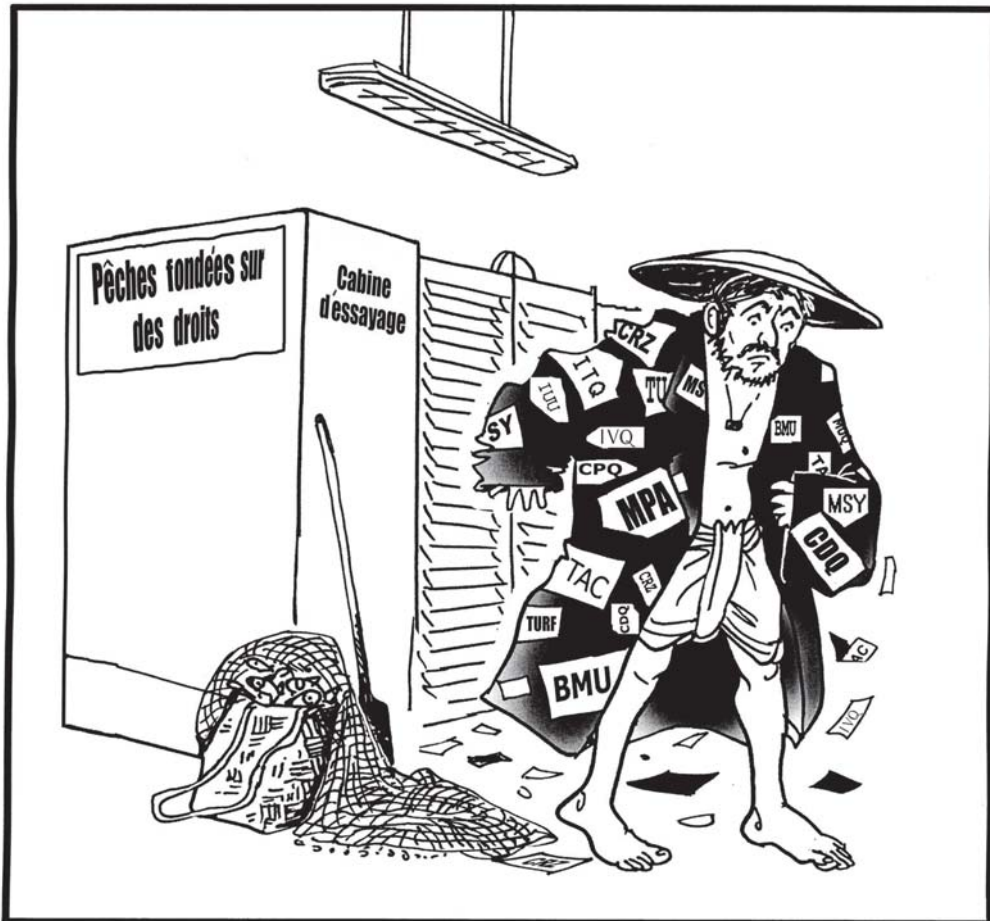


Dossier SAMUDRA

# Pour se faire une idée

Droits de propriété et gestion des pêches  
Sélection d'articles de la revue Samudra



---

**Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche**  
27, College Road, Chennai 600 006, Inde



Dossier SAMUDRA

# Pour se faire une idée

Droits de propriété et gestion des pêches  
Sélection d'articles de la revue Samudra

---

Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche  
27, College Road, Chennai 600 006, Inde

**Pour se faire une idée**

Droits de propriété et gestion des pêches

Sélection d'articles de la revue Samudra

**Dossier SAMUDRA****publié par**

Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche

27 College Road, Chennai 600 006, Inde

tél : (91) 44-2827 5303 fax : (91) 44-2825 4457

e.mail: [icsf@icsf.net](mailto:icsf@icsf.net)

site Internet: <http://www.icsf.net>

Mars 2007

**préparé par**

K G Kumar

**traduction**

Gildas Le Bihan-CRISLA, Lorient

**mise en page**

Satish Babu

**imprimé par**

Nagaraj and Company Pvt. Ltd.,

Chennai, Inde

© ICSF 2007

ISBN

L'ICSF se réserve tous les droits sur cette publication, mais on peut reproduire et diffuser librement son contenu à condition de citer la source. Il est interdit d'en faire un usage commercial sans accord préalable. L'ICSF souhaiterait recevoir un exemplaire des publications qui feront usage de ce document.

Les opinions et positions apparaissant dans ces textes sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ICSF.

## Sommaire

Préface .....	v
1. Quotas individuels transférables : retour à la féodalité .....	1
2. Qui va exploiter les ressources littorales ? .....	5
3. Il faudra se serrer un peu .....	11
4. Contre les chalutiers .....	14
5. Comment répartir les richesses de la mer .....	18
6. Les droits des Maoris .....	20
7. Initiatives et mesures incertaines .....	25
8. Un coin à eux, pour combien de temps ? .....	29
9. Trop de monde sur Jambudwip ? .....	33
10. Le piège du néolibéralisme .....	38
11. Pour des zones réservées à la pêche artisanale .....	46
12. A la recherche du Graal .....	48
13. Remise en cause d'accords privés... ..	55
14. Le pouvoir de la cogestion .....	57
15. La cogestion : allez-y ! .....	59
16. Changer d'orientation ? .....	63
17. Marginalisées, bien qu'importantes.....	73
18. Donner du nerf à la cogestion .....	78
19. Réforme des pêcheries : un début significatif .....	84
20. Attribution des droits de pêche : pour qui le poisson ?... ..	88
21. Droits de pêche : il n'y a pas de solution unique .....	93
22. Droits de pêche contre droits de l'Homme ? .....	94
23. Ouverture de la tragédie ? .....	98



## Préface

Les droits de pêche sont-ils une bonne chose, une mauvaise chose, une chose nécessaire? Dans le numéro 44 de *Samudra*, la revue du Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche publiée trois fois par an, Ichiro Namura, Directeur général adjoint de la FAO, déclare : « Le Secrétariat de la FAO a clairement déterminé sa position en matière de droits d'accès. Ils sont absolument nécessaires, fondamentaux, pour assurer la durabilité des ressources halieutiques mondiales » (voir p. 93). Cela conduit à se poser un certain nombre de questions : les ressources halieutiques sont-elles mieux protégées dans un régime fondé sur des droits ? Quel est le pour et le contre sur cette question dans différentes parties du monde ? Dans un système de droits de pêche, quels sont les objectifs visés, en particulier pour les pays en développement ?

Le présent dossier, qui reprend divers articles parus dans *Samudra* depuis 1996, cherche des réponses à ces interrogations. Il passe en revue un certain nombre de démarches et de catégories de droits de pêche mises en oeuvre en Afrique, en Asie, en Amérique du Nord (Canada), en Europe, en Amérique latine. La plupart de ces textes, qui traitent d'aspects variés (zones de pêche artisanale en Inde et au Pérou, quotas individuels transférables (QIT) en Islande, en Nouvelle-Zélande, au Canada), expriment essentiellement le point de vue de la pêche artisanale et des communautés de petits pêcheurs de la côte ou de l'intérieur.

Certains reflètent les réelles préoccupations de ces populations face aux inégalités dans la répartition de la ressource, face à l'exclusion et la marginalisation dues à l'instauration de droits de propriété qui valorisent le capital plutôt que de tenir compte des intérêts des travailleurs et des communautés. Dans l'article qu'il signe (voir p. 5), Parzival Copes dit que l'acquisition de QIT par les grosses sociétés « détruira la viabilité de nombreuses petites communautés qui ne disposent pas de fonds suffisants pour se porter acquéreurs de quotas et de permis. »

Dans son article sur l'Islande (voir p. 1), Einar Eythorsson admet sans doute que les QIT peuvent présenter certains avantages économiques, mais il se pose la question : « A qui cela profite, à quel prix pour les uns et les autres ? ». Compte tenu de l'incidence de pratiques diverses (high grading, dépassement du quota, dumping, manipulation des données dans des pays qui ont instauré des systèmes de gestion des pêches fondés sur des QIT), des auteurs cités dans le présent dossier se demandent si les régimes reposant sur des droits de pêche sont vraiment ce qu'il y a de mieux pour préserver les ressources halieutiques.

Il y a aussi des articles qui montrent que des communautés côtières désavantagées ont finalement tiré profit de la mise en place de droits de propriété dans les pêcheries. Se référant au système de QIT mis en oeuvre en Nouvelle-Zélande et à la situation des Maoris (voir p. 20), Matthew Hooper affirme que les droits des populations indigènes peuvent être reconnus et exploités dans le cadre de droits de propriété clairement définis.

On est largement d'accord sur le principe de l'application de droits dans les pêcheries: zones côtières artisanales interdites aux chalutiers, réforme foncière dans les pêches en eau douce, permis de pêche dans les retenues, quotas transférables pour la pêche industrielle, réattribution de droits dans la pêche commerciale, réaffirmation de droits traditionnels dans les pêches maritimes.

Un certain nombre de gens sont favorables à la mise en place de régimes de gestion fondés sur des droits, en consultation avec les communautés de pêcheurs dans une démarche participative. Les organisations de pêcheurs ont là un rôle fort important à tenir.

Mais il existe aussi des réticences, par rapport notamment aux aspects du travail, aux problèmes de genres, de respect des droits humains. Certains régimes de droits de pêche peuvent créer des situations inéquitables, rester insensibles aux aspects sociaux au cours de leur élaboration et de leur mise en œuvre. La critique de la vision du monde selon des critères essentiellement économiques qui inspire ces régimes a été faite.

De ce débat, il ressort clairement qu'en matière de systèmes de droits de pêche, de leur champ d'action, il reste encore des choses à dire, en particulier par rapport aux pêches artisanales à travers le monde. On se pose toujours des questions, et d'autres nous attendent. Les régimes de gestion fondés sur des droits constituent-ils vraiment un progrès par rapport aux systèmes classiques ? Est-il concevable de retenir le principe de l'exclusion irréversible, malgré ses énormes coûts sociaux, quand on décide qui aura le droit de pêcher. Dans la pêche artisanale, les droits de propriété sont-ils nécessairement la meilleure solution pour l'attribution des droits d'accès ? Dans quelle mesure peuvent-ils contribuer à protéger l'autonomie des petites communautés de pêcheurs, à empêcher que leur accès à la ressource ne soit finalement accaparé par les grosses sociétés ? Ne vont-ils pas, au bout du compte, marginaliser les travailleurs de la pêche ? Pourraient-ils protéger et améliorer les droits de pêche traditionnels ? Il semble qu'avec une plus grande flexibilité, plus de champ pour manœuvrer, les différents acteurs seraient davantage enclins à adopter ce type de régimes, en particulier dans les pays en développement.

Où devons-nous, comme le fait Menakhem Ben-Yami dans le langage direct qui le caractérise (voir p. 38), considérer toutes ces réflexions sur les droits de pêche comme autant d'hyperboles et continuer à utiliser des mesures classiques de contrôle des intrants dans le secteur artisanal, lequel emploie des méthodes peu gourmandes en capitaux mais cependant au point sur le plan technique et opérationnel.

Voilà des questions qui préoccupent particulièrement les décideurs et les organisations de pêcheurs dans les pays en développement. C'est pour eux tout d'abord que ce dossier a été préparé. La plupart des articles traitent de pêches maritimes dans les pays industrialisés, mais ils restent pertinents pour les pays en développement aussi, qui trouveront là matière à réfléchir « pour se faire une idée précise sur les coûts et avantages sociaux » et sur « les aspects éthiques et juridiques » de ce débat. Car c'est en arguant de ce qui s'est fait dans les pays riches qu'on pousse les pays en développement à instaurer chez eux aussi des régimes fondés sur des droits.

Nous espérons que le présent document aidera les lecteurs à comprendre les vicissitudes de certains de ces systèmes. Il montre que, si l'on considère qu'il faut après tout adopter ce type d'outil pour protéger la ressource et bien gérer la petite pêche artisanale, il faudrait impérativement tenir compte également des besoins sociaux et économiques des populations de pêcheurs de la côte et de l'intérieur.

Sebastian Mathew  
Conseiller pour les programmes  
ICSF



# Retour à la féodalité

Einar Eythórsson

**Pour se faire une idée des problèmes soulevés par le système des quotas individuels transférables, il suffit de regarder de près l'expérience islandaise dans ce domaine**

**A**u cours de la décennie qui se termine, pour trouver une solution aux problèmes causés par l'inefficacité de la gestion des pêches et de leur manque de performance économique, on s'est fortement engagé dans ce type de régime. Le système intéresse les gestionnaires de la ressource pour un certain nombre de raisons.

Premièrement, attribuer de manière juste et équitable les quotas aux pêcheurs et aux communautés de pêcheurs c'est un problème difficile. Si les mécanismes du marché s'en chargent, la vie est effectivement plus facile pour ces gestionnaires.

Deuxièmement, c'est encore le marché qui se charge de supprimer les capacités de capture excédentaires, et les budgets publics n'ont plus à financer rachats et indemnités.

Troisièmement, ce système promet pour l'avenir un secteur des pêches plus performant, ce qui devrait générer un flux de recettes fiscales et également faire rentrer les «loyers de la ressource» dans les coffres de l'Etat.

Pour les pêcheurs aussi, ou plus exactement pour les propriétaires de bateaux, le système peut paraître plutôt intéressant. Ceux qui ne réussissent pas ont la possibilité de vendre leur quota à des collègues qui ont plus d'allant et de percevoir ainsi une juste compensation en quittant la pêche. Ceux qui veulent développer leur affaire ou qui ont besoin d'un quota supplémentaire pour utiliser à plein les capacités de leur bateau peuvent l'acquérir au prix du marché.

Le résultat de tout cela devrait être un secteur de la pêche reposant sur des bases économiquement saines, pourvoyeur d'emplois plus solides et capable de soutenir le développement de la collectivité. En résumé c'est ce que prétendent les propagateurs du système.

La République d'Islande a été l'un des premiers pays à faire des quotas individuels transférables un système global de gestion des pêches maritimes. Ceux qui se tournent actuellement vers les QIT devraient donc être intéressés par l'expérience islandaise dans ce domaine. Quelles leçons peut-on en tirer ?

De 1984 à 1990, les quotas pour la morue et autres espèces démersales étaient attribués aux unités de pêche sur la base des historiques de capture de 1980-1983. Ces quotas n'étaient pas divisibles ni séparables de manière permanente des bateaux, sauf en cas de naufrage ou s'il était vendu à l'étranger. Tout transfert de quota particulier entraînant une réduction du quota global dans une commune devait recevoir l'approbation du conseil municipal et des syndicats locaux. A cette époque les transferts de parts de quotas sur le marché étaient relativement rares. Dès le début on pouvait louer un quota, c'est-à-dire qu'une partie du quota annuel détenu par un bateau pouvait être consommée par un autre. Cette pratique s'est lentement répandue, sans vraiment donner lieu à controverse jusqu'en 1993.

En janvier 1991, le système a été «libéralisé». Désormais les quotas étaient attribués de façon permanente, sans limite de temps. Ils étaient divisibles et on pouvait aussi les

L'auteur de cet article, Dr Einar Eythórsson, est spécialiste des questions sociales et islandaises. Il travaille actuellement au Finnmark College à Alta (Norvège) (*revue SAMUDRA* N° 22, avril 1999)

• séparer du bateau et les transférer librement  
 • comme une marchandise en soi, mais  
 • seulement au profit d'un autre propriétaire  
 • de bateau.

• Si la loi de 1990 pour la pêche permettait en  
 • fait une sorte de semi-privatisation des droits  
 • de pêche dans les eaux islandaises, elle  
 • déclarait aussi que les ressources halieutiques  
 • étaient propriété publique. Les droits de  
 • pêche définis et attribués dans le cadre de  
 • cette législation n'ont donc pas la nature de  
 • propriété privée.

### • **Ambiguïté juridique**

• La situation étant un peu confuse sur le plan  
 • juridique, les quotas particuliers  
 • occasionnaient des débats compliqués en  
 • matière de fiscalité, d'amortissement ou de  
 • nantissement. Comment une personne privée  
 • peut-elle vendre ou acheter ce qui reste une  
 • portion de la propriété publique ? Cette chose  
 • est-elle soumise à l'impôt ? Les banques  
 • peuvent-elles accepter cette parcelle de  
 • propriété publique pour garantir un emprunt  
 • privé?

• Au début, l'investissement dans un quota était  
 • considéré comme une dépense tandis que la  
 • possession d'un quota ne valait pas capital,  
 • ce qui signifiait qu'il ne pouvait pas servir de  
 • garantie pour un prêt bancaire. Mais en 1993  
 • la Cour Suprême islandaise décida que les  
 • avoirs de quotas devaient être considérés  
 • comme capitaux privés et qu'ils pouvaient se  
 • déprécier au même taux que les droits  
 • d'auteurs, soit 20 pour cent l'an.

• Au début le problème du nantissement était  
 • résolu par accord mutuel entre les banques  
 • et les propriétaires de bateaux endettés pour  
 • éviter que le quota puisse être séparé du  
 • bateau sans que la banque ait été consultée.  
 • A la longue cette situation devenait très  
 • compliquée car la valeur marchande du  
 • bateau ne représentait pas grand chose sans  
 • le quota. On finit par admettre que les quotas  
 • pouvaient servir de garantie.

• Le généreux taux de dépréciation accordé  
 • aux quotas est également supprimé car il a

entraîné une diminution des rentrées fiscales  
 émanant du secteur de la pêche. La nature  
 juridique des quotas (officiellement propriété  
 publique bien que considérés dans la pratique  
 comme propriété privée) ne peut être à la  
 longue indéfiniment maintenue. En décembre  
 1998 la Cour Suprême prend une décision  
 qui illustre bien le problème. On en parlera  
 un peu plus loin dans cet article.

Comme le système des quotas devrait, en  
 théorie tout au moins, renforcer les bases du  
 secteur de la pêche, les emplois en mer  
 devraient aussi être consolidés et même  
 mieux payés. C'est dans cet espoir que le  
 Syndicat islandais des matelots (ss) était  
 plutôt favorable à l'introduction des QIT. Le  
 Syndicat des capitaines et des seconds (FFS)  
 était plutôt sceptique, avant d'être bientôt  
 carrément contre. Depuis la «libéralisation»  
 du système des QIT en 1991, il y a eu une  
 série de sérieux conflits entre les armateurs  
 et les équipages, avec des grèves à répétition  
 et des lock-outs. La cause c'est  
 essentiellement les nouvelles dynamiques  
 déclenchées par les QIT, notamment le  
 développement d'un marché de la «location»  
 pour des quotas annuels, avec ce que cela  
 implique.

La «location de quotas» recouvre différents  
 types de transactions visant à transférer d'une  
 unité de pêche à une autre le droit de capturer  
 une quantité définie d'une espèce définie dans  
 l'année en cours. Il y a l'échange standard,  
 le droit de pêcher une espèce étant payé par  
 le droit de pêcher une autre espèce suivant  
 le barème établi pour ce genre de troc. Il y a  
 la location directe de quotas, le droit de  
 pêcher une quantité définie de poisson étant  
 payé par le versement d'une certaine somme,  
 au prix du marché selon l'offre et la  
 demande.

Il existe un troisième type devenu plus  
 fréquent en 1992-1993. Il s'agit de la pêche  
 sous contrat, c'est-à-dire «pêcher pour  
 d'autres» selon l'expression fréquemment  
 utilisée par les pêcheurs. Ces contrats sont  
 le plus souvent conclus entre des propriétaires  
 de bateaux qui ne disposent que de petits

quotas et des sociétés de pêche ou de transformation verticalement intégrées disposant de gros quotas. Ces bateaux s'engagent alors à céder à la société leurs prises, pour lesquelles ils reçoivent une partie seulement de la valeur marchande.

Pour la morue, par exemple, cela représentait en 1993 à peu près la moitié du cours réel, l'autre moitié constituant un règlement indirect du coût de la location du quota consentie par la société. L'équipage est payé «à la part» sur la partie restant au bateau. On comprendra que les revenus de l'équipage sur un bateau travaillant sous ce type de contrat est forcément bien inférieur à ce qu'il obtiendrait sur un bateau identique disposant en propre d'un quota suffisant.

Comme ces contrats se répandaient, de plus en plus de matelots voyaient leurs revenus diminuer. D'après leurs syndicats, il y a eu plusieurs cas où des «arrangements» de ce genre ont été faits dans le seul but de réduire le coût de la main-d'œuvre. On désigne souvent cette pratique sous le terme kvótabrask (profiter des quotas).

Même pour les bateaux disposant de leur propre quota, l'armateur attribuait à son «capital-quota» un «taux d'intérêt» équivalent au montant qu'il aurait pu en obtenir s'il avait cédé ce quota en location à un tiers. Ce «coût» entrait aussi dans le calcul de la valeur de la cargaison et affectait donc à la baisse la part revenant à l'équipage.

### Un système féodal

C'est l'expression communément employée pour décrire ces contrats. Il y a les seigneurs de la mer et les serfs. Avec les QIT, des entreprises dont le nombre va diminuant mais la taille grandissante accumulent les quotas tandis qu'une partie de plus en plus importante de la flottille de pêche ne dispose pas de quotas suffisants pour travailler toute l'année. Des bateaux ont été dépouillés de leurs quotas et cédés à petit prix à des pêcheurs ayant l'intention de gagner leur vie avec des quotas en location. Ces bateaux, appelés «eunuques», gonflent la demande pour ce type

de contrat et poussent les cours à la hausse. Dans de telles conditions les usiniers verticalement intégrés peuvent demander à des bateaux au chômage de soumissionner, et la matière première dont ils ont besoin («leur» poisson) arrivera ainsi sur place au moindre coût.

