peuvent être vendues. Par ailleurs, la plupart des pêcheurs sont enfermés dans un système patron-client qui contraint les capitaines à « vendre » leurs prises à des acheteurs / transformateurs spécifiques, les dettes et les obligations étant gérées par les acheteurs afin de garantir un approvisionnement régulier de ressources. Cela réduit les pêcheurs à une position subordonnée au sein de la structure locale de classes. En contrôlant la valeur des produits et les relations d'échange, les acheteurs de ressources exercent leur pouvoir pour se tailler la part du lion de la valeur de production. Une série de politiques étatiques néolibérales, de la gestion des ressources / garantie des revenus à la réglementation du financement et de l'exportation en passant par les réglementations environnementales et le développement industriel, garantissent l'hégémonie de la classe dominante et son intérêt matériel dans l'appropriation et l'accumulation des richesses.

Les partisans de la nouvelle gouvernance adoptent l'optique néolibérale, qui opère une distinction entre les capitaines-propriétaires (« parties prenantes ») et les autres membres d'équipage et accordent un intérêt déguisé à la gestion des ressources et à l'accès au statut de capitaine-propriétaire. Cela accentue les différences

socioéconomiques au niveau local et jette les bases des divisions entre les classes sociales au sein des communautés de pêcheurs. Alors que les membres d'équipage faisaient auparavant partie intégrante des relations sociales et des dynamiques de subsistance, au sein de la gouvernance libérale, leur statut est comparable à celui de la main-d'œuvre employée. À ce titre, l'équipage est effectivement exclu de l'adhésion directe aux organisations et aux décisions de gestion locales. Les intérêts économiques des capitaines-propriétaires et de leurs familles sont resitués en opposition à ceux des équipages et de leur famille, des facteurs tels que le retour sur investissement et l'efficacité des entreprises primant sur les obligations, les décisions et les comportements découlant des subsistances encadrées par les relations sociales.

Conclusions

Les « nouvelles » solutions de gouvernance ne correspondent absolument pas aux préceptes qu'elles défendent, parce qu'elles se limitent à promouvoir la nécessité et la priorité d'une propriété en tant que prérequis de l'émancipation locale. La plupart des théories de la nouvelle gouvernance attribuent aux marins pêcheurs, à tout le moins aux propriétaires d'embarcations et aux capitaines, un rôle dans la prise de décision, peut-être comme partenaires des autorités existantes. Clairement, il n'est aucunement envisagé que le système néolibéral sous-jacent se transforme afin de s'aligner sur les priorités ou les pratiques sociales et économiques locales ou d'y contribuer. On ne remet pas non plus en question la place centrale donnée à la propriété et à l'exclusion qui l'accompagne dans ce qui est considéré comme une gouvernance efficace.

En réalité, la plupart des théories de la gouvernance favorisent la pénétration des valeurs néolibérales et, ce faisant, définissent et promeuvent plus en détail la formation et la différenciation des classes sociales au sein des familles et des sociétés locales. En essence, la nouvelle gouvernance n'est qu'une autre manière de transformer les petits pêcheurs en individus avides de profits agissant dans leur propre intérêt selon l'approche des économies néoclassiques. L'incapacité à placer les relations de pouvoir, en particulier celles associées à l'exploitation et à l'appropriation économiques, au cœur même du contexte dans lequel la production, la vente, la transformation et la distribution des ressources marchandisées définissent les moyens de subsistance, démontre que les récentes approches gouvernementales ne sont pas émancipatrices pour les pêcheries artisanales. Puisqu'aucune approche de la cogestion ou des droits humains n'émerge des pratiques et des priorités des cultures, des familles et des sociétés de pêche artisanale, la spécification même de la gouvernance en tant que fonction et priorité désignées révèle les valeurs, les nécessités organisationnelles et les priorités spécifiques imposées par la modernité néolibérale et les pratiques de gouvernance. On associe peu ou prou de valeur ou substance à l'établissement et à la promotion des relations sociales de

production des petits pêcheurs et de leur mode de vie comme référence centrale d'une forme quelconque de gouvernance liée aux pêcheurs et motivée par eux.

La participation aux pêcheries artisanales crée et entretient un mode de vie et une culture locale et protège les familles et les communautés de forces extérieures puissantes qui déshumaniseraient et bouleverseraient les relations sociales accompagnant la production économique et la vie sociale. En Nouvelle-Écosse et dans le monde entier, diverses forces extérieures diligentes sont à l'œuvre pour contraindre les petits pêcheurs à adopter la production et les « efficacités du marché » néolibérales. Ces forces vont des politiques publiques d'allocation et de gestion des ressources marines, aux marchés d'exploitation, en passant par les approches dites « alternatives » et « émancipatrices » de la « nouvelle gouvernance ». Avant tout, ces caractéristiques sont révélées en exposant la logique et les idées qui promeuvent et légitiment, intentionnellement ou non, l'imposition de « l'efficacité d'entreprise » et « la discipline de marché » comme des résultats souhaitables pour les petits pêcheurs.