C'était là en résumé le contexte général de la grève des pêcheurs en janvier 1994 et de celles qui ont eu lieu au cours des années suivantes. Les syndicats voulaient qu'on en finisse avec ces locations de quotas et qu'on se débarrasse aussi de l'ensemble du système. Cela a débouché sur un retour partiel à une forme de prix plancher négociés et à la création d'une commission spéciale pour résoudre les contentieux liés aux prix payés aux bateaux et à la rémunération à la part. On pense de plus en plus qu'il faudrait réformer ou même abolir ce type de salaire pour éviter que les QIT ne fassent sentir trop leur effet sur les revenus des matelots. Les syndicats se rendent maintenant bien compte que les détenteurs de quotas ont aussi une position dominante dans les négociations. Malgré les grèves, les marins n'ont pu obtenir aucun changement fondamental dans le système en place.

En Islande il y a huit ans qu'on expérimente les QIT et les controverses auxquels ils donnent lieu dans la profession et au sein de la classe politique sont aussi fortes que jamais. Les sondages d'opinion ont souvent fait apparaître que la majorité de la population est opposée à ce système. Mais on ne sait trop comment revenir en arrière tout en évitant que le coût de l'opération ne soit trop massif.

Dans la pratique les quotas sont considérés comme propriété privée et dans l'économie islandaise ils représentent un capital de première grandeur. Les sociétés qui détiennent un ensemble de quotas important ont renforcé leur position et un certain nombre ont investi dans des entreprises de pêche à l'étranger. On voit mal comment ce capital-quotas pourrait revenir dans le domaine public. Les «propriétaires» actuels exigeraient du gouvernement d'être

pleinement indemnisés pour les pertes encourues s'il décidait de leur retirer cet avoir.

Quoi qu'il en soit, la saga islandaise des QIT ne semble pas toucher encore à sa fin. En décembre 1998 la Cour Suprême a rendu un avis dans une affaire soulevée par un pêcheur à qui on avait refusé une licence et un quota sous prétexte que cette personne n'était pas propriétaire d'une unité de pêche en activité au début des années 80, au moment où la «pratique de la pêche» était transformée en «droits de pêche».

### **L'égalité des droits**

Se basant sur la Constitution islandaise qui proclame l'égalité de chacun devant l'emploi et sur la loi portant organisation de la pêche (1990) qui déclare que les ressources halieutiques sont propriété publique, la Cour a déclaré que le refus opposé au plaignant était irrégulier et anticonstitutionnel. Bref, elle considérait qu'en mettant en place le système des QIT le gouvernement avait abandonné à un certain nombre de gens qui se trouvaient être propriétaires de bateaux en activité à un moment donné le droit exclusif d'exploiter les ressources halieutiques du pays, propriété publique. Cette initiative n'était justifiée ni par la nécessité de protéger la ressource ni par un souci supérieur du bien public.

Jusqu'ici la réponse du gouvernement a consisté à apporter un léger changement à la législation des pêches. Tout propriétaire de bateau peut désormais faire une demande de licence, ce qui lui donne la possibilité de cibler des espèces particulièrement rares qui n'entrent pas dans le système de gestion par QIT. Pour toutes les principales espèces commerciales il faut acheter ou louer un quota auprès des actuels propriétaires.

Si les pêcheurs continuent à avoir du mal à trouver un autre travail, cette modification ne fera qu'exacerber encore plus la demande pour des quotas annuels en location car avec cette facilité nouvelle d'autres bateaux dépourvus de quota ou bénéficiant d'un quota trop réduit s'adresseront au

marché. Cela poussera sans doute encore à la hausse «les loyers», et à la baisse le salaire des membres d'équipage. Quant aux propriétaires de quotas, ils disposeront d'un capital sans cesse croissant.

J'ai choisi d'insister sur ces problèmes particuliers d'une gestion des pêcheries par quotas individuels transférables. Je ne dis pas qu'ils sont dépourvus d'avantages économiques. Je pose plutôt cette question : qui profite de ces avantages, et au détriment de qui ? A en juger par l'expérience islandaise, il est évident que les QIT ont un impact majeur sur la distribution des revenus, des richesses et du pouvoir. Tirons les leçons de cette expérience et de celle des autres pays qui ont mis en route un mécanisme semblable. Nous pourrions alors en connaissance de cause évaluer les avantages du système et ses coûts sociaux, et déterminer s'il est bien fondé à la fois sur le plan éthique et juridique. ■

# Qui va exploiter les ressources littorales?

Parzival Copes

**Des forces puissantes sont à l'œuvre de par le monde pour industrialiser le secteur de la pêche et privatiser la ressource. Il est grand temps de se lever pour défendre les droits des populations littorales**

Depuis la nuit des temps, les populations qui pratiquaient la pêche le long des côtes ont collectivement revendiqué des droits sur les stocks de poissons des eaux littorales. Ces droits découlaient, à leurs yeux, de l'usage constant qu'ils faisaient de cette ressource. Et plus les gens dépendaient de ce que la mer leur apportait, plus ces droits sont devenus importants. Mais aujourd'hui il y a des signes qui ne trompent pas. Si les populations littorales veulent conserver leur accès prioritaire aux stocks adjacents, il leur faut impérativement entamer une lutte collective vigoureuse pour défendre le caractère collectif de la ressource dont elles dépendent.

On peut dire que, la plupart du temps, la petite pêche locale était plutôt bien adaptée au secteur littoral. Or deux éléments importants viennent maintenant se combiner pour mettre en cause ses droits traditionnels sur la ressource toute proche. Premièrement on observe dans le secteur de la pêche une montée en puissance et une ambition sans cesse croissante des sociétés de pêche industrielle.

Que celles-ci aient occupé une place prépondérante dans la pêche au large ou la pêche lointaine, cela se comprend compte tenu de l'importance des moyens à mettre en œuvre pour ce genre d'opérations. Mais elles cherchent à augmenter leur part de marché et à assurer leurs approvisionnements, et voudraient pour cela étendre leur emprise sur les intéressantes pêcheries des zones côtières.

Deuxièmement, la tendance actuelle est de modeler les droits de pêche selon les concepts qui régissent la propriété privée (de l'individu ou des sociétés). C'est ainsi qu'on assiste de plus en plus à des tentatives de «privatisation» des pêcheries en commercialisant des droits de propriété matérialisés par des «quotas individuels transférables», les QIT. L'un des objectifs de ce système c'est d'établir le règne des forces du marché : les droits d'accès à la ressource peuvent se négocier, se transmettre et s'accumuler selon le libre jeu du marché et les tarifs qu'il détermine. Il faut un gros capital pour simplement accéder au poisson et les grosses entreprises et les investisseurs fortunés sont évidemment favorisés. Ces acteurs peuvent se permettre de surenchérir sur les quotas et de s'assurer une part grandissante des captures, soit en devenant carrément propriétaires de quotas, soit en contrôlant des opérateurs indépendants qui leur sont liés par des prêts conditionnels.

Parce que cela coûte cher de mettre en place et de faire appliquer des systèmes de gestion par QIT, ceux-ci sont pour le moment hors de portée pour la plupart des pays en développement. Dans ces régions, les grandes sociétés de pêche lèsent les intérêts des petits pêcheurs artisans surtout lorsque leurs navires font des incursions dans les eaux côtières et que leurs activités épuisent les stocks de poissons qui se déplacent entre la zone littorale et le grand large.

Quand les décideurs politiques introduisent un système de QIT, ils commencent par attribuer à titre gratuit des quotas perpétuels aux

Cet article est un résumé de la communication inaugurale de Parzival Copes, économiste des pêches à Vancouver (Canada), lors de l'Assemblée fondatrice du Forum mondial des pêcheurs artisans à Delhi (Inde), le 18 novembre 1997. (*revue SAMUDRA* N° 23, septembre 1999)

· propriétaires de bateaux en activité, lesquels  
 · sont libres de les revendre par la suite au  
 · prix du marché. Et ainsi de suite pour tous  
 · les détenteurs successifs. Dans beaucoup de  
 · pêcheries, la valeur d'un jeu de QIT, même  
 · pour un petit bateau, peut atteindre des  
 · dizaines de milliers de dollars. Dans certains  
 · cas, il dépasse largement le million de dollars.

#### · **Difficile de résister**

· Lorsqu'on atteint de telles sommes, il est  
 · évident que les pêcheurs en activité sont plus  
 · que tentés de vendre s'ils se trouvent dans  
 · une pêcherie où s'est mis en place un  
 · système à QIT, surtout lorsque l'âge de la  
 · retraite approche. S'ils exercent dans une  
 · pêcherie où il n'y a pas un tel système de  
 · droits transférables, ils seront relativement  
 · faciles à persuader : ils auront aussi des QIT  
 · chez eux pour toucher le pactole à l'heure  
 · de la retraite.

· Une fois ce système installé, il s'avère très  
 · difficile de s'en défaire, à la fois pour des  
 · raisons fiscales et pour des raisons politiques.  
 · Lorsque les droits de pêche ont fait l'objet  
 · d'une transaction et si le gouvernement  
 · s'avise après coup que le système de QIT ou  
 · de licence transférable ne marche pas bien  
 · et qu'il décide de l'abandonner, les  
 · acquéreurs de ces droits réclameront fort  
 · probablement des dommages et intérêts en  
 · rapport avec le préjudice subi.

· Le prix à payer pour le Trésor public serait  
 · sans doute trop élevé, et les politiciens  
 · seraient aussi plutôt embarrassés. Les  
 · programmes de droits d'accès transférables  
 · ont donc un caractère pratiquement  
 · irréversible.

· Sous un régime de QIT il est difficile à un  
 · matelot qui travaille sur un petit bateau de  
 · devenir à son tour patron-pêcheur, alors que  
 · cela a constitué le parcours traditionnel des  
 · gens dans un grand nombre de communautés  
 · de pêcheurs. La cession (inéquitable) de  
 · droits de pêche transférables à des individus  
 · qui se trouvent être propriétaires de bateau  
 · au bon moment et au bon endroit aura pour  
 · conséquence de réserver l'accès à la  
 · ressource à un groupe restreint de privilégiés

et à leurs héritiers. Ainsi, au sein des  
 communautés de pêcheurs, les inégalités  
 sociales feront leur apparition ou iront en  
 s'amplifiant. Il existe, sur le plan social et  
 économique, une autre cause d'inquiétude :  
 la concentration géographique des privilèges  
 d'accès à la ressource. C'est la conséquence  
 de l'acquisition ou du contrôle de QIT par des  
 sociétés qui basent les navires dont ils sont  
 propriétaires ou qu'ils contrôlent dans leur  
 centre opérationnel, situé le plus souvent dans  
 un port important. A la longue, cela peut  
 mettre en danger, ou carrément détruire, la  
 viabilité de bon nombre de communautés plus  
 modestes qui ne disposent pas de ressources  
 financières suffisantes pour pouvoir  
 soumissionner et se rendre acquéreurs de  
 quotas ou de licences, alors qu'elles auraient  
 pu assurer leur équilibre économique si elles  
 avaient continué à jouir de leurs droits d'accès  
 traditionnels à la ressource. Cela représente  
 un gaspillage de l'argent public qui avait été  
 consacré aux infrastructures et des capitaux  
 privés investis par les habitants de la région,  
 lesquels verront en plus leur mode de vie  
 menacé et souffriront d'une dégradation  
 importante de leur situation.

Lorsqu'un gouvernement décide de mettre  
 en place un système de quotas individuels  
 transférables, il vaut mieux comprendre à  
 l'avance ce qui au fond est en jeu. On  
 commence par faire cadeau de droits d'accès  
 commercialisables à un certain nombre  
 d'individus privilégiés. Mais cela équivaut à  
 la confiscation, sans compensation, des  
 ressources collectives. La communauté  
 perdra l'usage des stocks dont elle vivait et  
 ceux-ci finiront par passer sous le contrôle  
 de grosses sociétés ou d'affairistes qui  
 décideront d'exploiter la ressource au mieux  
 de leur intérêt à partir d'un poste de  
 commandement plus ou moins éloigné. La  
 valeur financière directe de cette confiscation  
 peut se mesurer à l'aune du capital que  
 représente l'ensemble des quotas qui  
 concrétisent l'aliénation de la ressource  
 collective.

#### **Privatisation**

En résumé, pour des populations littorales qui  
 ont constamment vécu des pêcheries locales,

que signifie la privatisation, par le biais de QIT et de licences transférables, de cette ressource?

Disons qu'un pouvoir lointain va en quelque sorte grillager l'espace marin communautaire, que les droits d'accès à des ressources halieutiques qu'elles exploitaient depuis toujours seront confisqués, que le tissu social risque de se rompre, que les différences de classes et de fortune vont s'exacerber (certains touchant le pactole tandis que d'autres ne pourront plus jamais devenir patrons-pêcheurs), qu'un bien collectif vital pour la communauté va passer sous le contrôle d'acteurs extérieurs plus puissants, que cette communauté risque de décliner et peut-être finalement de disparaître.

Les partisans des QIT voient dans ce système le moyen de parvenir à la «privatisation» des pêcheries. Ils disent que cela permettra de mettre un terme à la nature collective de la ressource et de faire profiter la pêche de l'efficacité inhérente, disent-ils, à la propriété privée. Cela est faux. Il ne faut surtout pas croire que ces QIT vont changer la nature des stocks et que les pêcheries vont tout d'un coup ressembler à n'importe quel autre secteur d'activité. Les poissons dans la mer divaguent, on ne peut pas les séparer par espèces ou par stocks et leur attribuer une identité selon leurs différents propriétaires.

Ils vivent dans les grands espaces océaniques qui servent à de multiples usages : pêche, loisirs, transport et bien d'autres choses. Les stocks de poissons et les écosystèmes qui les produisent constituent par nature un bien collectif exploité par la collectivité. On ne peut pas y délimiter des parcelles autonomes que certains généreraient pour leur propre compte sous prétexte qu'ils auraient sur elles des droits de propriété particulièrement bien définis.

Pour privatiser véritablement une pêcherie et pour pouvoir constater si la privatisation est ici véritablement un tel facteur d'efficacité, il faudrait que chaque entreprise

de pêche s'occupe exclusivement d'un lot bien défini de poissons qu'il posséderait en propre, de même que l'écosystème qui les produit. La même chose que pour le cultivateur qui possède un troupeau bien à lui, qu'il exploite de son mieux sur son exploitation afin d'avoir des bêtes à présenter sur le marché. Il est évident qu'on ne peut pas procéder ainsi dans un environnement marin parce qu'on a affaire ici à une ressource collective. C'est la nature qui fait que le poisson est une ressource collective.

Les QIT ne confèrent pas des droits de propriété sur la ressource mais seulement des droits d'accès privilégiés à des stocks de poissons, que les détenteurs de tels droits continuent d'exploiter en commun. Certes on a constaté que ce système permet souvent d'ajuster plus rationnellement les capacités de pêche. Par contre, comme on l'a dit plus haut, il aggrave fréquemment les inégalités dans la répartition de la ressource. Il faut aussi ajouter une autre réserve : on a souvent constaté que les QIT ont des effets induits dommageables pour ce qui est de la préservation des stocks.

Dans ce système, au début de la saison des pêches il faut fixer le TAC (total admissible des captures) parce que les opérateurs ont besoin de savoir quelle sera l'importance de leur quota (c'est-à-dire la part du TAC qui leur revient). Pour que le système reste crédible, ils doivent pouvoir consommer effectivement ce quota. Or une bonne gestion des pêches exige un suivi constant des stocks et, lorsqu'il existe des preuves d'évolution de leur état, un réexamen du TAC s'impose, même en cours de saison. Cela peut aller jusqu'à une fermeture de la pêcherie. Avec les QIT et ses TAC rigides on peut arriver à une situation de surpêche s'ils sont fixés trop haut ou à une sous-exploitation également préjudiciable s'ils sont fixés trop bas.

C'est une chose bien connue que dans les systèmes avec QIT il y a de la fraude. On pêche au-delà des limites officielles sans évidemment déclarer ces dépassements. Faire respecter les quotas est une entreprise

difficile et coûteuse. Dans certaines pêcheries c'est même carrément impossible. Là où on arrive à appliquer assez bien les règles, un autre problème surgit, celui du «high-grading». Pour tirer le meilleur profit de leur quota (c'est-à-dire une limite quantitative) certains pêcheurs sont tentés de rejeter le poisson qui rapportera moins au poids. Cela veut dire qu'une partie non négligeable des captures est gaspillée alors qu'elle était en elle-même vendable. Il y a pire : dans certaines pêcheries, c'est toute la pêche qui, au retour de la marée, passe par-dessus bord parce qu'on a été informés qu'à la criée les cours du jour sont bas. Cela s'appelle «price-dumping».

#### **Des données peu fiables**

Ces trois types de pratiques sont habituellement interdits dans les pêcheries à QIT. Mais les coupables ne vont évidemment pas se dénoncer eux-mêmes. Cela veut dire que les données manquent de fiabilité. La mortalité par capture étant sous-déclarée, les gestionnaires ne connaissent pas l'impact réel de la pêche sur les stocks. Leurs estimations n'en sont pas facilitées et, en début de saison, la fixation de quotas bien adaptés à l'état de la ressource est un exercice encore plus hasardeux.

Le problème se complique encore dans les pêcheries multispécifiques. Il est impossible que les opérateurs parviennent à capturer leurs espèces autorisées dans les proportions prévues par leur quota. Là aussi il y aura des rejets pour que les volumes officiellement capturés restent dans les limites du quota, ou bien des déclarations frauduleuses pour masquer les dépassements de quota.

Il est souvent difficile de concilier systèmes de QIT et bonne gestion des pêcheries : cela est amplement démontré. Ils sont fondamentalement incompatibles avec l'approche de précaution qui est actuellement un critère reconnu sur le plan international pour une gestion responsable du secteur de la pêche. Les populations de pêcheurs à petite échelle qui se sentent particulièrement menacées par les contrecoups des QIT sur leur société peuvent trouver de solides

arguments pour se défendre dans cet aspect des choses précisément: les QIT ont des effets négatifs avérés pour ce qui est de la préservation de la ressource. Sur ce terrain les petits pêcheurs pourraient nouer de solides alliances avec des groupes de pression qui mènent un combat social et écologique.

Dans les pays industrialisés on constate que les petits bateaux artisans qui opèrent dans les eaux littorales détiennent quelques avantages intéressants face aux unités industrielles. Les petits bateaux sont généralement bien adaptés pour exploiter la ressource qui est proche des côtes. Les lieux de pêche n'étant guère éloignés de leur base, ils ont des coûts d'exploitation plutôt raisonnables. Comme leurs marées sont courtes, et s'ils disposent d'une bonne cale, ils peuvent fournir du poisson bien frais, de grande qualité. En plus, le patron embarqué a le souci de bien entretenir son bateau et de l'exploiter le plus efficacement possible.

Dans la mesure où la petite pêche est capable de mener à bien une certaine rationalisation afin que chaque unité génère des revenus convenables sans dépendre de subventions, les responsables gouvernementaux les plus réceptifs en tout cas pourraient lui trouver bon nombre d'avantages sur le plan social : elle est pourvoyeuse d'emplois, elle représente un mode de vie intéressant, elle dynamise le tissu économique et social des petites communautés littorales. Dans plusieurs de ces communautés, la population a augmenté alors que l'évolution des techniques réduisait l'importance de la main-d'œuvre nécessaire aux activités de pêche, même si dans le même temps celles-ci se diversifiaient. Pour conserver une base économique saine la petite pêche doit accepter d'adapter ses capacités de capture à l'état de la ressource. Cela entraînera sans doute parfois une réduction de la taille des flottilles au moyen de plans de retrait, ceci afin de compenser les gains probables de productivité des bateaux.

#### **Dans les pays en développement**

La situation de la pêche à petite échelle dans ces pays est souvent fort difficile. Lorsque



la densité de la population est élevée, des foules de gens dépourvus de terres et démunis se tournent vers la pêche dont l'accès n'est pas réglementé.

Les communautés de pêcheurs sont souvent devenues le refuge des «plus pauvres parmi les pauvres». Il arrive que plusieurs facteurs se conjuguent : forte pression démographique, incapacité des pouvoirs publics à gérer les pêcheries, incapacité des autorités locales à imposer une certaine discipline afin de protéger la ressource. On arrive alors assez vite à une situation de surpêche.

Dans un certain nombre de pays, parce que les pêcheurs ont absolument besoin de gagner quelques sous dans la journée pour faire face aux besoins immédiats, ils vont jusqu'à adopter des pratiques de capture «malthusiennes» parce que destructrices : dynamite, poison, maillage très serré pour la pêche à petite échelle des pays en développement, le danger immédiat vient des navires industriels qui font des incursions dans la bande littorale. Ceux-ci sont souvent soutenus par des gouvernements soucieux «d'industrialiser» et de développer les exportations de produits de la mer à haute valeur marchande, la crevette par exemple.

On a aussi laissé ces bateaux industriels et des entreprises pratiquant l'aquaculture intensive étendre leur emprise sur les zones traditionnellement utilisées par les petits pêcheurs. Il arrive fréquemment qu'en l'absence de règlements contraignants on observe un épuisement des stocks sauvages et la survenue de maladies dans les élevages.

Dans un certain nombre de pays cependant les responsables gouvernementaux reconnaissent la vulnérabilité des communautés littorales et prennent des mesures pour protéger la pêche littorale, en interdisant aux gros bateaux de trop s'approcher des côtes. Malheureusement il arrive souvent que les autorités aient du mal à faire appliquer les textes.

Dans les pays en développement, la petite pêche côtière doit avant tout défendre avec

force ses droits traditionnels sur les ressources littorales jusqu'à ce qu'ils soient inscrits dans les textes juridiques. Ceci dit, il est tout aussi important de prévoir une réforme de la pêche côtière qui permettrait sur le long terme de se débarrasser de pratiques destructrices et de développer des pêcheries durables et plus productrices. L'expérience semble suggérer que la meilleure façon d'arriver à cette fin c'est encore de mettre en place un système de cogestion à base communautaire. Pour que le programme d'action soit complet, il faudrait également essayer de créer des emplois extérieurs pour absorber le trop-plein de main-d'œuvre du secteur de la pêche.

### **La manie de la privatisation**

Dans les pays en développement, la pêche à petite échelle est aussi victime de la mode actuelle de «la privatisation» parmi les responsables politiques. On applique ce credo au secteur de la pêche en croyant à tort qu'on peut tout bonnement supprimer le droit d'usage collectif et le droit de propriété communautaire pour les ressources halieutiques.

C'est à cette fin qu'on utilise les QIT. Les propagateurs de ce système croient qu'on peut diviser et lotir cette ressource fugitive, l'attribuer à des propriétaires privés comme s'il s'agissait d'un bien immobilier accroché au sol dans un lieu déterminé. C'est évidemment faux.

Dans certains endroits on a fait ainsi beaucoup de dégâts. Des petits pêcheurs ont été dépouillés de leurs ressources traditionnelles, et des communautés très liées aux activités de pêche ont vu leur poisson prendre le chemin de gros centres plus industrialisés. Dans les pays en développement, les bateaux industriels et l'aquaculture intensive étendent ici et là leur mainmise sur la ressource de la petite pêche. Tout cela menace la survie économique d'une vaste population littorale qui avait déjà bien du mal à vivre de la pêche.

Cette vague qui pousse vers la privatisation des pêcheries représente bel et bien une attaque frontale contre ses droits d'accès



# Il faudra se serrer un peu

Michel Belliveau

**Une récente décision de la Cour suprême en faveur de droits de pêche traditionnels crée des problèmes entre les Micmacs et les pêcheurs professionnels**

Les peuples autochtones du Canada représentent approximativement cinq pour cent de la population. Ils vivent au bord des trois océans qui entourent le pays et aussi dans les terres. Ils sont là depuis des milliers d'années. Au cours des XVIIe et XVIIIe siècles, les colonisateurs ont passé avec eux un certain nombre de traités, parfois pour assurer des relations amicales et pacifiques, parfois pour garantir des possessions territoriales et favoriser le commerce.

En 1760, l'un de ces traités a été signé entre le gouverneur britannique Lawrence et les populations micmaques qui chassaient et pêchaient dans les contrées qui à l'orient bordaient l'océan Atlantique. Les dispositions de ce document étaient pratiquement tombées en désuétude, mais on s'en est servi à nouveau pour défendre un pêcheur micmac, Donald Marshall junior, qui avait été pris à braconner dans une zone interdite avec du matériel interdit.

L'affaire a suivi son cours devant les tribunaux canadiens, jusqu'à la Cour suprême. Le 17 septembre 1999, celle-ci acquittait Marshall au prétexte que ce fameux traité lui donnait le droit de pêcher et de vendre son poisson pour avoir de quoi faire vivre modestement sa famille. Dans sa décision le tribunal précisait de façon explicite que ce droit pouvait être réglementé, notamment par la fixation de limites de captures, pourvu que celles-ci permettent aux bénéficiaires de vivre modestement.

Mais certains Micmacs ont pensé qu'ils avaient maintenant le droit de pêcher là où ils voulaient et quand ils voulaient. Ils ont posé

des casiers à homard dans des zones où la pêche était fermée. Comme l'activité des Micmacs s'intensifiait, la colère montait chez les pêcheurs professionnels qui exploitent ordinairement ces mêmes secteurs. Car la Direction des pêches ne faisait rien pour freiner ces activités hors saison.

Le 3 octobre 1999, ça a été l'explosion ! Les pêcheurs de la Baie de Miramichi, dans le Nouveau-Brunswick, sont partis avec 100 bateaux retirer les nasses posées par les Micmacs. Ils ont enlevé le maillage, libéré les homards et jeté le bâti à l'eau.

Les autochtones ont répliqué en s'emparant de la jetée de Miramichi qui fait partie du domaine public. Ils ont incendié deux camions appartenant à des pêcheurs et ont fait venir ce qu'ils appellent leur «compagnie de guerre». Les gens de la Première nation et les autres entraient dans un conflit direct et violent. Des événements semblables risquaient de se produire dans d'autres secteurs du littoral.

L'attention des médias et des leaders politiques se portait désormais sur «l'affaire Marshall». La décision des juges de la Cour suprême faisait l'objet d'une large critique. Deux des sept juges ont d'ailleurs manifesté publiquement leur désaccord.

Le Premier ministre de la province de Terre-Neuve, Brian Tobin, reprochait en particulier aux juges de ne rien comprendre à la pêche et de n'avoir pas prévu une période transitoire pendant laquelle on aurait pu mieux comprendre la nouvelle donne pour une application plus judicieuse de leur décision. Tous les pêcheurs professionnels de la côte

Cet article a été écrit par Michel Belliveau, membre de l'ICSF, secrétaire exécutif de l'Union des pêcheurs des Maritimes, Canada. (revue SAMUDRA N° 24, décembre 1999)

orientale exprimaient leur mécontentement et réclamaient un moratoire et l'intervention des hommes politiques. Car ils estimaient que la pêche telle qu'ils la comprenaient et la pratiquaient était menacée.

### Le contexte

Il faut savoir que sur le littoral du Canada atlantique il y a 50 000 pêcheurs. La pêche est ici étroitement réglementée et les choses sont particulièrement délicates pour ce qui est du homard, dispersé tout le long d'une longue côte qui est divisée en 44 zones. Le homard est une espèce plutôt sédentaire qui ne s'éloigne guère à plus de 25 km de son habitat ordinaire. Pour chaque zone il y a une saison de pêche précise à laquelle on se conforme strictement.

Le nombre des permis est restreint et bloqué. Avec le temps ces permis ont donc pris de la valeur et on les considère pratiquement comme une propriété personnelle. Si vous avez dépensé 100 000 dollars canadiens pour une licence de homard, vous ne serez pas très content de voir un certain nombre de pêcheurs autochtones poser leur leurs casiers en dehors de la saison, apparemment avec l'autorisation de la Cour suprême. En plus, avec chaque casier ils attrapent dix fois plus que les pêcheurs professionnels travaillant en saison.

Au cours de l'histoire, les Micmacs ont été marginalisés dans une sorte de réserve, bien qu'ils aient les mêmes droits que tout autre citoyen canadien. Chez eux le taux de chômage est astronomique, le niveau d'instruction fort médiocre et ils vivent en dessous du seuil de pauvreté. Ils estiment que le système de régulation des pêches modernes les a dépouillés de leurs droits traditionnels.

Le tout dans le tout, les Micmacs ne constituent pas vraiment une menace sérieuse pour les pêcheurs professionnels, sauf dans des secteurs limités où ils sont plus nombreux à poser leurs nasses près des zones qui étaient jusque là bien protégées par la réglementation. Mais si ce fameux traité leur

donne un chèque en blanc pour aller pêcher quand ils veulent, où ils veulent et aussi souvent qu'ils veulent, alors la pêche professionnelle telle qu'on la pratique a reçu un bon petit coup sur le crâne. La Cour suprême a quand même précisé qu'il ne s'agit pas d'un chèque en blanc mais d'un droit limité, d'une pêche alimentaire. A vrai dire on a ici affaire à un droit communautaire et non pas à des droits individuels au sens strict.

En tant que peuple autochtone, les Micmacs peuvent collectivement jouir de leurs droits de pêche pourvu qu'ils respectent la réglementation. Le Gouverneur du Canada a nommé un négociateur en chef pour cette affaire. Il a jusqu'au 15 avril 2000 pour arrêter des plans de pêche temporaires qui tiennent compte de ces nouveaux droits d'accès à la ressource.

Entre temps, les pêcheurs côtiers sont très nerveux, et là où les populations autochtones et les autres se côtoient l'atmosphère est tendue.

L'Union des pêcheurs des Maritimes s'est trouvée au centre de la controverse car dans tous les secteurs où il y a des concentrations de Micmacs, il y a aussi des pêcheurs qui adhèrent à ce syndicat.

### Une décision certainement importante

L'union des pêcheurs des Maritimes reconnaît que l'arrêt de la Cour suprême constitue pour les Micmacs une étape importante. Nous pensons que le régime actuel des pêches peut bien s'accommoder de ces nouveaux droits, en prévoyant un plan pour faciliter le retrait volontaire de permis commerciaux, par exemple.

Nous estimons que ce n'est pas aux seuls pêcheurs de supporter le coût de la décision de la Cour suprême. C'est l'ensemble de la société, par le biais des pouvoirs publics, qui doit prendre cela en charge.

Au moment où nous écrivons cet article, il semble que le gouvernement fédéral est disposé à accepter ce principe et à attribuer

les fonds nécessaires afin qu'on puisse réaliser les ajustements qui s'imposent. Dans l'immédiat, nous souhaitons trouver un terrain d'entente entre les pêcheurs professionnels et les peuples de la Première nation. ■



# Contre les chalutiers

Tries Zamansyah

**Les pêcheurs traditionnels du Nord-Sumatra se sont rassemblés pour défendre leur territoire**

Après l'arrivée au pouvoir de Suharto et la mise en place de son Ordre nouveau en 1966, l'Indonésie est entrée dans une nouvelle phase de développement inspirée de la *Trilogie du Pembangunan* (Développement). L'Ordre nouveau allait prendre des mesures pour maintenir la stabilité nationale car les objectifs du développement ne pouvaient être atteints sans cela.

Pour en arriver là, on allait faire en sorte que la population soit tournée essentiellement vers les impératifs du développement et ne mette pas le nez dans les affaires politiques, en particulier la vie des partis. Ceux-ci n'étaient d'ailleurs pas autorisés à entrer en contact avec les communautés traditionnelles, surtout dans les zones rurales.

L'Ordre nouveau mit aussi en place des organisations populaires : la HKTI (*Himpunan Kerukunan Tani Indonesia/Fraternité des agriculteurs indonésiens*) et la HNSI (*Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia/Organisation des pêcheurs indonésiens*). Toutes les deux étaient liées au pouvoir : aux pêcheurs uniquement la HNSI, aux cultivateurs la HKTI, et tout le monde devait voter pour le parti. Toute tentative de création d'une structure indépendante serait qualifiée de menée subversive communiste par les autorités. Dans la pratique ce système a bloqué les aspirations des populations locales et a rendu difficile tout engagement politique, sauf au moment des élections qui avaient lieu tous les cinq ans.

Afin d'accélérer le développement du pays, le gouvernement avait décidé la modernisation de tous les secteurs d'activité.

Dans la pêche il s'agissait de remplacer l'équipement traditionnel par des bateaux et des engins de capture modernes, ce qui était censé entraîner une hausse des revenus pour les pêcheurs. C'est ainsi qu'on a poussé les pêcheurs à utiliser le chalut, appelé *pukat harimau* dans le pays. Pour cela ils pouvaient disposer de crédits. Le chalut semblait présenter plusieurs avantages, notamment une plus grande capacité de capture, ce qui permettait d'augmenter la production avec un équipage peu nombreux. Dans l'élan vers le développement, le chalut devenait un engin indispensable.

Mais les responsables oubliaient un peu vite que les pêcheurs traditionnels ne savaient guère se servir du chalut. Et ces engins coûtaient cher : malgré la possibilité d'acheter à crédit ils étaient hors de prix. Cette politique n'a que très peu amélioré la situation des pêcheurs traditionnels ; elle a profité essentiellement aux armateurs. La plupart du temps le chalutier était la propriété d'investisseurs qui faisaient appel à des marins expérimentés pour faire tourner ce nouvel outil de travail. Pour le secteur traditionnel, par contre, il y avait un certain nombre de conséquences fâcheuses. Le chalut prenait beaucoup de poissons, il détruisait aussi l'environnement côtier, des frayères, des nourriceries. La plupart des chalutiers travaillaient dans les zones habituelles des pêcheurs traditionnels, ce que ceux-ci appelaient «la mer coutumière». Les deux types de pêche s'y faisaient directement concurrence.

## Domaine public

Les pêcheurs traditionnels ont vu leurs captures et leurs revenus diminuer. Et puis

Article écrit par Tries Zamansyah, secrétaire général de la Sarekat Nelayan Sumatera Utara/ Union des pêcheurs du Nord-Sumatra, Indonésie (*revue SAMUDRA* N° 25, avril 2000)

est arrivé le décret du ministre de la mer (n 607/KPTS/UM/9/1976) qui déclarait que l'océan était «domaine public». C'en était fait de la notion de «mer coutumière». En 1980, contraint de réagir aux protestations des pêcheurs traditionnels, le gouvernement interdisait l'usage du chalut (décret présidentiel n 39/1980). En 1982, un autre décret présidentiel (n 12/1982) confirmait cette interdiction pour tout l'archipel indonésien, à l'exception de l'Irian Jaya et des Moluques.

Une décision de la Cour suprême (n 8/1988) est venue par la suite renforcer cette décision. Malgré tout, dans la pratique, cette interdiction ne s'applique pas. Des bateaux continuent à pêcher au chalut dans toute l'étendue du territoire, notamment au nord de Sumatra. Dans cette région les pêcheurs traditionnels ont fini par passer à l'action. On peut s'étonner qu'à ce jour la HNSI n'ait pas réussi à résoudre les problèmes liés au chalutage qui continue en dépit de la loi, qu'elle n'a pas été capable de faire appliquer l'interdiction. En fait cette organisation a même tendance à favoriser les propriétaires de chalutiers, jusqu'à les protéger et leur fournir une couverture.

Il est difficile de faire respecter l'interdiction, pour plusieurs raisons. Le décret présidentiel de 1980 n'a pas été suivi de mesures concrètes d'application au niveau régional. Et d'autres politiques gouvernementales ont constitué un encouragement au chalutage. Ainsi la réglementation des pêches du 4 juillet 1996 prévoit des aides pour l'achat de bateaux à l'étranger, c'est-à-dire essentiellement des chalutiers. C'est ce qui s'est passé à Begawan où il y a actuellement 144 bateaux modernes qui utilisent des filets du type chalut mais étiquetés sous une autre appellation afin de contourner la loi.

Il n'existe aucune politique particulière visant à protéger les pêcheurs traditionnels, leur matériel de capture et leurs zones de pêche habituelles des incursions des bateaux modernes, en particulier des chalutiers. Il y a bien une loi sur la pêche qui reconnaît aux

petits pêcheurs l'accès à leur «mer coutumière», mais là encore la réglementation n'est pas appliquée.

Les bureaux de l'administration régionale qui délivrent les licences de pêche ne s'occupent pas des conséquences que cela peut avoir sur le secteur traditionnel ou même sur l'environnement côtier. Ils semblent surtout avoir à l'esprit l'intérêt des investisseurs.

L'application de la réglementation, notamment l'interdiction du chalutage est du ressort de la marine nationale, de la police et de la direction des pêches, tout à la fois. Et il arrive souvent que leurs prérogatives s'enchevêtrent. Il arrive aussi qu'il y ait collusion entre propriétaires de chalutiers et fonctionnaires de l'Etat. Ainsi lorsque des chaluts ont été saisis par des pêcheurs traditionnels et remis aux autorités, ils étaient dès le lendemain restitués à leur propriétaire. Cette situation a évidemment provoqué des explosions de colère chez ces pêcheurs qui sont allés parfois jusqu'à mettre le feu aux chalutiers. Ils pensent d'ailleurs qu'ils ne peuvent pas compter sur le système officiel pour défendre leurs intérêts.

Il est encore une autre raison qui vient alourdir leur ressentiment : les propriétaires de chalutiers ont mis en place un réseau de commercialisation où le poisson passe par trois intermédiaires. Si à l'étal le consommateur paie un prix élevé, le pêcheur ne reçoit du premier intermédiaire qu'un prix très bas. Il n'a pas le choix : ou bien il accepte le système ou bien il court le risque de ne pas pouvoir vendre ses prises. Toute tentative de constituer un autre circuit est vite réduit à néant par le réseau en place qui est contrôlé par les armateurs et les investisseurs. Les criées, où les pêcheurs allaient pouvoir vendre aux enchères leur production, sont maintenant sous le contrôle des armateurs, et elles font partie du système. C'est la même chose pour les coopératives.

Entre 1993 et 1998, les pêcheurs ont organisé plusieurs réunions pour parler de cette situation. Il y avait là également un certain

• nombre de notables du Nord-Sumatra. La conclusion évidente était que pour essayer de résoudre ces problèmes les pêcheurs traditionnels devaient commencer par créer leur propre organisation, gérée par eux-mêmes.

• **Une organisation indépendante**

• Finalement, le 14 juillet 1998 à Medan, la *Sarekat Nelayan Sumatera Utara* (SNSU), c'est-à-dire l'Union des pêcheurs du Nord-Sumatra, a vu le jour. Environ 900 pêcheurs traditionnels venus des trois régions du Nord-Sumatra (Langkat, Asahan, Deli Serdang) ont participé à la cérémonie. La SNSU a pour principal objectif d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les problèmes des pêcheurs traditionnels qu'on a trop longtemps négligés, notamment la question du chalutage et autres pratiques semblables qui affectent directement les pêcheurs et aussi l'environnement littoral.

• La déclaration de la SNSU a été remise au gouverneur du Nord-Sumatra et au directeur de la direction des pêches. Les pêcheurs ont pu dialoguer avec le gouverneur en personne qui leur a promis que le problème des chalutiers serait résolu avant un an. Cette promesse n'a pas été tenue. Le nombre des chalutiers en service dans la région a en fait augmenté, malgré la multiplication des conflits entre chalutiers et embarcations traditionnelles.

• Entre 1993 et 1998, sur la côte de Sialang Buah, district de Mengkudu, région de Deli Serdang, 51 pêcheurs ont subi des blessures dans des affrontements en mer et 31 d'entre eux en sont morts. Des incidents de ce genre ont également eu lieu dans d'autres régions (Langkat, Asahan, Belawan), mais il n'y a pas de traces officielles...

• Pour défendre les intérêts des pêcheurs traditionnels la SNSU intervient auprès du gouverneur provincial du Nord-Sumatra, auprès de la présidence de la République, du ministère de la justice, des autorités militaires de Bukit Barisan, Lantamal I Belawan, de la direction provinciale des pêches du Nord-

Sumatra, des chefs des districts (*muspika*) du littoral. La SNSU entreprend par divers moyens d'attirer l'attention sur les problèmes des pêcheurs traditionnels: envoi de délégation, manifestations, représentations. Parfois même ils procèdent à l'arraisonnement d'un chalutier.

Elle s'efforce de rassembler, d'unifier les pêcheurs du Nord-Sumatra et d'appuyer leur lutte pour plus d'équité dans le domaine social, culturel, économique et de la justice, de défendre leurs droits de citoyens à part entière de l'Indonésie. Pour ce faire

- elle essaie de développer l'activité économique de ses membres par la mise en place de coopératives;
- elle essaie d'améliorer leurs conditions de vie;
- elle leur propose des formations;
- elle se fait le porte-parole de leurs intérêts;
- elle crée des groupements de pêcheurs dans tous les districts côtiers du Nord-Sumatra.

Afin d'atteindre au mieux ces objectifs, la SNSU a élaboré un certain nombre de programmes autour des lignes de force suivantes : défense des intérêts des pêcheurs, développement économique des communautés, développement des ressources humaines, développement des contacts pour renforcer le réseau.

La période de réformes dans laquelle vient d'entrer l'Indonésie et le processus de démocratisation en cours donnent la liberté de s'organiser et d'exprimer ses points de vue. Cela devrait permettre aux pêcheurs traditionnels de mieux présenter leurs doléances. On espère aussi que la mise en place de la Direction des pêches et de l'exploration de l'océan contribuera à améliorer les conditions de vie des pêcheurs indonésiens, notamment dans le Nord-



Sumatra. Par le passé on a laissé de côté la pêche traditionnelle. Espérons que cette erreur ne sera pas répétée. ■



# Comment répartir les richesses de la mer

Francis Christy

**Il ne faut pas rejeter systématiquement les QIT (quotas individuels transférables) comme outil de gestion de la ressource**

Dans le numéro 23 de SAMUDRA Revue est paru un article de Parzival Copes qui développe un argumentaire contre les QIT. Ce n'est pas cela qui va aider les décideurs à y voir plus clair pour prendre les décisions qui s'imposent en matière de gestion des pêches. S'il est vrai que les QIT ne fonctionnent pas dans bien des cas, il ne convient pas pour autant de rejeter ce système pour de mauvaises raisons.

Partout dans le monde la surexploitation de la ressource s'étend, s'aggrave. Les preuves abondent, et cela touche la petite pêche aussi bien que le secteur industriel. Le problème incontournable c'est que la ressource est limitée alors que la demande sur les produits de la mer augmente. Cela fait monter les prix, et comme il n'existe pas de moyens de contrôle vraiment efficaces, l'effort de pêche s'accroît. La conséquence c'est que les stocks s'amenuisent et que la pêche mobilise trop de capitaux et trop de monde.