Par ailleurs, les raisons motivant l'adoption de nouvelles approches de gouvernance peuvent entraver leur mise en œuvre, en particulier parce qu'un objectif commun vient remplacer de précédentes tentatives avortées de gestion halieutique, comme au Canada, où l'organe de gestion des pêcheries s'est heurté à son incapacité à concilier des situations difficiles et à y faire face. Bien qu'une période d'amoindrissement des ressources semble peu opportune pour encourager le transfert des responsabilités de gouvernance aux pêcheurs et à leur communauté, elle est clairement idéale pour les astucieux bureaucrates qui cherchent à rejeter la faute et à échapper à la responsabilité des conséquences de leurs actes. L'expression d'une « voix » efficace et émancipée de la gouvernance ne sera possible que si des ressources économiques sont engagées afin de développer et de soutenir une large gamme de capacités nécessaires et fondatrices allant de capacités indépendances de conception, de mise en œuvre et d'évaluation de la recherche sur les ressources aux moyens nécessaires à l'élaboration, à l'application et à l'exécution des politiques et des pratiques de gestion locales, en passant par le développement de capacités locales d'organisation, de gestion, d'administration et de décision. Certainement, les marins pêcheurs qui peinent à faire face à l'amenuisement des ressources et aux moratoires sur la pêche sont peu susceptibles de générer et de consacrer les ressources économiques et organisationnelles nécessaires à la création et à l'entretien de la cogestion.

La définition des causes génériques et universelles de l'échec de la gouvernance dans les termes de présent généralement acceptés des droits de propriété est loin d'être avisée. Plutôt qu'une approche unique, il faut absolument envisager chaque pêcherie au niveau de ses caractéristiques locales et de son contexte social, économique et historique. Par ailleurs, le caractère et les perspectives des relations et des structures sociales

locales sont plus susceptibles de susciter la réflexion sur la pauvreté, l'inégalité et l'injustice que les capacités organisationnelles à promouvoir les prétentions sur les droits de propriété. Lors de l'introduction de nouveaux accords de gouvernance, il faut absolument reconnaître que la diversité, la complexité et la dynamique des pêcheries artisanales conjurent les simples panacées. La gouvernance introduite n'aboutira que lorsque la complexité, la diversité et l'évolution des facteurs contextuels des pêcheries artisanales sont prises en compte et lorsque l'ensemble des divers « acteurs » spécifiques locaux sont impliqués. Une recherche rigoureuse dans sa conception et sa mise en œuvre peut jouer un rôle essentiel pour illustrer les conditions et l'évolution des pêcheries artisanales, en particulier parce que les caractéristiques culturelles, les relations sociales, l'offre de main-d'œuvre et la marginalisation sont des facteurs essentiels bien que largement peu pris en compte, dans la conception et la mise en œuvre des politiques sur les pêcheries.

Les solutions de cogestion et celles fondées sur les « droits humains » tiennent rarement compte des conditions « sur le terrain », leur préférant une approche générique ou idéologique. On fait largement fi du besoin de faire entendre la « voix » de chacun, ainsi que des spécifications et des méthodes associées. C'est pourtant nécessaire au transfert de pouvoirs réels et substantiels sans lesquels il ne saurait y avoir d'« alliance » entre les priorités locales et les caractéristiques de la gouvernance des ressources. Ce qui est particulièrement préoccupant, c'est que la plupart des défenseurs des « nouvelles » approches de la gouvernance se désintéressent totalement de la question de l'exercice local du pouvoir économique et des intérêts déguisés qu'il représente. Il existe donc peu d'analyses de la structure et des dynamiques déterminantes du marché local eu égard à la définition, à l'allocation et à la répartition des valeurs des ressources. Dans un contexte économique de production, de capital d'entreprise, de profit et d'accumulation de capital, le pouvoir et la capacité à gérer les ressources ne peuvent être dissociés de la question de la répartition et de la dynamique de pouvoir autour de l'achat, de la vente, de la transformation et de la commercialisation des ressources. L'analyse et la compréhension des potentialités et des liens entre les pratiques et les relations locales d'une part, et les initiatives promouvant une approche centrée sur les pêcheurs et déterminée par eux (contrôle de la commercialisation, coopératives et négociation / détermination du prix des ressources), d'autre part, participerait davantage à la défense des intérêts économiques et sociaux des pêcheurs qu'une plaidoirie en faveur d'approches de gouvernance susceptibles de ne faire que mettre à mal les forces sociales et culturelles préexistantes déjà ébranlées.