Il faut absolument mieux gérer cette activité. On peut prendre des mesures purement biologiques ou s'attaquer à la fois aux aspects biologiques et aux aspects économiques. Bon nombre de mesures prises dans le passé s'intéressaient uniquement à la production biologique, en laissant de côté les conséquences économiques : limitation des captures totales, période de fermeture de la pêche, secteurs fermés, cantonnements, maillage réglementé... Il s'agissait de ramener les stocks à des niveaux de production optimale durable. On appliquait de telles mesures parce qu'elles semblaient

égalitaires dans leurs effets et qu'elles ne modifiaient apparemment pas la répartition des richesses de la mer entre les pêcheurs, ce qui était d'ailleurs souvent faux. S'il est peut-être souhaitable de les adjoindre à d'autres outils de gestion, on ne peut pas compter uniquement sur elles pour réhabiliter à tous les coups les stocks. Elles ne peuvent rien notamment contre les efforts de pêche excessifs ou pour prévenir les conflits entre les utilisateurs d'une même ressource. La difficulté c'est que les mesures qui se révèlent efficaces dans ces domaines nécessitent des décisions qui ne seront pas sans conséquences sur la répartition de la richesse. Cela on ne peut pas l'éviter. M. Copes l'a bien souligné : avec les QIT on attribue des droits de pêche à certains et pas à d'autres. Mais il a oublié de dire qu'un système qui limite directement l'effort de pêche, en accordant un permis à un certain nombre de pêcheurs, distribue aussi la richesse. Il fait remarquer par ailleurs que «pour conserver une base économique saine la petite pêche doit accepter d'adapter ses capacités de capture à l'état de la ressource. Cela entraînera sans doute parfois une réduction de la taille des flottes au moyen de plans de retrait, ceci afin de compenser les gains probables de productivité des bateaux.»

Il préconise aussi l'attribution de droits de pêche territoriaux aux communautés de pêcheurs. Et moi-même je pense que c'est une chose assez souhaitable. Mais il a oublié de dire que cette formule qui accorde une partie des richesses de la mer à un groupe de population exclut ceux qui ne sont pas membres de ce groupe. M. Copes affirme

Ce courrier a été adressé à revue SAMUDRA par Francis Christy, Senior Research Officer, IMARIBA, Washington DC, Etats-Unis (revue SAMUDRA N° 24, avril 2000)

que «la plupart du temps, la petite pêche locale était plutôt bien adaptée au secteur littoral». C'est peut-être vrai actuellement dans certains cas, mais cette affirmation est de moins en moins fondée, et elle risque d'être fausse à l'avenir.

### **Croissance démographique**

La population mondiale continue à croître, et avec elle la demande. Il est clair qu'il faudra bien un jour prendre des décisions sur la répartition des ressources. Même si l'on exclut les gros bateaux des zones de pêche traditionnelles des petits pêcheurs, à un moment donné on devra aussi parler du même problème (l'attribution de droits d'accès) au sein de ces communautés.

Dans bien des cas cela est d'ores et déjà une nécessité, et à l'avenir l'urgence sera encore plus grande. Il est donc souhaitable de considérer toutes les techniques possibles pour réguler l'accès à la ressource, y compris les QIT. ■



# Les droits des Maoris

Matthew Hooper

**L'accord de pêche entre le gouvernement néo-zélandais et les Maoris constitue pour le reste du monde un exemple en matière de transfert de ressource à des populations autochtones**

On croit souvent qu'il n'y a pas de place pour des droits de pêche indigènes dans les systèmes de gestion basés sur des droits de propriété. Ce qui s'est fait en Nouvelle-Zélande semble prouver le contraire. Les droits de pêche autochtones peuvent trouver leur place dans un régime de gestion basé essentiellement sur des droits de propriété individuelle mais qui permet aussi de satisfaire les revendications des populations autochtones, de préserver leurs droits pour les générations à venir et d'intégrer ces droits dans des cadres plus généraux d'administration des pêches.

Là où il existe des populations de pêcheurs autochtones, celles-ci subissent le poids des valeurs et des priorités de la culture dominante qui se manifestent dans la réglementation mise en place par les pouvoirs publics de l'heure. Le gouvernement peut bien être de tendance libérale, démocratique, égalitaire, le résultat est plus ou moins le même : ces communautés ont de plus en plus de mal à préserver leur accès à la ressource, à participer à sa gestion selon des modes conformes à leurs traditions. Il s'avère que des systèmes de gestion basés sur des droits de propriété peuvent fort bien assurer une gestion vigoureuse et durable de la ressource et permettre en même temps aux détenteurs de droits de pêche traditionnels de réaliser, sur le plan à la fois économique et social, des objectifs qui diffèrent souvent des aspirations habituelles du groupe dominant.

Les populations autochtones ont la plupart du temps leurs propres systèmes de gestion qui sont une partie intégrante de leurs droits de pêche traditionnels. Si l'on veut que ces

communautés continuent à jouir de ces droits selon des modalités qui leur sont propres, il faut qu'ils soient intégrés dans le système mis en place pour l'ensemble du pays. S'agissant de pêcheries pleinement exploitées, par divers types d'opérateurs, le système doit veiller à définir soigneusement les droits des uns et des autres afin que les intérêts de tous les groupes soient justement respectés.

Lorsque la Nouvelle-Zélande a adopté les QIT (quotas individuels transférables) cela a provoqué une levée de boucliers chez les autochtones. Et cela a donné lieu à la plus importante bataille juridique qu'ait connue le pays en matière de droits traditionnels. Et cela a permis de trouver une solution : les droits traditionnels des Maoris ont été officiellement reconnus par la législation nationale des pêches. Ce sont les groupes et sous-groupes tribaux qui jouissent collectivement des droits de pêche selon des modalités fixées par les communautés elles-mêmes. Les Maoris sont les premiers habitants de la Nouvelle-Zélande. En 1840 leurs chefs signaient avec les représentants de l'Empire Britannique le Traité de Waitangi qui garantissait les droits de pêche traditionnels, même si le droit britannique s'appliquait de fait à l'ensemble du pays. Ainsi la réglementation des pêches postérieure à ce traité n'affectait pas ces droits, dont la nature exacte restait d'ailleurs indéterminée.

## Une lente érosion

A cause de cette carence, les principes égalitaires (la même loi pour tous) des colons européens prenaient donc peu à peu le dessus. Comme les Maoris étaient incapables de définir la nature précise de leurs droits de

L'auteur de cet article est Matthew Hooper, chargé de l'évaluation des politiques au ministère des pêches de Nouvelle-Zélande. Il s'est inspiré de la communication rédigée en collaboration avec Terry Lynch à l'occasion de la conférence *FishRights99* de Perth, Australie (revue SAMUDRA N° 26, août 2000)

pêche traditionnels, et de les protéger de l'emprise croissante des autres opérateurs, les clauses du Traité y faisant allusion étaient sans effet. D'ailleurs jusque dans les années 1980, les tribunaux n'accordaient aucune valeur juridique à ce document.

Au milieu des années 1980, le gouvernement décidait de mettre en place, pour les principales espèces commerciales, un régime de gestion basé sur des quotas individuels transférables. On allait créer des droits d'accès artificiels qui seraient attribués aux pêcheurs professionnels en activité. Estimant que dans cette affaire on n'avait pas tenu compte de leurs droits coutumiers, les Maoris ont alors entamé une procédure judiciaire contre le gouvernement.

Ce fut alors aux juges de déterminer la nature des droits de pêche traditionnels des Maoris. En 1986 un tribunal acquittait un Maori accusé d'avoir cueilli des coquillages trop petits, considérant qu'il s'était livré à une activité autorisée par la coutume, car il avait la permission du *kaitiaki* (gardien) de la *tangata whenua* (groupe tribal) du secteur où le fait s'était produit. Les instructions du *kaitiaki* avaient été respectées.

En matière de droits de pêche coutumiers la notion de *tangata whenua* (les gens de la terre, du terroir) est essentielle. La *tangata whenua* est le groupe tribal (*iwi*) ou sous-groupe tribal (*hapu*) qui détient l'autorité traditionnelle dans tel ou tel secteur géographique. Cette autorité traditionnelle est liée à ce territoire : elle n'a pas une portée générale pour l'ensemble des Maoris. C'est le Tribunal dit de Waitangi qui, après avoir approfondi le bien-fondé des doléances des tribus, a éclairci la nature et la portée des droits de pêche traditionnels.

Le Tribunal de Waitangi est une commission permanente créée en 1975 pour examiner les plaintes relatives au non-respect du Traité de Waitangi. Il a donc été établi que les droits de pêche traditionnels avaient un aspect à la fois commercial et non commercial. Avant la signature de ce document, les produits de

la mer donnaient lieu chez les Maoris à des échanges importants. Les pêcheries étaient exploitées de façon extensive mais leurs techniques de capture étaient plus élaborées que celles de colons européens.

Le Tribunal a aussi décidé d'ajouter à sa décision un élément de développement. C'est ainsi que les Maoris ont obtenu une part des pêcheries hauturières néo-zélandaises, même si à l'époque de la signature du traité, ils n'opéraient pas dans ces parages.

### Gestion traditionnelle

Il y avait un autre élément fort important : dans les pratiques des Maoris, l'aspect gestion de la ressource était évident. Si les méthodes différaient parfois d'une tribu à l'autre, partout des *kaitiaki* veillaient sur les pêcheries. Et le pêcheur qui ne respectait pas leurs décisions pouvait être sévèrement puni.

En 1986, la Haute Cour demanda à la Couronne de suspendre la mise en place du système de gestion par QIT, tout en faisant savoir au ministère des pêches que l'application d'un tel régime était en soi louable. En même temps, le Tribunal de Waitangi déclarait que les QIT s'apparentaient fort aux droits attribués aux Maoris par le Traité de Waitangi : ils garantissaient en effet l'accès à perpétuité, et ils autorisaient aussi des modes de gestion autonomes. Le problème c'est que le système traditionnel n'avait forcément pas prévu de mécanisme d'attribution de quotas de pêche commerciale.

En 1989 était signé un accord provisoire, et en 1992 c'était la signature définitive, accompagnée d'une législation appropriée. L'aspect le plus important de cet arrangement c'était que dans les droits traditionnels on distinguait désormais les activités commerciales et les activités non commerciales. Grâce à ce distinguo le dispositif de l'accord trouvait sa place de façon harmonieuse dans le régime général de gestion des pêches qui était fondé sur les QIT, dans les pêcheries commerciales. Les activités de pêche commerciale continuaient à être régies par une réglementation ordinaire.

• La reconnaissance des droits traditionnels des Maoris, pour ce qui concernait les pêcheries commerciales, se concrétisaient par l'attribution d'actifs, sous la forme de quotas, actions et numéraire.

• L'arrangement intérimaire de 1989 accordait aux Maoris 10 pour cent de tous les QIT existants. Ces QIT proviendraient des rachats effectués auprès d'un certain nombre de pêcheurs. Dans l'accord définitif de 1992, la Couronne, c'est-à-dire l'Etat, mettait à la disposition des Maoris la somme de 150 millions de dollars pour acquérir la moitié du capital de Sealord Products Ltd. Sealord est la plus importante entreprise de pêche du pays. Elle possède plus de 20 pour cent du quota total des espèces commerciales. Par ailleurs la Couronne s'est engagée à réserver aux Maoris 20 pour cent des quotas des espèces de poissons qui entreraient par la suite dans le régime national de gestion des pêches commerciales.

• Les textes juridiques qui concrétisent l'accord confient la gestion des actifs remis à la communauté maorie à la Commission des pêches du Traité de Waitangi, auparavant appelée Commission des pêches des Maoris. Les quotas qu'elle gère ne diffèrent en rien des quotas du régime général. Elle loue des quotas annuels aux tribus concernées. Dans l'avenir, les quotas seront attribués aux bénéficiaires de l'accord, qui en jouiront alors pleinement, avec les avantages et les obligations que cela comporte.

• En matière de transfert de ressource à des populations autochtones cet accord constitue une première mondiale. Ailleurs d'autres arrangements concernant telle ou telle pêcherie ont sans doute eu lieu. Mais aucun autre pays n'a transféré à sa population autochtone près de 30 pour cent de sa pêche commerciale. Les intérêts maoris occupent la première place pour la langouste et le paua, sans doute la deuxième pour le snapper. La Commission des pêches du Traité de Waitangi, qui gère tous ces avoirs communautaires, est aussi l'un des opérateurs les mieux informés et les mieux

organisés de l'industrie des pêches en Nouvelle-Zélande.

Ses avis et conseils sont appréciés par les pouvoirs publics et les organisations professionnelles. La Commission investit aussi dans l'avenir. Elle consacre près de un million de dollars chaque année pour former quelque 300 jeunes Maoris, essentiellement dans les filières suivantes : gestion des affaires, sciences et techniques des pêches, transformation des produits de la mer. Ce dernier programme rencontre un grand succès. La Commission offre également neuf bourses d'un montant annuel de 15 000 dollars pour aller étudier à l'Institut maritime d'Australie et à l'Université de Tasmanie.

Pour les activités non commerciales qui entrent dans les droits de pêche traditionnels ce sont, comme on l'a dit plus haut, des *kaitiaki* (gardiens) nommés par la *tangata whenua* (groupe tribal) qui veillent au respect de la réglementation.

Celle-ci tient compte de façon adéquate des modes de gestion traditionnelles des Maoris. C'est un cadre très souple qui permet aux tribus d'organiser à leur manière leurs activités de pêche tout en prescrivant des normes pour ce qui concerne l'attribution des charges, la collecte de l'information sur les captures et les mécanismes de contrôle.

Pour pouvoir prendre en charge la gestion de la pêche non commerciale dans leur aire géographique, les *tangata whenua* doivent auparavant désigner des représentants officiellement mandatés. Le groupe tribal choisit, conformément à la réglementation, des *kaitiaki* qui seront chargés de veiller au bon déroulement des activités entrant dans le cadre de la pêche traditionnelle. Les contentieux portant sur la désignation des *kaitiaki* ou de limites tribales se résolvent au niveau des *tangata whenua*.

Les *kaitiaki* procèdent par un système d'autorisation où ils doivent mentionner l'activité autorisée, en précisant espèce, quantité, secteur, taille, méthode, utilisation

des captures, sans oublier les instructions relatives à l'usage des prises accessoires. Sur tous ces points, c'est le *kaitiaki* qui voit ce qu'il importe de faire, en gardant à l'esprit les exigences d'une exploitation durable de la ressource et la protection de l'environnement. Les textes réglementaires prévoient aussi la création de réserves, appelées *mataitai*, où s'exercent une sorte de droit d'usage territorial. Dans ces zones la pêche commerciale est interdite et ceux qui s'y livrent à des activités non commerciales, y compris les plaisanciers, doivent tenir compte des règles édictées par les *kaitiaki*.

Les pêcheurs doivent déclarer leurs prises au *kaitiaki*. Ces informations serviront à assurer une bonne gestion de la ressource et le respect de la réglementation. Chaque trimestre les *kaitiaki* sont tenus de communiquer au ministère des pêches le volume des captures réalisées par espèce dans leur secteur. Toutes ces données aideront ensuite à prendre des mesures appropriées pour maintenir la bonne santé de la pêcherie. C'est aussi un très bon moyen pour faire participer les *tangata whenua* à des processus plus généraux de gestion des pêches. Après avoir fixé les différents TAC (totaux admissibles de captures), le ministère des pêches répartit les volumes prévus entre les trois types de pêche : pêche traditionnelle non commerciale, pêche de loisir, pêche commerciale. La priorité est accordée à la pêche non commerciale des Maoris qui est du domaine de la coutume. C'est ainsi que pour le *toheroa*, un coquillage, le TAC est entièrement réservé aux besoins de la coutume. Les pêcheurs traditionnels doivent rendre compte aux *kaitiaki* qui leur a donné l'autorisation. Le *kaitiaki* doit rendre compte à la *tangata whenua* qui lui a confié sa mission et au ministère des pêches qui utilisera les données recueillies pour vérifier si la législation est bien appliquée et assurer une exploitation durable des pêcheries en général. L'Etat reste le grand responsable de la bonne santé des ressources halieutiques du pays, et il se doit aussi d'appuyer au besoin

les *kaitiaki* afin que la réglementation de la pêche coutumière soit bien observée.

Grâce au traité conclu en 1992, les Maoris possèdent maintenant près de 40 pour cent des quotas de poisson commercial de la Nouvelle-Zélande. Et si l'on tient compte des entreprises conjointes, ils détiennent une majorité de contrôle dans plus de 60 pour cent de la pêche commerciale. Mais ce patrimoine continue d'être géré, au nom de tous les Maoris, par la Commission des pêches du Traité de Waitangi. Il reste à le répartir entre les tribus et tout autre ayant droit selon les termes de l'accord.

Beaucoup de tribus louent chaque année un quota à la Commission à des tarifs préférentiels, et elles en tirent profit. Mais tant que la répartition n'aura pas eu lieu, elles ne contrôleront pas de façon autonome la gestion de leurs pêches commerciales. Les intérêts et les objectifs commerciaux des Maoris peuvent différer d'une tribu à l'autre. Ils peuvent aussi être différents de ceux des autres pêcheurs professionnels qui exercent dans leur secteur. Une fois que les groupes tribaux auront eu leur part de QIT ils pourront, tout en restant dans le même cadre, exprimer leur différence en matière de priorités et d'intérêts économiques. Et l'Etat interviendra le moins possible dans ces affaires.

#### **QIT et droits indigènes**

On entend de fréquentes critiques à l'encontre des systèmes de gestion basés sur des droits de propriété, tout particulièrement les QIT : privatisation de droits communautaires, attribution inégalitaire des nouveaux droits, et pour les pêcheurs traditionnels perte de l'accès à la ressource qui les faisait vivre, parfois même la désintégration des communautés littorales. Pour ce qui concerne les droits de pêche traditionnels des populations autochtones de Nouvelle-Zélande, tous ces aspects ont pu être constatés à des degrés divers avant même l'instauration des QIT. Paradoxalement, c'est la mise en place de ces QIT et autres outils de même nature qui ont permis de

- trouver une solution aux problèmes que l'on vient de citer.
- 
- Grâce à l'instauration du régime de gestion des pêches par quotas, l'Etat a pu racheter des droits d'accès à des pêcheurs professionnels afin de les attribuer ensuite aux Maoris. Il s'agissait de les dédommager pour l'érosion de leurs droits de pêche traditionnels au cours des 140 années précédentes. Si l'on avait pris en compte cet aspect au moment où l'on installait en Nouvelle-Zélande les QIT, il n'aurait évidemment pas été nécessaire d'opérer ces rachats. Conformément aux termes de l'accord de 1992, les QIT mis à la disposition des Maoris restent propriété collective tant que la répartition entre les ayants droit n'aura pas eu lieu.
- 
- La Commission des pêches du Traité de *Waitangi* a défini un certain nombre de critères pour le partage de ce patrimoine entre les tribus. Il faudra en particulier que les institutions tribales prévoient des mesures statutaires afin d'empêcher que les droits relatifs à la pêche commerciale (matérialisée à la fois par le quota et le numéraire) ne sortent pas de la tribu sans les contrôles appropriés. Une fois la répartition effectuée, les tribus auront la maîtrise de leur pêche commerciale et pourront alors combiner objectifs économiques et objectifs sociaux selon leur désir.
- 
- Les *tangata whenua* sont en train de recouvrer le contrôle de leur pêche coutumière et commerciale. Il existe maintenant des textes officiels pour réglementer ces activités. Dans tout le pays, les groupes et sous-groupes tribaux se chargent progressivement de leur application. Pour ceux qui s'engagent dans le nouveau système, le premier problème c'est l'attribution des charges sur les territoires, et les problèmes relatifs à la détermination des tracés entre secteurs tribaux voisins et à la désignation des *kaitiaki*.
- 
- Dans le régime de gestion des pêches actuellement en place, bien qu'ils ne soient
- 

pas matérialisés par des quotas individuels transférables, les droits de pêche coutumière non commerciale sont toujours considérés comme des droits de propriété. Ceux qui pratiquent cette activité doivent respecter les règles et les limites fixées par le *kaitiaki* du secteur et déclarer leurs prises. Le ministère des pêches tient compte de ces données lorsqu'il détermine le TAC (total admissible de captures) de chaque pêcherie. Le pourcentage du TAC réservé à la pêche coutumière non commerciale constitue de fait le droit de propriété associé à cette activité.

### Gestion

Tous les groupes tribaux vont chercher à retrouver la maîtrise de leurs activités de pêche coutumière et commerciale. Lorsque la répartition des quotas aura eu lieu et que les *kaitiaki* auront été désignés, les *tangata whenua* (les gens du terroir) pourront gérer toutes ces activités de façon plus globale, plus harmonieuse. Leurs droits sont désormais bien définis, et désormais ils ne devraient pas manquer de poisson à vendre et à acheter sur les *marae* (places) ou pour un usage familial.

Les responsables actuels de la gestion des pêches néo-zélandaises prévoient de confier une large part de responsabilité aux divers groupes d'opérateurs et de les faire participer à l'élaboration des plans de gestion des principales pêcheries (espèces et secteurs). Les Maoris sont bien placés pour profiter de ce contexte. Maintenant qu'ils sont assurés de leurs droits, ils vont à l'avenir être des partenaires probables des initiatives de cogestion. ■



# Initiatives et mesures incertaines

Maarten Bavinck

**Le système de zone réservée aux petits pêcheurs qui a été expérimenté dans cette région fait bien apparaître à la fois les possibilités et les difficultés d'un tel outil de gestion**

Parmi les solutions proposées ici et là à travers le monde pour protéger les petits pêcheurs il y a l'instauration de zones de pêche exclusives pour le secteur artisanal ou traditionnel. Les bateaux industriels n'auraient plus le droit d'entrer dans la bande côtière, réservée donc aux petits opérateurs. Ce qui a été fait dans ce domaine au Tamil Nadu à partir des années 1970 montre bien les difficultés d'une telle entreprise et les conditions nécessaires à son succès.

Au moment où commençait la Révolution Bleue, au début des années 1960, des milliers de gens pratiquaient la pêche en mer le long des 1000 km de cette côte du Tamil Nadu parsemée de petits hameaux. Ils restaient généralement tout près du rivage, sur une zone qui coïncidait grosso modo au plateau continental. Suivant les saisons ils migraient vers le haut ou vers le bas, mais ils allaient rarement à plus de 10 km au large.

Puis le gouvernement s'est mis à encourager la technique du chalutage, ce qui a complètement modifié le paysage. A la fin de cette décennie, tout le long de la côte on trouvait des ports qui abritaient de petits chalutiers, et le feu couvait entre ces flottilles et les pêcheurs traditionnels. Le contentieux le plus sérieux était que ces chalutiers s'approchaient trop près pour récolter la crevette qui rapportait gros. Les petits pêcheurs considéraient que c'était là leur territoire traditionnel et ils constataient que les chalutiers détruisaient fréquemment leurs engins de capture.

Ces conflits donnaient lieu à d'importants troubles sociaux. Cherchant à maintenir le calme, les dirigeants du Tamil Nadu ont alors créé des commissions chargées de résoudre tous les problèmes qui leur étaient soumis. Ils étudiaient en même temps les différentes solutions possibles, en particulier la séparation physique des protagonistes, c'est-à-dire la mise en place de zones de pêche séparées.

Au cours de la première phase de la modernisation des pêches, les autorités du Tamil Nadu pouvaient contrôler de près l'accès aux techniques du chalutage, vu que la plupart des futurs propriétaires dépendaient des programmes officiels de prêts publics et de construction navale pour s'équiper. Elles ont donc d'abord joué de ce levier. Vers 1968 la direction des pêches a ajouté une clause particulière dans ses contrats habituels : le bénéficiaire devait s'engager à rester en dehors de la bande littorale de 3 milles nautiques.

Cet élément est important car c'est la première fois qu'il est fait officiellement mention, de façon indirecte sans doute, d'une zone de pêche artisanale au Tamil Nadu. Les intentions étaient bonnes, mais cette mesure n'a pas suffi à endiguer la ruée vers l'or rose.

Comme les chalutiers ne portaient pas de marques d'identification, il était difficile d'identifier ceux qui transgressaient la fameuse clause limitative dont les fondations étaient incertaines. Que se passait-il en cas de changement de propriétaire ? Le nouveau propriétaire était-il tenu de respecter les

Ce article a été écrit par Maarten Bavinck, du Centre de recherches maritimes (MARE), Université d'Amsterdam, Pays-Bas (*revue SAMUDRA* N° 27, décembre 2000)

• termes du contrat d'origine ? Le département  
 • des pêches n'était pas sûr de son affaire, et  
 • il a d'ailleurs rarement agi plus avant dans  
 • ce domaine.

• En 1978 de violentes échauffourées entre les  
 • pêcheurs artisans et les chalutiers secouaient  
 • Madras, la capitale du Tamil Nadu, appelée  
 • aujourd'hui Chennai. Le gouvernement local  
 • décide alors de légiférer dans le sens d'une  
 • séparation des zones de pêche.

• **Cela prend du temps**

• Il faut un certain temps pour faire une  
 • nouvelle loi. Or il importait de réagir  
 • immédiatement. Le gouvernement a donc  
 • aussitôt pris un décret (Government Order 881/  
 • 1978) interdisant le chalutage dans la bande  
 • des 3 milles et prévoyant un certain nombre  
 • d'autres mesures, dont un horaire de pêche  
 • (time zoning). Pour la première fois les  
 • autorités ont essayé de matérialiser le zonage  
 • au moyen de bouées «fait-maison». Comme  
 • le sous-entend l'expression, ces marques  
 • étaient si inadéquates qu'elles ont été  
 • balayées lors de la première tempête.

• Les propriétaires de chalutiers ont aussitôt  
 • entamé une procédure contre ce décret. Ce  
 • qui les mettait le plus en colère ce n'était pas  
 • tant la limite des 3 milles que l'horaire des  
 • sorties. Car le décret stipulait aussi que les  
 • chalutiers devaient passer la nuit au port et  
 • ne sortir qu'à 6 h du matin. Les plaignants  
 • disaient, d'une part, qu'ils ne pouvaient plus  
 • ainsi profiter du meilleur moment pour pêcher,  
 • c'est-à-dire la nuit, et que, d'autre part, ils  
 • ne pouvaient plus accéder à des lieux de  
 • pêche situés à plus d'une journée de mer. Et  
 • surtout, il faudrait vraisemblablement utiliser  
 • la force pour faire respecter cet horaire,  
 • installer sans doute une chaîne pour barrer  
 • la sortie du port.

• Les juges de la High Court de Chennai  
 • ordonnent alors la suspension de l'application  
 • des principales dispositions du GO 881/1978.  
 • Cette situation a duré plusieurs années. En  
 • 1983 est venue par là-dessus la Loi portant  
 • réglementation des pêches maritimes du Tamil  
 • Nadu. Elle reprenait les choix précédents :

zones de pêche, horaire de sortie pour les  
 chalutiers. Une fois encore cela a déclenché  
 toute une série de procédures devant les  
 tribunaux de la part des mêmes plaignants,  
 toujours aussi dérangés par ce texte.

L'un d'entre eux affirmait que si les chalutiers  
 devaient rester en dehors de la bande des 3  
 milles, il faudrait en contrepartie obliger les  
 pêcheurs artisans traditionnels à rester à  
 l'intérieur de leur zone. Cette position était  
 contraire à l'esprit de la nouvelle loi qui ne  
 mentionnait aucunement l'obligation de  
 pêcher ici ou là pour les petits pêcheurs. Mais  
 le juge de la District Court chargé du dossier  
 en a décidé autrement. Pour lui les pêcheurs  
 traditionnels, en obtenant une zone séparée,  
 profitaient d'un droit préférentiel qui leur  
 imposait en même temps l'obligation de limiter  
 leurs activités à ce territoire. Les intéressés  
 n'étaient évidemment pas d'accord.

Comme pour le GO 881/1978, les tribunaux  
 prononcèrent un arrêt à surseoir pour les  
 dispositions de la loi de 1983. C'est seulement  
 à la fin de la décennie que les diverses  
 arguties invoquées dans cette affaire furent  
 rejetées par la Court Suprême de l'Inde.  
 Pendant tout ce temps, le gouvernement du  
 Tamil Nadu a été dans l'impossibilité de  
 mettre en oeuvre la réglementation qu'il avait  
 définie pour la pêche.

A partir de 1995, la situation change  
 radicalement. L'horaire de sortie est toujours  
 au congélateur, mais la direction des pêches  
 peut désormais appliquer les autres  
 dispositions de la loi de 1983, en tout premier  
 lieu la limite des 3 milles. Dans la réalité, toute  
 personne s'approchant du rivage pouvait  
 constater que ce règlement était plutôt mal  
 observé. Les chalutiers faisaient des  
 incursions fréquentes dans la bande côtière,  
 et les conflits avec les pêcheurs traditionnels  
 ont persisté. Il est intéressant de savoir  
 pourquoi les autorités locales ont consenti si  
 peu d'efforts pour faire appliquer la  
 réglementation.

L'une des raisons principales c'est l'absence  
 de volonté politique, qui s'explique par le fait

que les propriétaires de chalutiers exercent une grande influence au Tamil Nadu. Le mouvement des petits pêcheurs a par contre, perdu de sa force par rapport aux années 1970. Les agents de la direction des pêches chargés de veiller au respect de la réglementation ne se sentent pas soutenus lorsqu'ils ont une mission délicate à remplir, verbaliser un chalutier par exemple. Deuxième raison : les motivations essentiellement sociales de la loi. Comme bien d'autres législations semblables à travers le monde, elle visait surtout à désamorcer un conflit social et non pas à préserver des ressources halieutiques en voie d'amenuisement. Quand les tensions semblent disparaître de la scène publique, les responsables politiques tournent les yeux vers d'autres priorités.

Les caractéristiques de la pêche côtière et des services de tutelle engendraient aussi d'énormes difficultés : où trouver les ressources pour se doter des moyens nécessaires au maintien d'une vigilance efficace sur 1 000 km de côte, comment constater les délits si la limite des 3 milles n'est pas matérialisée et que les intéressés ne disposent pas d'un équipement moderne pour vérifier leur position ?

En 1995 la direction des pêches de la côte nord du Tamil Nadu ne disposait que d'un petit hors bord, avec un petit équipage, pour surveiller 400 km de littoral. L'embarcation manquait de puissance et était fréquemment en panne. Et les agents de ce service n'ont pas toujours le pied marin. Ils hésitent à sortir en mer de crainte de se faire tabasser ou de vivre d'autres aventures désagréables. Le résultat de tout cela c'est que dans la réalité les patrouilles sont rares. Finalement on laisse les pêcheurs résoudre leurs problèmes entre eux. Notre regard se tourne maintenant tout naturellement vers les structures de la gestion des pêches. Les pêcheurs de la côte de Coromandel ont des systèmes de gestion de la ressource traditionnels et élaborés, mais ils ne sont pas du tout reconnus et pris en compte par l'administration. Le gouvernement exerce seul sa tutelle sur la

bande côtière, tant pour l'élaboration de la réglementation que pour son application. S'il n'a pas de mal à pondre des lois, il est souvent bien incapable de les faire respecter. Dans le contexte actuel, la limite des 3 milles le long de la côte du Tamil Nadu est purement théorique.

La zone artisanale exclusive est une idée qui plaît parce qu'elle est à la fois simple et globale. Elle semble constituer une solution peu compliquée et efficace pour résoudre les problèmes des pêcheurs traditionnels. Quand on étudie ce qui s'est passé dans ce domaine au Tamil Nadu, on prend cependant conscience de ce qui peut poser problème et des nids de poule que réserve la route.

**Une mesure impossible à appliquer**

A quoi bon militer pour une zone artisanale exclusive s'il n'est pas possible de faire respecter ses limites. C'est là assurément une question importante. De nombreuses zones de pêche côtière sont vigoureusement contestées, et la pêche industrielle ne lâche pas le morceau sans se battre. Pour défendre ses intérêts la pêche artisanale a absolument besoin de l'appui des hommes politiques.

Il vaut mieux également faire des propositions réalistes. Car il ne suffit pas de parler haut et fort en faveur d'une zone qui fera tant de kilomètres de long mais qui reste mal balisée pour qu'aussitôt elle devienne opérationnelle, surtout quand il y a un sérieux manque de moyens.

Un système de cogestion administration+pêcheurs pourrait constituer une solution, à condition d'accorder officiellement aux pêcheurs une part d'autorité pour veiller à la bonne application des règles. A ma connaissance, ce qui a été effectivement tenté dans ce domaine en Afrique, en Asie, en Amérique latine ne dépasse guère le niveau local. Beaucoup de gouvernements répugnent à décentraliser et à perdre ainsi un peu de leur pouvoir. Ils ne vont pas de gaieté de coeur s'engager dans des systèmes de cogestion d'une certaine ampleur.



# Un coin à eux, pour combien de temps?

Yogesh Diwan et Yemuna Sunny

**Les populations indigènes déplacées qui vivent près de ce barrage se battent pour préserver leurs droits d'accès à l'eau, à la forêt, à la terre**

Dans le bloc de Kesla, district de Hoshangabad, Etat du Madhya Pradesh, les adivasis, populations indigènes et tribales de la forêt, ont constamment été forcées de changer d'endroit et d'abandonner l'environnement qui les faisait vivre. Depuis plus de quinze ans, ces gens se sont battus pour obtenir un lieu où s'installer, pour résoudre leurs problèmes d'accès à la terre, à l'eau, à la forêt. Il y a cinq ans ils obtenaient un premier succès : les autorités du Madhya Pradesh leur accordaient la permission de pêcher dans la retenue du barrage de Tawa, un affluent du fleuve Narmada, et de vendre leur pêche. Ces gens avaient d'abord été chassés de leur lieu de vie par l'installation d'un terrain d'expérimentation militaire, puis par la construction du barrage de Tawa.

En 1994, les populations qui avaient été déplacées par le barrage de Bargi, à Jabalpur, également sur le Narmada, prouvaient qu'elles étaient capables de mener à bien le projet que leur avaient proposé les autorités. Deux ans plus tard, le gouvernement acceptaient dans le principe que les Adivasis devaient conserver un accès aux ressources naturelles indispensables pour assurer leur survie. C'est ainsi que la coopérative Tawa Vistapit Adivasi Matsya Utpadan Evam Vipnan Sahkari Sangh (Tawa Matsya Sangh en plus court) se voyait attribuer des droits de pêche et de commercialisation de la production pour une période de cinq ans.

Au début les Adivasis étaient plutôt hésitants à se lancer sur un si grand plan d'eau et à se

charger de l'écoulement de la marchandise. Mais ils ont pu bénéficier de l'appui vigoureux de l'association Kisan Adivasi Sangathan, et les cinq années de travail collectif ont finalement été très profitables. On compte aujourd'hui 36 coopératives de pêche dans les divers villages. Trois groupements, entre 12 000 et 13 000 pêcheurs, se sont associés au sein d'une fédération qui chapeaute le tout.

Ces gens ne connaissaient pas grand chose à la gestion d'une coopérative ou à la tenue des dossiers. Au début cela a été difficile, mais les pêcheurs de Tawa avaient devant eux l'exemple de la réussite de la coopérative de Bargi, et ils ont persévéré. Aujourd'hui ils connaissent leur affaire : techniques d'aquaculture, capture, identification des espèces, comptabilité, discussions d'affaires avec les commerçants de villes comme Calcutta ou Nagpur. Les taxes que prélève l'administration par l'intermédiaire de la Sangh (coopérative) augmentent régulièrement, ce qui est significatif.

Avant que la coopérative ne s'engage dans le projet, les autorités avaient fixé un objectif de 45 tonnes de poisson sur trois mois pour la période 1996-1997. Avec 93,33 tonnes, la coopérative a plus que doublé ce chiffre. Et la production a continué à augmenter, pour atteindre 327,18 tonnes en 2000-2001. Auparavant, pour la période 1990-1994, la Fish Development Corporation (FDC) avait produit seulement 131 tonnes puis 146,89 et 84 tonnes. La FDC et les concessionnaires embauchaient 140 pêcheurs dont la plupart venaient de l'extérieur. La coopérative fait

Cet article a été écrit par Yogesh Diwan et Yemuna Sunny (*revue SAMUDRA* N° 30, avril 2001)

• appel à 477 pêcheurs, tous du secteur et appartenant à des groupes tribaux déplacés.

### • **Des revenus réguliers**

• L'une des grandes réussites du projet est que ces gens ont un travail régulier et des revenus convenables. Tout le monde gagne entre 90 et 100 roupies (environ 2 dollars) par jour. Et 20 pour cent des captures reviennent aux pêcheurs, pour leur propre consommation ou pour la vente au prix du marché. Ils bénéficient également de primes et autres avantages. Les pêcheurs travaillent à plein temps dix mois dans l'année, et pendant la morte saison (15 juin-15 août) ils touchent 1 roupie par kg de poisson.

• Cet arrangement leur assure un certain revenu durant la période de chômage et permet de lutter contre le braconnage. En 1997-1998, la coopérative a dépensé sur douze mois 3 044 000 Rs en rémunérations et 2 450 000 Rs rien qu'en indemnités de chômage. La FDC et les concessionnaires réunis consacraient en moyenne 6 820 000 Rs au chapitre rémunération, avec un maximum de 1 109 000 Rs pour les salaires en 1994-1995. En comparaison, pour la période 2000-2001, la coopérative a dépensé 4 746 000 Rs, dont 1 109 000 Rs pour les trois premiers mois seulement.

• Les pêcheurs travaillent maintenant 267 jours dans l'année, au lieu de 221 avec les concessionnaires qui avaient été retenus par la FDC. En plus des opérations de capture, les gens du pays gèrent aussi d'autres aspects : transport, conditionnement, collecte d'alevins, construction d'embarcations, comptabilité. Et il y a de nombreuses femmes dans le coup.

• Une production aussi abondante ne peut évidemment pas être absorbée par la seule demande locale. La coopérative s'est donc tournée vers les grandes villes : Calcutta, Nagpur, Lucknow, Bhopal, avec plus ou moins de réussite. Les prix de vente ont enregistré des hauts et des bas, la marchandise s'est parfois détériorée avant d'être vendue, il y a eu des surcoûts de

transport. La coopérative a essayé d'utiliser des véhicules réfrigérés, mais les marchés locaux restent cependant le débouché principal.

La coopérative a aidé les pêcheurs à acquérir bateaux et équipement grâce à des conditions de prêt avantageuses dont ont bénéficié un certain nombre de sociétés adhérentes. Pour obtenir les meilleurs prix, on a choisi de préférence des embarcations de construction locale et des achats de filets au prix de gros à Mumbai.

Mais l'inaction de l'administration constitue parfois un problème pour la coopérative. Plusieurs braconniers ont été arrêtés grâce à la vigilance constante des pêcheurs. Mais à cause du manque de rigueur de la police et de l'administration les coupables échappaient aux sanctions. La coopérative a alors annoncé qu'elle offrirait une récompense à ceux qui faciliteraient l'arrestation des braconniers. Cela a fait chuter les incidents de ce genre et la situation est aujourd'hui bien contrôlée.

### • **Alevins**

Malgré son inexpérience en la matière, la coopérative s'est lancée dans la collecte d'alevins puisque les autorités publiques et la FDC avaient abdiqué leurs responsabilités dans ce domaine. En 1997-1998, 2 613 000 alevins ont été lâchés dans la retenue de Tawa. En 2000-2010, on a atteint le chiffre de 3 219 000 sujets, un peu moins que l'objectif prévu de 3 600 000. Mais il a fallu s'approvisionner à diverses sources. La coopérative a été gênée par un manque de fonds et l'absence de nurseries. Elle a donc décidé de prélever chaque mois entre 50 000 et 100 000 Rs sur les recettes pour l'achat d'alevins et d'encourager les gens de la région à faire de l'alevin dans de petits bassins naturels. Cela a permis de réduire de façon significative les frais de transport et la mortalité du poisson.

En 2000-2001, la coopérative a réalisé un bénéfice net de 29 400 000 Rs, alors que du temps de la FDC et des concessionnaires, il y

avait d'une année sur l'autre des déficits d'exploitation. Entre 1991 et 1994, ils se sont établis successivement à 25 500 000 Rs, 47 100 000 Rs et 34 200 000 Rs. Depuis, le projet de Tawa a bien servi les intérêts des populations déplacées et profité au Trésor public, qui a encaissé 1 570 000 Rs de taxes en 2000-2001 à raison de 6 Rs par kilo de poisson. Sur une période de cinq ans, la Tawa Sangh lui a versé 6 737 000 Rs (voir tableau 1).

Tableau 1 : taxes versées au Trésor public par la coopérative

Année fiscale	Montant (millions de roupies)
1996-97	0.45
1997-98	1.18
1998-99	1.65
1999-00	1.89
2000-01	1.57
Total	6.74

Source: rapport annuel de la Tawa Matsya Sangh, 2000-2001

Malgré l'importance de cette contribution, les autorités n'ont pas jugé bon d'apporter une certaine infrastructure à la région : route, eau, électricité, école... La coopérative se demande aussi pourquoi il faut payer ces taxes, d'autant plus que les contribuables sont des personnes déplacées qui ont été dépouillées de leurs moyens d'existence par le gouvernement au nom du développement, c'est-à-dire la construction du barrage. De toute façon, l'administration n'a guère fait preuve de bonne volonté dans cette affaire. Ainsi le gouvernement local n'a pas débloqué les fonds prévus par le gouvernement central pour la construction d'une fabrique de glace. Et pour élever des alevins la coopérative n'a pas reçu l'autorisation d'utiliser le plan d'eau du village voisin de Powarkheda, propriété de l'Etat, qui pour l'heure ne sert à rien.

Le 23 décembre 2001, les droits de pêche et de commercialisation accordés pour cinq ans

à la coopérative par les autorités du Madhya Pradesh arrivent à leur terme. Aucune décision officielle n'a encore été prise quant à leur renouvellement. Cela est d'autant plus surprenant que dans cet Etat il est actuellement beaucoup question de décentralisation, d'autogestion pour les populations tribales, de participation populaire : trois ingrédients qu'on retrouve manifestement dans le projet de Tawa. Et pourtant il semble qu'entre la bureaucratie, la Matsya Maha Sangh (organisme coopératif qui dépend de l'Etat du Madhya Pradesh et remplace l'ancienne Nigam ou société), les politiciens et les concessionnaires locaux il existe une alliance de fait dans le but de récupérer le fruit des efforts collectifs des populations concernées. Il s'agirait de retirer à la coopérative le droit de commercialiser la production. Les sociétés adhérentes n'auraient plus qu'un droit de pêche tandis que la Matsya Maha Sangh, contrôlée donc par le gouvernement du Madhya Pradesh, bénéficierait du droit de commercialisation. La commission officielle prévue pour examiner le fonctionnement de la coopérative et de présenter des recommandations au gouvernement pour l'avenir n'a pas fait son travail. Elle n'a pas consulté officiellement la fédération des pêcheurs, et on peut même dire qu'elle tient cette structure à distance !

#### Tableau comparatif

Le 19 novembre 2001, en réponse à une question posée sur cette affaire à l'assemblée législative du Madhya Pradesh, on a présenté un tableau comparatif des résultats obtenus par la coopérative et par la Nigam (via ses concessionnaires). Sur tous les points, la coopérative fait bien mieux et démontre que le projet de Tawa qu'elle a géré est efficace et durable.