Remerciements

La recherche mentionnée ici est soutenue par le Conseil des recherches en sciences humaines du Canada, sous les numéros de dotation 833-99-1012, 833-2002-2000

et 410-2009-0234. Les auteurs remercient le Dr Alex Khasnabish et les réviseurs de Human Organization pour leurs commentaires et suggestions judicieux et utiles.

Bibliographie

- Acheson J. 1989. Management of common property resources. p. 351-378. In: Plattner S. (ed). *Economic Anthropology*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Allison E.H. 2011. Should states and international organizations adopt a human rights approach to fisheries policy? *Maritime Studies* 10(2): 95-116.
- Allison E.H., Ratner B.D., Asgard B., Willmann R., Pomeroy R.S. and Kurien J. 2011. Rights-based fisheries governance: From fishing rights to human rights. *Fish and Fisheries* 13(1):14-29.
- Amin S. 2004. *The liberal virus: Permanent war and the Americanization of the world*. New York: Monthly Review Press.
- Apostle R., Kasdan L. and Hanson A. 1985. Work satisfaction and community attachment among fishermen in southwest Nova Scotia. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences* 42(2):256-267.
- Barnes T.J. 1988. Rationality and relativism in economic geography: An interpretative review of the Homo economicus assumption. *Progress in Human Geography* 12(4):473-496.
- Béné C. and Neiland A. E. 2004. Empowerment reform, yes...But empowerment of whom? Fisheries decentralization reforms in developing countries: a critical assessment with specific reference to poverty reduction. *Aquatic Resources, Culture, and Development* 1(1):35-49.
- Béné C. and Neiland A.E. 2006. From participation to governance: A critical review of the concepts of governance, co-management and participation, and their implementation in small-scale inland fisheries in developing countries. *WorldFish Center Studies and Reviews* 29. Penang, Malaysia: The WorldFish Center and Colombo, Sri Lanka, and The Consultative Group on International Agricultural Research Challenge Program on Water and Food.
- Béné C., Hersoug B. and Allison E.H. 2010. Not by rent alone: Analysing the pro-poor functions of small-scale fisheries in developing countries. *Development Policy Review* 28(3):325-358.
- Beswick A. 2011. Pictou County group grudgingly takes wharf. *The Chronicle Herald* (Halifax, Canada), September 7:A11.
- Brohman J. 1995. Economism and critical silences in development studies: A theoretical critique of neoliberalism. *Third World Quarterly* 16(2):297-318.