Il serait bon de revenir ici sur le cas semblable de la coopérative de Bargi, qui avait inspiré la Tawa Matsya Sangh. Le Chief minister du Madhya Pradesh lui avait dit que son contrat serait renouvelé. Au bout du compte, dans la décision finale, il était seulement question de droits de pêche pour les sociétés adhérentes. La commercialisation restait entre les mains

Tableau 2 : résultats comparés de la FDC et de la coopérative Tawa Matsya Sangh

Année fiscale	Gestion par la FDC		
	1991-92	1992-93	1993-94
Production de poisson (tonnes)	146.00	87.89	84.42
Emploi (journées entières)	20,520.00	67,935.00	32,037.00
Alevinage (par 100 000)	24.08	17.65	27.48
Total revenus des pêcheurs (100 000 Rs)	7.53	4.55	4.92
Revenu jour/per- sonne (Rs)	36.69	32.11	15.02

Année fiscale	Gestion par la coopérative		
	1996-97	1997-98	1998-99
Production de poisson (tonnes)	93.22	245.81	344.37
Emploi (journées entières)	17,255.00	44,589.00	50,826.00
Alevinage (par 100 000)	31.59	26.13	27.90
Total revenus des pêcheurs (100 000 Rs)	10.62	27.72	44.25
Revenu jour/per- sonne (Rs)	61.55	62.17	87.00

de l'Etat, via la Matsya Sangh. Cela signifiait que les pêcheurs de Bargi n'avaient plus qu'un statut de simples salariés.

Lorsque le Chief minister a de nouveau été contacté, il s'est déclaré surpris de ce qui s'était passé et la décision a été reconsidérée.

Mais l'organisme coopératif public du Madhya Pradesh avait déjà commencé à appliquer les mesures précédentes, signé notamment un accord avec un concessionnaire. L'affaire est allée devant les tribunaux qui ont délivré une ordonnance à surseoir. Dans cette affaire la position du gouvernement n'est pas claire. La coopérative Tawa Matsya Sangh et l'association Kisan Adivasi Sangathan s'attendent à une répétition de l'affaire Bargi et font pression pour que le gouvernement prenne dans leur cas une décision rationnelle. Ils essaient de rallier à leur cause des organisations populaires de la région et de l'extérieur, les médias, des intellectuels et des spécialistes. La Sangh et la Sangathan affirment avec force qu'il serait injuste de leur enlever l'accès aux ressources naturelles qu'ils ont eu bien du mal à obtenir, et de ne pas tenir compte de tout le travail collectif créateur de richesses qui a été accompli au cours des dernières années. Ils continuent la lutte avec comme slogan : droit d'accès à l'eau, à la forêt, à la terre pour ces gens. ■



# Trop de monde sur Jambudwip ?

Sebastian Mathew

**Les pêcheurs traditionnels qui installent leurs filets calés sur l'île de Jambudwip, dans le delta du Gange, vont peut-être se voir interdire cette activité saisonnière**

Dans le district de South 24 Parganas de l'Etat du Bengale occidental se trouve Jambudwip, une île de 20 km située à 10 km au large à la pointe sud-ouest des Sunderbans, dans l'embouchure du fleuve Hooghly qui se jette dans le golfe du Bengale. Dans le port de pêche de Frasergunj, on peut embarquer sur un *bhut bhuti*, une petite embarcation locale motorisée qui vous emmènera en 45 minutes sur Jambudwip.

La présence de campements de pêcheurs sur cette île a été signalée en 1955 dans un document de Bikash Raychoudhury (*Moon and Net* publié en 1980 par l'Anthropological Survey of India). La pêche au filet calé sur pieux (*behundi jal*) est une activité traditionnelle dans divers secteurs du delta, côté Inde et côté Bangladesh.

C'est sur l'île de Jambudwip qu'elle est la plus importante, et ce sont surtout des membres de la communauté *Jalia Kaibartha* des monts Chittagong qui pratiquent cette pêche dans les eaux salées des Sundarbans. Après l'Indépendance de l'Inde en 1947, des gens appartenant à cette population de pêcheurs particulièrement entreprenante se sont installés dans certaines localités: Kakdwip, Namkhana, Sagar et Pathar Pratima, au Bengale occidental, et Champaran, au Bihar.

Mais ce moyen d'existence traditionnel est maintenant menacé. Le Central Empowered Committee, une commission ad hoc, a décidé que l'occupation saisonnière de l'île par des pêcheurs et leurs installations de séchage

constitue une activité non forestière qui, dans le cadre de la Loi de 1980 sur la protection des forêts, ne peut être admise sans l'autorisation préalable du gouvernement central.

Cette Commission centrale a été constituée à la suite d'une décision de la Cour Suprême de l'Inde, en date du 20 juin 2002, afin, d'une part, d'agir sur les plaintes déposées à l'encontre d'actes du gouvernement central, des gouvernements des Etats ou de toute autre autorité en matière de déforestation et d'occupation illégale notamment et, d'autre part, de faire appliquer toute la législation relative à la protection des espaces forestiers. La commission a demandé aux autorités du Bengale occidental de mettre un terme à tout empiètement illégal sur Jambudwip avant le 31 mars 2003.

La Direction des pêches du Bengale occidental, sous l'autorité du ministre de la pêche de cet Etat, Kiranmoy Nanda, défend fermement le droit des pêcheurs à occuper de façon saisonnière un espace approprié sur l'île, mais cette position est vigoureusement combattue par la Direction des forêts. Entre les deux les pêcheurs vivent dans l'incertitude, alors qu'ils viennent là depuis deux générations maintenant. Les autorités vont-elles estimer que leur activité demande à être réglementée ou vont-elles tout simplement procéder à une expulsion brutale des occupants ?

Le 29 mai 1943, le gouverneur du Bengale avait classé Jambudwip comme réserve

Cet article a été écrit par Sebastian Mathew, conseiller de l'ICSF pour les Programmes (*revue SAMUDRA* N° 34, mars 2003)

• forestière dans le cadre des forêts protégées  
 • de la division de Namkhana. Aucune activité  
 • n'était permise sur l'île, sauf avec  
 • l'autorisation de la Direction des forêts.  
 • Depuis au moins 1968, les pêcheurs  
 • obtenaient des permis pour se rendre sur l'île,  
 • ramasser du bois de feu et lancer leurs  
 • embarcations dans la crique principale

•  
 • En 1989, Jambudwip fait partie de la Zone  
 • tampon de la Réserve de biosphère des  
 • Sunderbans où des activités respectueuses  
 • de l'environnement, la pêche par exemple,  
 • sont autorisées. Ce n'est pas le cas dans la  
 • Zone centrale de la Réserve soumise à une  
 • protection renforcée pour protéger sa  
 • biodiversité. Jambudwip se trouve en dehors  
 • de la Réserve de tigres des Sundarbans.

#### • **Destruction de la mangrove?**

• A la suite d'une plainte déposée par le  
 • directeur de la Wildlife Protection Society of  
 • India pour occupation illégale des lieux et  
 • destruction de la mangrove par les pêcheurs,  
 • la Commission centrale ad hoc s'est rendue  
 • sur l'île le 3 décembre 2003. Dans son rapport  
 • daté du 24 décembre, elle demande aux  
 • autorités du Bengale occidental de faire  
 • disparaître toute trace d'occupation des lieux  
 • sur l'île avant le 31 mars 2003. Elle précise  
 • cependant qu'on pourrait étudier la possibilité  
 • d'y sécher du poisson, mais seulement après  
 • obtention du feu vert auprès du Ministère de  
 • l'intérieur et du Ministère des affaires  
 • étrangères pour les pêcheurs concernés, car  
 • il semblerait que des gens originaires du  
 • Bangladesh participeraient aussi, dans  
 • l'illégalité, à cette pêcherie.

•  
 • Auparavant, à la suite de la décision de la  
 • Cour Suprême du 12 décembre 1996 relative  
 • aux occupations illégales des zones  
 • forestières, il s'était produit toute une série  
 • d'événements. Le 23 novembre 2001, cette  
 • même cour enjoignait au gouvernement  
 • central de suspendre la régularisation en  
 • cours de toutes les empiétements.

•  
 • Le 3 mai 2002, le Ministère de  
 • l'environnement et des forêts écrivait aux  
 • autorités de tous les Etats et Territoires de

l'Union indienne de régulariser seulement des  
 occupations acceptables datant d'avant 1980  
 et de procéder à l'éviction avant le 30  
 septembre 2002 dans tous les autres cas.

Peu de temps après la réception du courrier  
 du Ministère de l'environnement et des  
 forêts, la Direction des forêts a ordonné aux  
 pêcheurs de ne plus se servir de cette île et  
 de déménager leur équipement qui était  
 entreposé dans des cabanes de bambous et  
 de roseaux.

En juillet-août 2002, elle a fait mettre le feu à  
 ces structures et aux affaires des pêcheurs  
 qui étaient encore là. On peut s'interroger  
 sur cette destruction par le feu car, le 9 août  
 2002, il y avait eu une réunion ministérielle  
 entre l'Administration de la pêche et  
 l'Administration des forêts, et on avait appris  
 par voie de presse qu'il avait été décidé de  
 régulariser l'occupation saisonnière d'un  
 périmètre limité sur l'île pour le séchage du  
 poisson par les pêcheurs titulaires d'une carte  
 d'identité délivrée par la Direction des  
 pêches. Par la suite, dans une lettre datée du  
 30 octobre 2002, le Ministère de  
 l'environnement et des forêts prévoyait  
 même la création de comités ou commissions  
 de districts pour régler les difficultés relatives  
 aux demandes de régularisation qui  
 semblaient remplir les conditions.

Mais pour ce qui concerne Jambudwip, rien  
 n'a été fait en ce sens. Ce courrier semblait  
 faire apparaître une position plus conciliante  
 de la part du Ministère : il n'était plus question  
 de «éviction rapide» avant le 30 septembre  
 mais de «progrès en matière d'éviction dans  
 le cas d'occupation non recevable».

#### • **Blocage de la crique**

Pourtant, dans le cas de Jambudwip, les  
 responsables de la Direction des forêts du  
 Bengale occidental durcissent leur position.  
 Ils font installer des poteaux en ciments à  
 l'entrée de la crique - un espace vital pour  
 cette pêcherie apparemment pour empêcher  
 les bateaux de pêche d'y entrer. Le 12  
 novembre 2002, pour la première fois dans  
 l'histoire récente de Jambudwip, dix pêcheurs

sont noyés lors d'un cyclone parce qu'ils n'ont pas pu se mettre à l'abri dans la crique.

Peu de temps après cette tragédie, le Forum national des travailleurs de la pêche (NFF) de l'Inde a, le 18 novembre 2002, lancé une campagne de protestation contre l'interdiction des campements saisonniers des pêcheurs et le blocage de l'entrée de la crique de Jambudwip. Le secrétaire général de la Direction des pêches du Bengale occidental a fait savoir à la Commission centrale ad hoc que son gouvernement avait décidé d'autoriser les pêcheurs à s'installer sur l'île de Jambudwip vu que cela s'est fait de façon continue pendant pratiquement cinquante ans.

Les pêcheurs ont pu recommencer à prendre du poisson mais ils n'avaient pas le droit de le débarquer sur l'île. Le 25 novembre 2002, ils ont enlevé quelques poteaux de ciment qui avaient été installés par la Direction des forêts du Bengale occidental puis ils sont entrés dans la crique et se sont assis dans leurs embarcations pour protester de façon pacifique contre l'interdiction qui pesait sur eux.

Le 26 novembre 2002, le Chief Secretary du Bengale occidental a écrit à la Commission centrale ad hoc pour lui demander d'entériner la proposition de son gouvernement, à savoir autoriser les pêcheurs à sécher leur poisson sur l'île jusqu'en février 2003. Il s'agissait là d'une mesure temporaire en attendant un courrier officiel du gouvernement local sur cette affaire. La lettre contenait également des propositions pour résoudre le problème de manière durable, par exemple en autorisant cette activité saisonnière à l'intérieur d'un périmètre matérialisé par une palissade sur le bord de mer, bien séparé de la mangrove à l'arrière.

Sans doute le rapport de la Commission prévoit-il indirectement une reprise des opérations de séchage du poisson pour la saison 2002-2003, mais c'est toujours comme une épée de Damoclès suspendue sur l'avenir de cette pêcherie. A l'heure où est écrit cet

article, on ne sait pas encore si les pêcheurs pourront reprendre leur activité en 2003-2004.

Pendant la haute saison, environ 3 000 travailleurs s'installent sur l'île dans des cabanes de bambous et de roseaux. Ils ont pour tâche de réparer les filets, de trier, sécher et conditionner le poisson tandis que 3 500 pêcheurs pratiquent leur art au filet calé sur pieux (*behundi jal*) dans les eaux avoisinantes.

Ces pêcheries fonctionnent grâce à plusieurs facteurs : l'écosystème particulier du delta et les gens de cette communauté qui connaissent si bien les interactions entre les phases de la lune, les courants marins, les migrations du poisson, la dynamique des fonds marins (modes de sédimentation, caractéristiques des sols...). Ici on capture, on transporte et on transforme simultanément. On travaille en équipes vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Dans une unité de pêche, le chef des opérations est appelé *bahardar*.

Pratiquement, c'est comme si deux campements se mettaient en place : l'un à terre et l'autre en mer. Ceux qui pêchent ne reviennent pas sur l'île avant la fin de la saison, sauf sous la menace d'un cyclone ou lorsque se produit un accident. Des bateaux de transport assurent une ou deux navettes quotidiennes entre les lieux de pêche et les sites de séchage du poisson. L'île, et surtout la crique à marée haute, est bien utile pour débarquer le poisson et embarquer des vivres pour ceux qui restent sur les lieux de pêche, et aussi pour se mettre à l'abri en cas de conditions cycloniques.

Sur Jambudwip on trouve de l'eau potable et du bois de feu. Dans le passé, il fallait disposer régulièrement de quantités suffisantes de bois pour faire la cuisine et pour faire bouillir les filets de chanvre dans des bains de teinture pour qu'ils soient invisibles sur les vasières épaisses des *khari*. Aujourd'hui le bois ne sert plus qu'à faire la cuisine car tout le monde utilise désormais des filets en nylon qu'on n'a pas besoin de teinter.

• Dans les pêcheries *behundi jal*, on fixe une série de filets poche sur des pieux plantés dans les fonds ondulés, vaseux et collants (*khari*) situés à une distance d'environ 25 milles nautiques de Jambudwip. Le *khari* est un mélange de boue et de palétuviers en décomposition qui constitue un véritable garde-manger pour les poissons de fond. L'abondance du poisson de fond attire d'autres espèces prédatrices, et les pêcheurs se servent dans cette abondance, qu'elle soit proie ou prédateur.

### • Les filets poche

• Chaque unité de pêche dispose d'une vingtaine de filets poche. Un filet poche mesure environ 22 m de long, avec une ouverture de 18 m. Des cordes adaptées à la profondeur de l'eau retiennent les ailes de la poche à des piquets de métal plantés dans la vase. Et les noeuds sont faits de telle sorte que le filet se trouve toujours dans le sens du courant, à marée haute comme à marée basse.

• La forme du filet fait aussi qu'il s'abaisse vers le fond lorsque le courant est fort et qu'il se positionne à mi-hauteur dans un courant plus faible. Quand il n'y a pas de courant, il flotte à la surface. Deux solides pièces de bambou sont fixées sur la gueule à 6 m l'une de l'autre pour qu'elle reste en position ouverte. L'ensemble est installé à une profondeur de 12-15 brasses. Synchronisée à la dynamique du courant, la large ouverture de la poche permet de capturer à la fois des espèces démersales et des espèces pélagiques.

• Sur chaque *khari* on installe une rangée de cinq filets groupés. Souvent on choisit différents *khari* pour déployer tous les engins. S'il arrive que le chalut labouré les fonds, le filet poche calé n'y fait pas de dégâts. Il est vidé lorsque la mer est étale, que le courant s'arrête et que la gueule flotte à la surface. Le poisson est alors sorti par le cul de la poche. Le mot bengali *doa* qui désigne cette opération peut se traduire par «la traite». Une unité de pêche produit environ

400 tonnes de poisson dans la saison. Les deux tiers sont constitués d'espèces qui seront séchées pour la consommation humaine ou l'alimentation de la volaille : Bombay duck, sabre, anchois, sap sap soleil, chirocentre dorsale... L'autre tiers, qui a plus de valeur, est vendu en frais : crevette, verrue bronzée, poisson chat, barbure malami, anguille, raie... On estime à 4 millions de roupies (80 000 dollars environ) la valeur de la production d'une unité de pêche quand la saison est bonne.

Si on additionne le tout, on peut dire que cette pêcherie produit, au cours de la saison de pêche qui s'étale sur cinq mois, environ 16 000 tonnes de poisson, pour une valeur de 168 millions de roupies (3,4 millions de dollars). Selon Dr L. K. Banerjee, directeur adjoint en retraite de la Botanical Survey of India, et qui étudie la mangrove des Sundarbans depuis trente ans, il y a là différents types de végétation : palétuviers *Avicennia*, herbes *Porteraesia coarctata* et *Phoenix paludosa*. Ce n'est pas vraiment très varié.

Les photos satellite de l'île pour la période 1981-2001, produites par la *National Remote Sensing Agency* (NRSA) et transmises à la Commission ad hoc par la Direction des forêts comme preuve irréfutable de la destruction de la mangrove, font apparaître une bonne couverture de palétuviers, sauf dans des zones que les pêcheurs sont accusés d'avoir déboisées.

Mais cette qualité de clichés haute-résolution n'est disponible en Inde que depuis 1998, et l'on peut s'interroger sur l'authenticité des «preuves irréfutables» sensées montrer en détail la situation avant 1998. Il faudra soumettre ces documents à une expertise scientifique indépendante.

Même si les pêcheurs prélèvent du bois sur les palétuviers de Jambudwip, la situation n'est pas pour autant catastrophique : la mangrove à *Avicennia* de l'endroit peut se refaire, comme on l'a vu dans d'autres

régions de l'Inde et à l'étranger. En plus, les pêcheurs sont prêts à remplacer le bois de feu par des bonbonnes de gaz pour faire la cuisine.

Actuellement on estime à 10 000 personnes le nombre de personnes qui dépendent de cette pêcherie. Il y a trente-cinq ans, ils étaient environ 200 seulement. Au lieu de tout arrêter, les autorités feraient mieux de bien comprendre les divers aspects de cette activité et essayer de corriger ce qui ne va pas par des mesures appropriées de gestion du littoral, l'île et les zones de pêche formant un tout. Mais pour cela il est indispensable que la Direction des pêches et la Direction des forêts se concertent entre elles et avec les pêcheurs.

Dans son poème intitulé *My Last Duchess*, Robert Browning fait dire au Comte : «J'ai donné des ordres et tous les sourires se sont figés». Dans l'affaire de Jambudwip, il est grand temps de suspendre les ordres donnés afin que les sourires soient de retour sur les visages des pêcheurs. ■



# Le piège du néolibéralisme

Menakhem Ben-Yami

**Dans bon nombre de pays, les gestionnaires du secteur de la pêche ont cédé à l'idéologie à la mode: le néoclassicisme politico-économique**

**A**u début, le poisson abondait et aucun règlement ne venait troubler les profondeurs de la mer et l'esprit du libre accès régnait sur les eaux. Et les pêcheurs trouvaient que cela était bon et ils prenaient autant de poissons qu'ils voulaient pour nourrir leur famille et les voisins de la famille. Mais les gens se multipliaient et remplissaient la terre, et des pêcheurs de plus en plus nombreux prenaient de plus en plus de poissons pour satisfaire l'humanité grandissante.

Et les gouvernements dirent : «Que la gestion soit afin qu'il reste toujours assez de poissons dans les mers pour qu'ils puissent continuer à se multiplier. Et ils imposèrent des limites aux filets, aux bateaux, aux saisons et aux lieux de pêche, et ils appelèrent cela «Réglementation des intrants». Mais les pêcheurs continuaient à pêcher et leurs bateaux continuaient à se multiplier, et les gouvernements virent que cela n'était pas bon. Ils firent donc des licences et leurs savants inventèrent le MSY et le TAC. Mais les pêcheurs continuèrent à se concurrencer et à trop investir, et le poisson se fit rare. Les économistes dirent aux gouvernements : «Qu'il y ait des droits de propriété !» Et ils engendrèrent des QIT (quotas individuels transférables), et ils pensèrent que cela était bon. Ils dirent aux pêcheurs : «Voyez, votre salut passe par la privatisation des droits d'accès !» Les gouvernements étendirent alors sur les eaux des QIT afin que les mers se remplissent à nouveau et que toutes les pêcheries soient apaisées. Et cela était bon.

A quelque chose près, c'est ainsi que, en de multiples pays, les administrateurs des pêches lisent la bible. Cela rend quelques personnes

plus riches et ils deviennent de bons croyants, tandis que le plus grand nombre, devenant plus pauvre ou s'attendant à le devenir, rejette vivement les nouvelles tables de la loi. Dans presque tous les cas, on observe une concentration plus ou moins graduelle des droits de pêche entre les mains d'un nombre de plus en plus restreint d'opérateurs, qui sont souvent de grosses entreprises. Et cela se fait au détriment des modestes affaires familiales des pêcheurs artisans qui exploitent un ou deux bateaux, de petite taille ou parfois de taille moyenne.