- Bromley D.W. 1991. *Environment and economy: Property rights and public policy*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Bromley D.W. 1992. *Making the commons work*. San Francisco, CA: Institute of Contemporary Studies Press.
- Bromley D.W. 2009. Abdicating responsibility: The deceits of fisheries policy. *Fisheries* 34(6):280–290.
- Bruton H.J. 1985. The search for a development economics. *World Development* 13(10–11):1199–1124.
- Chambers R. 1983. *Rural development: Putting the last first*. Harlow, UK: Longman.
- Charles A.T. 2011. Good practices for governance for small-scale fisheries. p. 285–299. In: Chuenpagdee R. (ed). *World small-scale fisheries contemporary visions*. Delft: Eburon.
- Chuenpagdee R. (ed). 2011. *World small-scale fisheries: contemporary visions*. Delft: Eburon.
- Connor R. and Shallard B. 2010. Evolving governance in New Zealand fisheries. p. 347–359. In: Grafton R.Q., Hilborn R., Squires D., Tait M. and Williams M.J. (eds). *Handbook of marine fisheries conservation and management*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Davis A. 1985. *You're your own boss: An economic anthropology of small boat fishing in Port Lameron Harbour, southwest Nova Scotia*. PhD dissertation, University of Toronto.
- Davis A. and MacInnes D. 1998. Ties that bind and define: Marriage, inheritance, and gender in 19th century Nova Scotian coastal communities. p. 149–169. In: Ilcan S. and Phillips L. (eds). *Household, gender, and culture: International perspectives*. Westport, CN: Greenwood Publishing Group.
- Davis A. and Ruddle K. 2009. Constructing confidence: On the importance of rational skepticism and systematic enquiry in local ecological knowledge research. *Ecological Applications* 20(3):880–894.
- Davis A. and Wagner J. 2004. Property as a social relation: Rights of “kindness” and the social organization of lobster fishing among northeastern Nova Scotian Scottish Gaels. *Human Organization* 63(3):320–333.
- Davy B. 2002. Foreword. p. vii–viii. In: Berkes F. Mahon R. McConney P. Pollnac R. and Pomeroy R. (eds). *Managing small-scale fisheries: Alternative directions and methods*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Duncan L. 2011. The other story: New Zealand's experience with individual transferable quotas (ITQs) should be a warning for developing countries with fisheries dependent communities. *Samudra Report* 60:4–8.
- Feldman M. 1987. What kind of economics for what kind of planning? *Journal of the American Planning Association* 53(1):427–429.
- Firth R. 1946. *Malay fishermen: Their peasant economy*. London: Kegan Paul.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2005. *Ethical issues in fisheries*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2010. *Securing sustainable small-scale fisheries: Bringing together responsible fisheries and social development*. Report of the Asia-Pacific Fishery Commission/Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Consultative Workshop, Bangkok, Thailand, October 6–8.
- Gelcich S., Edward-Jones G. Kaiser M J. and Castilla J. C. 2006. Co-management policy can reduce resilience in traditionally managed marine ecosystems. *Ecosystems* 9(6):951–966.
- GoC. (Government of Canada). 2008. *Harbour authority manual*. URL:<<http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/manual-manuel/introduction-eng.htm>> (August 9, 2011).
- GoC (Government of Canada). 2011. *About harbour authorities*. URL:<<http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/aboutha-aproposap-eng.htm>> (August 9, 2011).
- Hanna S. 1998. *Co-management in small-scale fisheries: Creating effective links among stakeholders*. Plenary presentation at the International Community-Based Natural Resource Management Workshop, Washington D.C., May 10–14.
- Hanna S., Folke C. and Mäler K-G. (eds). 1996. *Rights to nature: Ecological, economic, cultural, and political principles of institutions for the environment*. Washington, D.C.: Island Press.
- Hartman Y. 2005. In bed with the enemy: Some ideas on the connections between neoliberalism and the welfare state. *Current Sociology* 53(1):57–73.
- Hauck M. 2011. *Small-scale fisheries compliance: Integrating social justice, legitimacy, and deterrence*. p. 196–215. In: *Small-scale fisheries management: Frameworks and approaches for the developing world*. Pomeroy R.S. and Andrew N. (eds). Wallingford, UK: CAB International.
- Hedges C. 2009. *Empire of illusion: The end of literacy and the triumph of spectacle*. Toronto: Vintage Canada.
- Hersoug B. 2002. *Unfinished business: New Zealand's experience with rights-based fisheries management*. Delft: Eburon.
- Hersoug B. 2005. *Closing the commons: Norwegian fisheries from open access to private property*. Delft: Eburon.

- Hindess B. 2001. Liberalism—What's in a Name? p. 23–39. In: Larner W. and Walters W. (eds). *Global governmentality*. London: Routledge.
- Hirsch P., Michaels S. and Friedman R. 1987. Dirty hands versus clean models: Is sociology in danger of being seduced by economics? *Theory and Society* 16(3):317–336
- Høst J. 2011. A neoliberal catch: Access rights and the clash of coastal lifemodes. URL: <<http://seafdec.or.th/>> (September 25, 2011).
- Jentoft S. 1989. Fisheries co-management: Delegating government responsibility to fishermen's organizations. *Marine Policy* 13(2):137–154.
- Jentoft S. 2003. Co-management: The way forward. p. 1–14. In: Wilson D.C., Nielsen J.R. and Degnbol P. (eds). *The fisheries co-management experience: Accomplishments, challenges, and prospects*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Jentoft S. 2007. In the power of power: The understated aspect of fisheries and coastal management. *Human Organization* 66(4):426–437.
- Jentoft S. and Eidt A. (eds). 2011. *Poverty mosaics: Realities and prospects in small-scale fisheries*. Dordrecht: Springer Publishers
- Jentoft S., McCay B.J. and Wilson D.C. 1998. Social theory and fisheries co-management. *Marine Policy* 22(4–5):423–436.
- Li T.M. 1996. Images of community: Discourse and strategy in property relations. *Development and Change* 27(3):501–527.
- MacPherson C.B. 1962. *The political theory of possessive individualism: From Hobbes to Locke*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansfield B. 2001. Property regime or development policy? Explaining growth in the US Pacific groundfish fishery. *The Professional Geographer* 53(3):384–397.
- Mansfield B. 2004. Neoliberalism in the oceans: "Rationalization," property rights, and the commons question. *Geoforum* 35(3):313–326.
- Marin A. and Berkes F. 2010. Network approach for understanding small-scale fisheries governance: The case of the Chilean coastal co-management system. *Marine Policy* 34(5):851–858.
- Matthews R. 1976. *There's no better place than here: Social change in three Newfoundland communities*. Toronto: Irwin Publishers.
- Matthiasson T. and Agnarsson S. 2010. Property rights in Icelandic fisheries. p. 299–309. In: Grafton R.Q., Hilborn R., Squires D., Tait M and Williams M.J. (eds). *Handbook of marine fisheries conservation and management* Oxford: Oxford University Press.
- McCarthy J. and Prudham S. 2004. Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum* 35(3):275–283.
- McCay B.J. and Acheson J.M. (eds). 1987. *The question of the commons*. Tucson: University of Arizona Press.
- Pinkerton E. 2003. Toward specificity in complexity: Understanding co-management from a social science perspective. p. 61–77. In: Wilson D.C., Nielsen J.R. and Degnbol P. (eds). *The fisheries co-management experience: Accomplishments, challenges, and prospects*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Pomeroy R.S. and Berkes F. 1997. Two to tango: The role of government in fisheries co-management. *Marine Policy* 21(5):465–480.
- Pomeroy R.S., Cinner J.E. and Nielsen J.R. 2011. Conditions for successful co-management: Lessons learned in Asia, Africa, the Pacific, and the wider Caribbean. p. 115–131. In: *Small-scale fisheries management: Frameworks and approaches for the developing world*. Pomeroy R.S. and Andrew N. (eds). Wallingford, UK: Centre for Agricultural Bioscience International.
- Pomeroy R.S., Katon B.M. and Harkes I. 2001. Conditions affecting the success of fisheries co-management: Lessons from Asia. *Marine Policy* 25(3):197–208.
- Ralston Saul J. 1992. *Voltaire's bastards: The dictatorship of reason in the West*. New York: The Free Press.
- Ruddle K. 1996. Boundary definition as a basic design principle of traditional fishery management systems in Pacific Islands. *Geographische Zeitschrift* 84(2):94–102.
- Ruddle K. and Chesterfield R.A. 1977. *Education for traditional food procurement in the Orinoco Delta*. Iberoamericana No. 53. Berkeley: University of California Press.
- Ruddle K. and Chesterfield R.A. 1978. Traditional skill training and labor in rural societies. *Journal of Developing Areas* 12(4):389–398.
- Sen S. and Nielsen J.R. 1996. Fisheries co-management: A comparative analysis. *Marine Policy* 20(5):405–418.
- SRSF (Social Research for Sustainable Fisheries). 2001a. *The St. Georges Bay Ecosystem Project: A social profile of lobster license holders in Pictou, Antigonish and Inverness Counties: A Preliminary Report of Research Results*. URL: <<http://faculty.msvu.ca/srsf/ResearchReports/Final-reports1.html>> (October 9, 2011).
- SRSF (Social Research for Sustainable Fisheries). 2001b. *The SRSF Eastern Shore Nova Scotian Coastal Fisheries Ecosystem Project: A social profile of LFA's 29 (Southern Richmond County), 31A and 31B (Guysborough County) fisheries: A preliminary report of research results*. URL: <<http://faculty.msvu.ca/srsf/ResearchReports/Final-reports1.html>> (October 9, 2011).

- Thiessen V. and Davis A. 1988. Recruitment to small boat fishing and public policy in the Atlantic Canadian fisheries. *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 25(4):603–627.
- Thiessen V., Davis A. and Jentoft S. 1992. The veiled crew: An investigation of wives' contributions to coastal fishing enterprises in North Norway and Nova Scotia. *Human Organization* 51(4):342–352.

© Copyright Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, 2013

Tous droits réservés de reproduction ou de traduction à des fins commerciales / lucratives, sous quelque forme que ce soit. Le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique autorise la reproduction ou la traduction partielle de ce document à des fins scientifiques ou éducatives ou pour les besoins de la recherche, à condition qu'il soit fait mention de la CPS et de la source. L'autorisation de la reproduction et / ou de la traduction intégrale ou partielle de ce document, sous quelque forme que ce soit, à des fins commerciales / lucratives ou à titre gratuit, doit être sollicitée au préalable par écrit. Il est interdit de modifier ou de publier séparément des graphismes originaux de la CPS sans autorisation préalable.

Texte original : anglais et français

Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, division Ressources marines, Section Information
B.P. D5, 98848 Nouméa Cedex, Nouvelle-Calédonie
Téléphone : +687 262000; Télécopieur : +687 263818; Courriel : cfpinfo@spc.int
Site Internet : <http://www.spc.int/coastfish/Indexf/index.html>