La gestion des pêches sert en principe à surveiller la bonne santé des ressources halieutiques qui sont exploitées par les pêcheurs. Il faut pour cela bien connaître la biologie et l'écologie du milieu aquatique, la dynamique des populations, les historiques des pêcheries et les fluctuations des paramètres environnementaux et des stocks associés dans la zone. Les responsables des pêches ne peuvent gérer que les gens, et il faut pour cela des négociations, des lois et règlements, des choix technologiques et des moyens de contrôle. Pour atteindre leurs objectifs, les gestionnaires peuvent avoir recours à tout un arsenal de systèmes, de méthodes techniques et administratives.

C'est le pouvoir en place qui, suivant ses tendances politiques, détermine le système à employer et la manière dont il sera mis en oeuvre au moyen de licences, de quotas ou de limitation de l'effort de pêche. En contrôlant la répartition de la ressource entre les diverses parties prenantes, le système qui a été choisi détermine aussi la part de profit que chaque opérateur tire de son exploitation. Les méthodes de gestion ne sont pas les

Cet article a été écrit par Menakhem Ben-Yami, conseiller pour la gestion et le développement des pêches, Israël (*revue SAMUDRA* N° 35, juillet 2003)

mêmes quand on décide d'attribuer des droits d'accès à un grand nombre de petits pêcheurs et quand on les cède à une grosse entreprise de pêche.

**Avant et maintenant**

Il ne subsiste pratiquement plus de modes de gestion traditionnelle où les chefs de tribu, les leaders communautaires et les organisations locales de pêcheurs s'occupaient de tout en faisant appel aux connaissances acquises au fil des générations et, au besoin, aux tribunaux coutumiers. Presque partout dans le monde, cela a été remplacé par des systèmes bureaucratiques et techniques fortement influencés par des considérations politiques et économiques où le poisson est avant tout une denrée marchande qui doit être source de profit et non pas également une ressource qu'il importe de préserver pour garantir des moyens d'existence aux populations de pêcheurs.

La gestion des pêches est devenue un rapport de forces dont l'objectif est de capter au mieux les profits générés par l'exploitation des ressources halieutiques. Les parties prenantes sont diverses : les pêcheurs de base, les intérêts locaux au sein des communautés, les pêcheurs plaisanciers, les groupes de pression écologistes, les promoteurs du développement littoral, les grosses entreprises commerciales et les forces du marché, le tout se passant à l'échelle locale, nationale ou multinationale.

Dans la mouvance de l'idéologie dominante (bien que largement controversée) des pays industrialisés, les concepts économiques néoclassiques ont colonisé les systèmes de gestion de multiples ressources communautaires ou nationales. Des bataillons d'économistes disciplinés, récompensés pour leur fidélité et punis pour leurs errances, répandent cet évangile à travers le monde au sein des institutions politiques, financières et universitaires. Regardons de plus près cette doctrine économique dite néolibérale ou néoclassique qui s'est aussi imposée au secteur de la pêche. Sur quels fondements

se basent donc ces prédicateurs pour affirmer que la société ne peut faire autrement pour tirer partie efficacement de ses ressources halieutiques ?

La vieille économie «classique» a introduit la croyance en «la main invisible», mue par l'intérêt personnel et qui pousse l'individu à prendre des décisions rationnelles qui produiront finalement un environnement économique optimal où la dynamique du libre-échange prend soin de tous les aspects de la vie humaine. Il est entendu que, grâce au «libre jeu» de ces forces, tous les bénéfices financiers générés par l'exploitation d'une ressource commune, pleinement, partiellement ou pratiquement privatisée vont se répandre par percolation dans l'ensemble de la société (théorie du trickle down).

A vrai dire, il s'agit là d'un mythe, d'une théorie erronée, peut-être même d'un mensonge caractérisé. On sait bien que, dans la plupart des pays une bonne partie de ces bénéfices draine certaines portions de la société, mais ils servent à investir à l'étranger, à importer des produits de luxe et à payer pour des services venus d'ailleurs. C'est seulement dans un certain nombre de pays riches où les profits se sentent en sécurité et les investisseurs assurés de faire grossir encore leur capital que la théorie du trickle down peut avoir les vertus qu'on lui prête.

Depuis quelque temps, de plus en plus d'économistes et de sociologues s'interrogent sur l'évangile néoclassique que certains ont qualifié de «théorie autiste». L'attribution en 2002 du prix Nobel d'économie à deux professeurs (dont un psychologue) qui ont réfuté le postulat selon lequel les individus prennent normalement des décisions économiques rationnelles illustre bien cette montée des critiques. En réalité, le déterminisme économique qui fait partie intégrante du dogme néolibéral ne fonctionne pas : la réaction des marchés aux prix, la réaction des prix à la dynamique de l'offre et de la demande, et aussi les réactions des gens et l'activité économique, ne correspondent pas aux affirmations dogmatiques du

• néolibéralisme. D'où ses faiblesses  
 • intrinsèques en matière d'analyses et de  
 • prévisions économiques.

• Un certain nombre d'économistes et de  
 • sociologues disent que les théories  
 • économiques néoclassiques, qui se réclament  
 • pourtant d'une démarche objective et  
 • scientifique, ne sont finalement que de la  
 • littérature socio-politique, un moyen utilisé par  
 • des intérêts économiques et politiques  
 • d'envergure mondiale pour parvenir à  
 • concentrer le pouvoir entre les mains des  
 • grosses entreprises et institutions nationales  
 • ou internationales. Et c'est ainsi que les  
 • hommes d'affaires indépendants, les petites  
 • et moyennes entreprises privées, sans parler  
 • de la multitude des employés, ont de moins  
 • en moins d'influence dans les processus  
 • décisionnels socio-économiques face aux  
 • poids lourds du commerce et de l'industrie  
 • et à leurs relais au sein des gouvernements.  
 • Ce transfert de pouvoir est facilité, mis en  
 • forme et appliqué via des procédures  
 • démocratiques conformes au cadre juridique  
 • en place, et cela sous l'influence de  
 • campagnes médiatiques solidement  
 • financées et de publications scientifiques plus  
 • ou moins objectives. La phraséologie  
 • économique néoclassique est mise au service  
 • des objectifs avoués et des arrière-pensées  
 • de ceux qui en profitent. La fameuse «main  
 • invisible» n'est plus la somme de myriades  
 • de décisions individuelles mais la  
 • matérialisation des préférences politiques et  
 • économiques de milieux très puissants.

#### • **Gagner toujours plus**

• Les théories économiques néoclassiques  
 • cherchent en principe à produire pour la  
 • société et le pays un maximum d'avantages  
 • qui expriment en équivalent dollars la valeur  
 • que les économistes attribuent aux biens et  
 • services, y compris les biens et les services  
 • non marchands. Elles prêchent l'optimisation  
 • du profit et de la rente, ce qui entraîne souvent  
 • un coût social très élevé. La grande question  
 • est la suivante: comment les coûts et profits  
 • sont-ils calculés ? Puisqu'il s'avère fort  
 • difficile d'évaluer les coûts sociaux, il serait  
 • prétentieux d'accorder une valeur absolue

aux paramètres «scientifiques» qui prétendent  
 décrire l'économie. Les économistes de  
 bonne foi admettent qu'ils sont incapables de  
 calculer de façon adéquate tous les coûts et  
 avantages sociaux.

Il va de soi que les pertes provoquées par le  
 rejet de mesures différentes, par divers coûts  
 sociaux et extérieurs (qui très souvent ne  
 peuvent se mesurer en dollars et en cents)  
 n'en demeurent pas moins un élément bien  
 réel de l'économie d'un pays. Tant que nous  
 ne prendrons pas en compte tous les coûts  
 et avantages de la production, les fluctuations  
 des marchés, les diverses mesures de gestion,  
 la déstabilisation économique, sociale et  
 culturelle des gens et toutes les répercussions  
 que cela peut avoir sur les communautés, sans  
 oublier d'autres «externalités» qui sont  
 difficiles à exprimer en unités monétaires,  
 nous ne parviendront pas à calculer avec  
 justesse la valeur réelle des coûts et avantages  
 sociaux.

Beaucoup de gens associent l'expression  
 «avantages sociaux» avec la façon dont il est  
 procédé à la répartition des ressources  
 nationales dans l'ensemble de la société. Ils  
 cherchent par exemple à savoir combien de  
 gens vivent de l'exploitation de telle ou telle  
 ressource. Une flotte de petits bateaux  
 classée comme «moins efficace» et  
 nécessitant l'emploi de beaucoup plus de  
 gens qu'une grosse entreprise de pêche  
 classée comme «performante» va peut-être  
 faire entrer moins d'argent dans les coffres  
 de l'Etat. Mais c'est la petite pêche qui va  
 profiter directement et davantage aux  
 pêcheurs et à leurs communautés. Il est  
 essentiel d'approfondir les analyses pour  
 déterminer les options qui présentent  
 finalement le plus d'avantages. D'où  
 l'importance de savoir qui a le pouvoir de  
 définir les priorités nationales et la nature des  
 avantages sociaux et de choisir les moyens  
 d'y parvenir.

Prenons l'exemple d'une pêcherie  
 industrielle de crevettes dans un pays non  
 industrialisé. Pour calculer le bénéfice net  
 d'une telle opération pour le pays, il faut



retenir le coût de toutes les importations que cela nécessite : main-d'oeuvre étrangère, carburant, lubrifiants, bateaux, équipement de pont, moteurs, installations pour le traitement et la réfrigération des prises, engins de capture, assurances et frais d'entretien payables en devises... Dans certains cas, le seul véritable profit que le pays hôte tire de cette pêcherie est la redevance versée en contrepartie de l'autorisation de pêcher et quelques emplois pour les nationaux. La plus grosse part des profits va à l'étranger, avec la production.

### Le coût réel des politiques

Pour faire preuve de responsabilité, les théoriciens de l'économie doivent aussi impérativement prendre en compte des valeurs qui ne sont pas directement de nature financière ou commerciale et les divers coûts périphériques de nature socioéconomique, politique et culturelle, sans oublier l'argent du contribuable dépensé pour traiter les problèmes sociaux provoqués par certaines mesures de gestion. C'est seulement ainsi que la société et les responsables gouvernementaux seront informés du coût véritable des projets politiques avant que les ressources naturelles du pays ne tombent sous la coupe d'un petit nombre. Aujourd'hui ce transfert de richesse est facilité par l'attitude de gouvernements obsédés par l'idée que la privatisation constitue le remède universel pour tous les maux de l'économie.

L'évangile du néolibéralisme enseigne que pratiquement aucune chose ne fonctionne de façon efficace si elle n'est pas la propriété privée d'un individu ou d'une société. Dans certains pays, cette idéologie a donné lieu à des privatisations massives, jusque pour des ressources naturelles comme l'eau, les forêts et diverses sources d'énergie et aussi les transports publics.

Même des ressources naturelles bien gérées et viables sont souvent sacrifiées au monstre de la privatisation. Et pourtant il ne manque pas d'exemples récents pour mettre à nu les fausses prétentions de cette idéologie : toute une série d'entreprises géantes privées qui

se sont effondrées pour cause de mauvaise gestion et de corruption. On peut aussi citer l'exemple bien décevant de la privatisation des chemins de fer britanniques. Swissair, PanAm, Enron et d'autres étaient des géants qui n'ont pas évité la faillite, et pourtant ce n'était pas des entreprises publiques.

L'une des conséquences de la domination de l'économie néoclassique c'est un combat assez obscure entre *l'économie de marché* et *les intérêts de l'entreprise*. Par le passé, le capitalisme et l'économie libérale préconisaient l'initiative privée, alors que maintenant ce n'est pas nécessairement le cas. Les théories néolibérales ont conduit à un système où les grosses entreprises chassent peu à peu les petites entreprises et leurs patrons et ne se préoccupent guère des conditions sociales des travailleurs, qui sont juste bons à proposer leur force de travail sur le marché. Elles se réjouissent évidemment lorsque, dans ce domaine, l'offre est supérieure à la demande, car le chômage permet de freiner la montée des salaires et améliore les profits.

Il n'y a pas si longtemps, après l'effondrement du système soviétique, on pouvait penser que l'économie de marché avait gagné la partie. Actuellement on n'est pas si sûr. Tout comme les anciens conglomérats soviétiques qui fonctionnaient en monopole, certaines de ces grosses entreprises du monde «capitaliste» sont dirigées par des bureaucraties financières appuyées par des économistes dogmatiques pour qui l'entreprise familiale c'est avant tout beaucoup de bruit et d'embêtements. Car seule compte pour eux la soi-disant «performance économique».

L'invasion du monde de la pêche par les doctrines néoclassiques a été la conséquence logique de leur domination sur l'économie mondiale et sur une multitude de pays. Comme cela a été souvent le cas pour les invasions du temps passé, cette pénétration s'est faite en partie grâce à la sollicitation des gros opérateurs de la pêche et aux relais dont ils disposaient dans l'administration et

• qui lui ont fait bon accueil. Le système est  
 • dans la place et ne semble pas vouloir s'en  
 • aller, surtout dans les pays où, pour diverses  
 • raisons, on ne lui résiste pas vraiment.

• Ce qui a amené cette idéologie dans le secteur  
 • de la pêche c'est sa prétention à faire de la  
 • privatisation le mode d'exploitation par  
 • excellence de la ressource, le seul qui vaille.  
 • Et cela même si la ressource en question fait  
 • partie du patrimoine national comme l'eau,  
 • les forêts et, pour ce qui nous concerne ici,  
 • la mer.

• Après la Seconde Guerre mondiale, face au  
 • développement à vive allure de la pêche, il a  
 • bien fallu penser à gérer. Au début il s'agissait  
 • de «contrôler les intrants» par des mesures  
 • de restriction de l'accès à la ressource, aux  
 • zones de pêche et l'encadrement du temps  
 • en mer. S'ajoutaient à cela diverses  
 • réglementations qui s'efforçaient de tenir  
 • compte des caractéristiques biologiques des  
 • espèces concernées. Dans certains pays, ce  
 • système continue à fonctionner assez bien.  
 • Ailleurs on a estimé, à tort ou à raison, qu'il  
 • ne suffisait plus. Pour évaluer la biomasse  
 • des populations de poissons et ensuite  
 • déterminer les TAC (total admissible des  
 • captures) on a élaboré des modèles de  
 • dynamique des populations ichtyiques. Dans  
 • certaines pêcheries, cela a été suivi d'une  
 • très forte concurrence entre les opérateurs,  
 • une sorte de «ruée vers l'or », avec des  
 • investissements inconsidérés pour s'équiper  
 • de bateaux trop puissants et trop rapides.  
 • L'étape suivante a été de diviser les TAC en  
 • quotas qui étaient répartis entre les bateaux,  
 • habituellement sur la base des historiques des  
 • captures. C'est alors que sont intervenus les  
 • propagateurs de l'économie néolibérale avec  
 • une nouvelle trouvaille : les quotas de pêche  
 • transférables (QIT).

#### • **Droits de propriété**

• Ils proposaient leur nouveau postulat, à savoir  
 • que les droits de propriété sont une absolue  
 • nécessité dans la pêche, si l'on veut optimiser  
 • les performances et les bénéfices, le tout  
 • donnant lieu à une exploitation rationnelle de  
 • la ressource et s'exprimant en termes

financiers. Comme le droit de propriété se  
 caractérise par a) la sécurité ou la qualité du  
 titre, b) l'exclusivité, c) la permanence, d) la  
 transférabilité, son application dans le secteur  
 de la pêche correspond aux QIT. C'est ainsi  
 que le «droit de pêcher» est devenu un «droit  
 de propriété privé ». Comme on peut le  
 négocier, cela finit par pénaliser les opérateurs  
 les moins solides. Ou bien ceux-ci n'ont  
 obtenu qu'un quota insuffisant pour pouvoir  
 rentabiliser le bateau ou bien le coût de la  
 licence et du quota dépasse la valeur du  
 bateau et de son équipement.

Une licence qui échappe à la communauté  
 est perdue pour toujours, avec les emplois,  
 services et revenus que cela représente. Les  
 QIT se seraient imposés bien plus vite à  
 travers le monde s'il n'y avait pas eu une  
 résistance dans la société.

Comme le système des quotas négociables  
 favorise ceux qui sont les plus forts  
 financièrement, ils provoquent invariablement  
 une déstabilisation progressive de petites  
 entreprises de pêche individuelles ou  
 familiales, et tôt ou tard les droits de pêche  
 se concentrent entre les mains d'un petit  
 nombre : sociétés spécialisées dans la pêche  
 ou grosses holdings pour lesquelles la pêche  
 ne représente qu'une activité parmi d'autres.  
 Le processus de concentration fonctionne  
 même lorsque le législateur fixe des plafonds  
 pour l'acquisition de quotas. On s'inquiète  
 de plus en plus de cette «privatisation furtive».  
 Et on a du mal à croire que les décideurs qui  
 introduisent ce système dans les pêcheries  
 artisanales ou mixtes ignorent vraiment les  
 conséquences économiques, sociales et  
 politiques que cela va provoquer, ignorent  
 aussi que cela va faire la part belle aux  
 grosses entreprises au détriment de la pêche  
 locale, des industries locales, que cela  
 menace la survie des petits opérateurs et de  
 la pêche artisanale. Les QIT dévitalisent la  
 pêche artisanale, dans les pêcheries locales  
 ils marginalisent à coup sûr les pêcheurs à  
 temps partiel, favorisent les propriétaires et  
 n'ont que faire des simples matelots.  
 Lorsqu'un système de QIT est retenu et  
 appliqué pour des pêcheries artisanales, cela

reflète assurément les préférences politiques et sociales des gouvernements concernés.

Des ONG écologistes ont, plus ou moins consciemment, contribué à promouvoir la privatisation. Certaines, Greenpeace notamment, ont ajouté leur voix aux protestations contre les QIT, mais d'autres ont publié des textes souvent alarmistes, exagérés et parfois même carrément faux sur l'état des ressources halieutiques. Ils ont montré du doigt les pêcheurs comme principaux coupables, apportant ainsi de l'eau au moulin des économistes néolibéraux qui clamaient à tout va qu'une privatisation des droits de pêche, réalisée via des quotas transférables, permettrait de maintenir l'exploitation de la ressource à des niveaux durables.

### La ruée vers l'or

Leur principal argument est le suivant : « Si on permet aux opérateurs d'investir dans une portion du TAC de façon permanente, ceux-ci auront la certitude de pouvoir prélever leur part sur la ressource ciblée dans leur zone. Ils ne seront donc pas tentés de se lancer dans des razzias, dans une ruée vers l'or. Ils auront au contraire tout intérêt à faire durer la ressource ad vitam aeternam ». Les QIT sont des droits de propriété un peu particuliers : quelqu'un paie, parfois fort cher, le droit de capturer une certaine quantité de poisson, mais il ne sait jamais s'il parviendra à en prendre possession ni combien ça lui coûtera. Car on ne maîtrise pas vraiment cette ressource et on ne sait pas si, en observant les règles et en restant dans les limites théoriques de son quota, on ne sera finalement qu'une « bonne poire » aux yeux des autres.

Dans la réalité, les bonnes intentions présumées des propriétaires de quotas en matière de respect de la ressource sont le plus souvent malmenées par des pratiques de high-grading (on ne garde que le meilleur), de rejets en mer, de dépassement de quota. Les QIT ont probablement permis de calmer la « ruée vers l'or » et ils ont sans doute contribué à la préservation des stocks ici ou

là. Mais cela n'a été vérifié avec certitude que dans deux ou trois pêcheries. On connaît bien mieux, preuves à l'appui, les cas d'échec.

D'un point de vue social, les QIT peuvent être un système acceptable si les ressources du pays où il s'applique ne concernent pas la pêche artisanale, c'est-à-dire les opérateurs petits et moyens des communautés littorales, mais exigent au contraire de gros bateaux industriels et une logistique lourde.

Lorsqu'il s'agit de ressources côtières traditionnellement exploitées par un grand nombre de petits opérateurs, la plupart des gens estiment que les quotas transférables sont, tant pour des considérations sociales qu'économiques, hors de propos. Les méthodes de capture qui sont apparemment les plus efficaces selon des critères financiers s'accompagnent souvent d'effets collatéraux, notamment écologiques, tandis que des méthodes de pêche qui nécessitent moins de capitaux, de technologies et de moyens opérationnels permettent à un plus grand nombre de profiter plus équitablement des ressources disponibles, et cela en provoquant moins de dégâts dans l'environnement marin et dans la société.

Dans les pays du Tiers monde, la pêche côtière est confrontée à bien des problèmes, le principal étant l'intrusion des gros bateaux dans les zones de pêche accessibles aux petits pêcheurs. Souvent cela se produit avec l'assentiment officiel des hautes sphères gouvernementales, auxquelles on a donné ce qu'il faut pour « fermer les yeux ».

Dans ces régions, les gros bateaux sont finalement *moins performants* que les petits pêcheurs. Leur consommation de carburant par tonne de poisson commercialisable est bien plus élevée, les investissements nécessaires pour l'acquisition du bateau et de son équipement sont bien plus lourds. Tout compte fait, les gros bateaux génèrent *moins d'avantages véritables pour le pays*.

Si on mettait à la disposition exclusive des pêcheurs côtiers travaillant avec des filets,

· des casiers et des lignes un stock pleinement  
 · exploité par dix chalutiers et cent hommes,  
 · on pourrait faire vivre des centaines, voire  
 · des milliers de gens, et qu’importe la modicité  
 · de leurs gains.

· Dans beaucoup d’endroits, la pêche de loisir  
 · et la petite pêche commerciale sont le  
 · fondement de l’activité économique locale.  
 · Cela fait circuler l’argent, pour l’achat  
 · d’équipement, d’appât, de ravitaillement et  
 · de carburant. Cela fait vivre des chantiers  
 · de construction et de réparation et toute une  
 · série d’établissements qui proposent des  
 · services commerciaux et techniques sur les  
 · quais, les bassins et les fronts de mer, sans  
 · oublier le tourisme local.

### · **Les arrière-pensées**

· On ne peut douter que les responsables des  
 · pêches prennent leurs décisions d’abord en  
 · tenant compte des politiques en cours. Les  
 · gouvernements et les groupes de pression qui  
 · pèsent sur les gouvernements ont diverses  
 · priorités, des ordres du jour clairement  
 · exprimés mais aussi des arrières-pensées. A  
 · l’échelle mondiale, il n’existe pas d’opinion  
 · consensuelle sur ce vers quoi devrait tendre  
 · une bonne gestion des pêches. Certains  
 · gouvernements estiment que, pour telle ou  
 · telle population, la pêche représente un  
 · élément fort important de l’économie locale,  
 · et donc nationale, et qu’il importe de  
 · préserver les intérêts de ces communautés.  
 · «Préserver les intérêts » signifie créer et  
 · maintenir des conditions propices afin que  
 · dans le secteur de la pêche les retours sur  
 · investissements soient convenables et que  
 · dans le monde de la pêche les gens ramènent  
 · à la maison de quoi vivre.

· Dans des circonstances particulières, l’Etat  
 · devra aussi intervenir pour aider les  
 · communautés à passer un mauvais cap,  
 · comme il le ferait pour des agriculteurs  
 · malmenés par une année de sécheresse ou  
 · pour une région industrielle frappée par un  
 · tremblement de terre. Un gouvernement ça  
 · sert à collecter l’impôt, à fournir des services  
 · et à venir en aide en cas de besoin, n’est-ce  
 · pas?

Mais il existe également des gouvernements,  
 et avec eux la plupart des institutions  
 financières mondiales, transnationales et  
 intergouvernementales qui ne jurent que par  
 les dogmes de l’économie néoclassique,  
 notamment pour ce qui est de leurs relations  
 avec les pays en développement. Dans leurs  
 programmes de coopération et d’assistance  
 économique, ces institutions imposent souvent  
 des conditions qui se justifient par leur souci  
 de protéger leurs investissements contre des  
 pratiques douteuses, la corruption et la  
 mauvaise gestion. Mais trop souvent, sous le  
 prétexte fallacieux de développer le libre-  
 échange et la libéralisation de l’économie,  
 elles imposent des conditions qui sont tout  
 simplement des instruments de  
 protectionnisme. Il faut parler ici des  
 subventions dans le domaine de la pêche. Les  
 Etats-Unis, l’Union européenne et d’autres  
 pays développés, prenant acte de la  
 surcapitalisation bien trop lourde de leurs  
 flottes de pêche, ont pris la décision tout à  
 fait censée de ne plus subventionner la  
 construction de bateaux de pêche. Ils veulent  
 cependant «mondialiser» leur nouvelle  
 approche et l’imposer aux pays en  
 développement.

Un certain nombre de pays en  
 développement ont également maintenu  
 pendant de nombreuses années de grosses  
 flottes de pêche, et eux aussi devraient  
 arrêter de subventionner leurs capacités de  
 capture excédentaires. Tout accord  
 international qui touche à la question des  
 subventions à la pêche doit impérativement  
 tenir compte des intérêts des petits pêcheurs,  
 lesquels sont confrontés sur leurs lieux de  
 pêche traditionnels à l’intrusion de navires  
 industriels qu’on a autorisés à leur faire  
 concurrence jusque-là ou qui en prennent  
 illégalement le droit. Ces gros navires sont  
 presque tout le temps subventionnés,  
 directement ou par des moyens détournés,  
 comme c’est le cas pour la contribution  
 versée par l’UE en contrepartie de droits  
 d’accès à la ressource dans des pays du  
 Tiers monde. Les petits pêcheurs  
 traditionnels qui opèrent dans les conditions  
 dont on vient de parler ont le droit d’être

protégés et par les autorités de leur pays et par la communauté internationale. Serait-ce trop demander à l'UE et aux gouvernements de pays dont les flottes exploitent des stocks côtiers chez eux ou dans des pays tiers, aux gouvernements qui autorisent la présence de tels navires dans leur zone littorale de laisser aussi aux petits pêcheurs une chance d'exister?

S'ils ne veulent pas perdre leurs moyens d'existence traditionnels sous la poussée des systèmes de gestion fondés sur des droits de pêche transférables, les pêcheurs artisans, propriétaires de petits bateaux ou de bateaux de taille moyenne, et les simples matelots doivent bien identifier leurs principaux adversaires, à savoir tous ces porte-drapeaux de l'économie néoclassique embusqués dans les institutions financières et les grosses entreprises nationales et transnationales, d'une part, et ceux qui se font les relais de cette même idéologie dans les administrations chargées du secteur de la pêche.

Dans les sociétés démocratiques, pour tenter de résister à ces puissants intérêts, il est indispensable de serrer les rangs. Que les organisations de pêcheurs provinciales, nationales et régionales se rassemblent dans des structures communes!

Que les organisations internationales de pêcheurs se dotent d'une coordination mondiale qui, tout en respectant les caractéristiques particulières des uns et des autres, permettra à l'ensemble de faire sentir son poids et sa force dans notre environnement mondialisé. ■



# Pour des zones réservées à la pêche artisanale

revue SAMUDRA Editorial

Depuis quelque temps, la presse parle de la lutte des pêcheurs artisans au Pérou. Face à certaines initiatives officielles visant à ouvrir des «fenêtres d'accès» aux gros navires industriels dans le sud du pays, ils réclament le respect intégral de la zone des 5 milles qui leur est réservée (voir A la recherche du Graal, p. 48).

A partir des années 1970, quelques pays ont mis en place des zones de pêche réservées au secteur artisanal. Il s'agissait souvent pour les pouvoirs publics de faire quelque chose face aux conflits grandissants entre bateaux industriels et bateaux artisans, en Inde et en Indonésie par exemple. Confrontés aux moyens techniques des gros navires qui leur faisaient une concurrence inégale, les petits pêcheurs ont parfois expressément demandé la création de zones artisanales.

Sur le plan social, ce type de mesure de gestion présente de toute évidence un grand intérêt. Dans les pays en développement, des millions de gens vivent de la pêche, la plupart opérant à proximité des côtes. Il arrive que les ressources halieutiques qui les font vivre souffrent, directement ou indirectement, de l'activité des gros navires qui font des incursions dans les zones côtières avec des engins de capture potentiellement destructeurs, le chalut de fond par exemple.

Pour bien gérer la ressource, il est incontestable qu'on a intérêt à créer des zones artisanales exclusives où seules des techniques de pêche sélectives seront autorisées. On sait bien que la bande côtière et l'espace intertidal constituent un environnement très fragile, productif, fort important en tant que frayères et

nourriceries. Une réglementation n'autorisant qu'une pêche responsable et sélective dans ces lieux, à côté d'autres mesures de gestion appropriées, devrait porter tous ses fruits.

Ces questions seront débattues lors d'un séminaire organisé par le Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche (ICSF) sur le thème suivant : *Amérique latine Pour faire durer la ressource et l'emploi, il faut des droits d'accès clairement établis pour les pêcheurs artisans.*

Dans le choix des mesures de soutien appropriées pour la pêche artisanale et à petite échelle, il faut tenir compte de l'évolution que connaît ce secteur, de son dynamisme. La zone artisanale ne peut être «une boîte» dans laquelle on va pouvoir enfermer la petite pêche. En bien des régions du monde, les petits pêcheurs ont montré qu'ils sont capables d'aller plus au large dans la ZEE pour exploiter de manière raisonnée des espèces très migratrices comme le thon et le requin. Cela présente des avantages certains, en matière d'emploi et de répartition des profits notamment. La pêche artisanale doit être soutenue par une politique officielle appropriée

Envisager l'instauration de zones réservées à la pêche artisanale, c'est une étape importante qui matérialisera l'importance qu'on doit accorder à cette activité. Soutenons donc la lutte des petits pêcheurs (en particulier aujourd'hui les Péruviens) pour le maintien de leurs droits d'accès à la ressource, pour le respect intégral des zones qui leur sont réservées. Que les pouvoirs publics affichent une volonté politique plus

(revue SAMUDRA N° 39, novembre 2004)

ferme, qu'ils mettent en oeuvre des mesures de gestion inspirées à la fois des principes de justice et d'équité et du développement durable. ■



# A la recherche du Graal

Brian O’Riordan

**Cet article analyse le contexte des modifications proposées dans le statut juridique des zones de pêche artisanale**

Dans un certain nombre de pays d’Amérique latine, il existe des textes législatifs spécifiques pour préciser à la fois les droits d’accès à la ressource de la pêche artisanale et des modalités de préservation des ressources halieutiques : deux objectifs complémentaires. C’est ainsi que les zones de pêche artisanale sont finalement considérées comme des sortes de réserves marines où l’on autorise une petite pêche à l’abri des gros bateaux.

A l’intérieur de ces périmètres proches du rivage sont interdites les opérations de pêche intensive, non sélective et destructrice, qu’on appelle souvent pêche industrielle, laquelle fournit la matière première aux fabriques de farines de poisson. La création des zones réservées au secteur artisanal est l’aboutissement de combats souvent longs et difficiles, qui continuent encore. Cela a été le cas au Chili et au Pérou, deux pays voisins dans le Cône Sud. Là ont été établis, dans la bande des 5 milles nautiques, des «zones artisanales exclusives».

Malgré ces avancées, on constate toujours dans ces zones des incursions, légales ou illégales, de grands bateaux de pêche industrielle. Par ailleurs les conflits sont de plus en plus fréquents entre communautés de petits pêcheurs et entreprises aquacoles, qui opèrent parfois sur des concessions en bonne et due forme, parfois en contravention avec la loi. Dans certains pays latino-américains, des sites aquacoles ont occupé le terrain par la violence (armée souvent) et l’intimidation (meurtres, torture) à l’encontre des populations locales.

Force est de constater que les fonctionnaires ne sont pas toujours des acteurs impartiaux dans leurs décisions et dans l’élaboration et l’application des lois. Dans beaucoup de pays, on accorde nettement plus d’importance politique aux investissements lourds (aquaculture intensive, pêche industrielle) qu’à la petite pêche. Pire encore, on peut trouver des fonctionnaires de haut rang derrière les groupes de pression qui essaient de s’introduire dans les zones protégées réservées en principe à la pêche artisanale.

Au Chili, *Ecoceanos News* du 15 octobre 2004 fait état d’accusations d’enrichissement indu qui ont débouché sur la création d’une commission parlementaire spéciale chargée de se pencher sur l’existence d’un marché noir des concessions aquacoles. Les concessions sont attribuées gratuitement et sans limite de durée. Il suffit de payer chaque année une taxe symbolique qui varie entre 60 000 et 120 000 pesos (100-200 dollars). Le bénéficiaire peut alors louer ou vendre librement ce bien acquis gratis. Selon *Ecoceanos*, dans certaines régions une concession peut se vendre jusqu’à 1 million de dollars.

En août 2001, le sous-secrétaire à la pêche du Chili, Daniel Albaran, a démissionné à cause des accusations de corruption et de malversation dans l’exercice de ses fonctions portées à son encontre. A cette époque, en plus de son poste politique, Albaran était également président de diverses sociétés aquacoles. Dans l’exercice de ses fonctions gouvernementales, il avait donné son feu vert à la création de nombreux sites aquacoles. Dans les affaires, il était évidemment

Cet article a été écrit par Brian O’Riordan à partir de correspondances avec diverses organisations et d’informations et de documents officiels disponibles sur le Net (*revue SAMUDRA* N° 39, novembre 2004)



concerné par le mode d'attribution des concessions. La commission parlementaire va peut-être se pencher sur ce dossier.

### Les concessions aquacoles

Au Pérou aussi, l'attribution de concessions à usage aquacole dans des zones de pêche traditionnelle, sur le littoral et dans les eaux intérieures, a fait l'objet de vives critiques. Dans un certain nombre de localités de la côte (Chimbote, Samanco, Casma, Callao, Pisco, Ilo), des conflits très sérieux ont éclaté entre pêcheurs artisans et entreprises aquacoles à propos de droits d'accès.

Face à l'insécurité grandissante et aux menaces qui pèsent sur leurs moyens d'existence à cause d'intérêts concurrents, les pêcheurs du Chili et du Pérou ont décidé de créer une Commission internationale de défense de la zone des 5 milles. Elle a été officiellement inaugurée au début de cette année lors de la seconde assemblée des pêcheurs péruviens/chiliens qui s'est tenue les 1 et 2 juillet 2004 dans la ville d'Arica au nord du Chili.

En septembre 2004, dans le port d'Ilo au Pérou, cette structure a organisé un Forum international de la pêche artisanale pour renforcer le réseau et pour mieux définir les revendications des pêcheurs artisans. Par ailleurs, des organisations non gouvernementales du Cône Sud (Chili, Argentine, Uruguay) se sont réunies en juillet 2004 pour mettre en place une Coalition du Cône Sud pour promouvoir une pêche durable et la justice sociale dans cette région.

En 1992 au Pérou, le Décret suprême 017-92 instituait en droit les zones de pêche réservées aux flottilles artisanales dans la bande littorale «comprenant l'espace compris entre zéro et 5 milles nautiques pour servir de réserve à la flore et la faune existant dans cet environnement...

Il sera interdit d'y pratiquer des activités de pêche pour la consommation humaine directe ou indirecte à l'aide de sennes coulissantes ou d'autres méthodes, engins et moyens

divers susceptibles de modifier l'équilibre biologique de ce milieu.» Ce décret a été pris «à cause des incursions fréquentes de navires industriels et de navires dont la production va directement à la consommation humaine dans des zones officiellement réservées aux bateaux artisans.» Il met en exergue l'importance de cet espace pour l'upwelling et pour le développement des espèces principales destinées à la consommation humaine directe. Il recommande de prendre toute mesure utile à sa protection.

En 1995, un autre décret suprême est venu modifier certaines de ces dispositions et préciser que l'interdiction de la senne coulissante concerne les navires industriels uniquement, pas les flottilles artisanales.

Il précise également que la zone des zéro-5 milles nautiques est bien réservée à la pêche artisanale et que par conséquent les sennes artisanales peuvent être utilisées sur cet espace dans la mesure où elles sont conformes aux critères fixés par le ministère de la pêche.

### De sérieux conflits

Cette autorisation accordée à la senne artisanale a donné lieu à de sérieux conflits dans la région de Tumbes, au Nord. En août 2004, le ministre péruvien de la production a dû faire appel à la Marine pour établir des mesures de contrôle sur les activités des *vikingos chicos* (petits vikings) et des *bolichitos* (mini-sennes) autour de Tumbes.

La modification de 1995 fait dépendre l'interdiction évoquée de l'avis technique de l'IMARPE (Institut maritime du Pérou). Et là réside le problème pour les pêcheurs artisans du sud du pays, notamment ceux du port d'Ilo. En février 2001, l'IMARPE a publié un rapport technique intitulé *Problématique des 5 milles dans le sud du Pérou et alternatives techniques pour sa gestion*. On y observe que, dans le sud du pays, les principales ressources halieutiques sont localisées dans une zone située à 10 milles au large. Cela est dû à des facteurs climatiques et océaniques et à la présence d'un plateau continental très

· étroit. Dans cette région du Sud, sa largeur  
· fait 5 milles en moyenne mais varie de 2 à 13  
· milles. Au Nord, du côté de Chimbote, elle  
· est de 70 milles.

· L'IMARPE note que la concentration des  
· ressources halieutiques est plus prononcée  
· en été (entre décembre et mars), en  
· particulier dans la zone des 5 milles. Ce  
· rapport donne une idée générale des  
· conditions océanographiques dans la région  
· Sud et décrit le mode de frayage de l'anchois  
· péruvien. Connue localement sous le nom  
· de anchoveta (*Engraulis ringens*), elle  
· constitue la pêche principale des navires qui  
· alimentent les fabriques de farine de poisson.  
· Ce texte décrit ensuite les activités du secteur  
· industriel et du secteur artisanal dans le sud  
· du pays.

· Au Pérou, on classe environ 700 espèces  
· selon leur destination : consommation  
· humaine directe (quelque 150 espèces) ou  
· industrie minotière (essentiellement 2 ou 3  
· espèces : anchois/*Engraulis ringens* et  
· *Anchoa nasus*, sardine). Depuis quelque  
· temps, la politique nationale est de chercher  
· à tirer profit de la production de certaines  
· espèces (chinchard, appelée localement jurel,  
· et maquereau, appelé *caballa*) pour lutter  
· contre la malnutrition dont souffrent les  
· couches défavorisées de la population. Cela  
· est entré dans la loi par le Décret suprême  
· 02-2004 qui définit des conditions spéciales  
· pour que la production des navires travaillant  
· pour la filière minotière aille aussi dans une  
· certaine mesure directement à l'alimentation  
· humaine. La FIUPAP (Fédération pour  
· l'intégration et l'unification des pêcheurs  
· artisans du Pérou) est à vrai dire très critique  
· sur ce point, faisant remarquer que la flotte  
· industrielle qui cible cette ressource est déjà  
· en surcapacité. Il serait plus judicieux de  
· développer le secteur artisanal et de prendre  
· des mesures de soutien au marché afin que  
· les pêcheurs obtiennent une rémunération  
· correcte et que le consommateur à faible  
· revenu puisse se nourrir convenablement.

· Le rapport 2001 de l'IMARPE fait état d'une  
· augmentation significative des infrastructures  
· minotières depuis 1997 dans le sud du pays

et l'accroissement concomitant de l'effort de  
pêche sur l'anchois, en particulier durant  
l'été. Au cours de la période 1990-1995, la  
flottille industrielle basée dans le port d'Ilo  
est restée à peu près stable, avec un  
maximum de 85 navires en 1992. En 2000,  
ils étaient 165, avec un pic d'activité pendant  
les mois d'été.

En 1991-1992, plus de 60 pour cent de la  
production de la pêche minotière du sud était  
prélevée à moins de 5 milles des côtes. Entre  
1993 et 1997, pendant les mois d'été, cela  
est allé jusqu'à 80 pour cent.

Le rapport fait également remarquer que,  
d'une année sur l'autre, l'anchois représente  
plus de 80 pour cent de la production de la  
flottille industrielle. Dix autres espèces prises  
par ces mêmes navires sont en principe  
destinées à la consommation humaine  
directe. Apparemment, ces opérations  
n'auront eu que peu d'impact sur les espèces  
généralement ciblées par le secteur artisanal.

#### Autre rapport

Dans un autre rapport publié par la suite sur  
la pêche artisanale dans la zone 16°S-18°20'S,  
l'IMARPE note que, au cours de la période  
1996-2002, 65 pour cent des opérations de la  
flottille artisanale ont eu lieu dans la zone 0-  
1,5 mille et 99,5 pour cent à moins de 2, 5  
milles du rivage. Ces observations ont été  
vivement contestées par les représentants du  
secteur artisanal, lesquels ont dit qu'une  
partie de leurs bateaux a été forcée de se  
rapprocher de la côte sous la pression des  
gros bateaux.

Au cours des années passées, une nouvelle  
pêche au grand large s'est développée et des  
bateaux artisans font jusqu'à 150 milles pour  
cibler le *perico* (*Coryphaena* spp) et des  
*requins* (*Tiburón diamante* et *Tiburón azul*).

Cette étude de l'IMARPE a pris en compte  
uniquement les activités de pêche dans la  
zone des 5 milles, pas à l'extérieur : le tableau  
est forcément incomplet. Et elle s'intéresse  
aux interférences entre les divers opérateurs  
sans aborder les aspects de développement

durable. Les pêcheurs d'Ilo contestent donc sa validité et son utilisation pour l'orientation des politiques.

Dans ce texte, on lit que «du fait d'une plus grande concentration des ressources halieutiques dans la zone côtière pendant les mois d'été, l'application d'une exception saisonnière est justifiée pour cette période. Cela permettrait de réduire les interférences avec la pêche artisanale.

Comme il y a beaucoup moins de bateaux artisans au sud du 18°S (c'est-à-dire jusqu'à la frontière avec le Chili), la pêche devrait être libre dans ce secteur pendant cette période.» Et plus loin «La mesure suivante est envisageable : lorsque des navires industriels opèrent à l'intérieur de la zone des 5 milles et prennent du poisson considéré comme destiné à la consommation humaine, cette production pourrait être cédée aux pêcheurs artisans» ; avec cette mise en garde : «... dans la mesure où sera amélioré le contrôle des captures pour les prises accessoires pouvant aller directement à la consommation humaine. Cela nécessitera aussi l'amélioration des infrastructures portuaires (les pontons de la pêche artisanale) et la mise en place de circuits commerciaux.»

Pour les pêcheurs artisans, les conclusions et les recommandations de ce rapport ouvrent des perspectives alarmantes. Pour l'IMARPE, le maintien officiel de la zone des 5 milles dans le sud du pays ne tient pas compte des variations océanographiques saisonnières ni des variations de l'abondance des espèces. Cet organisme recommande par conséquent que «au cours de l'été, il devrait y avoir une exception saisonnière à la règle des 5 milles.» Cela signifie que les navires industriels seraient autorisés à pêcher jusqu'à 3 milles du littoral sur une longueur de 120 milles (de 16°S à 17°59'S). De 18°S jusqu'à la frontière chilienne, les navires industriels pourront opérer librement jusqu'au ras des côtes. «Dans tous les cas, pour ce qui est des prises accessoires, le poisson classé comme destiné à la consommation humaine directe sera remis aux communautés de pêcheurs artisans.»

En décembre 2003, ces recommandations ont fait leur chemin et ont trouvé leur expression dans la loi. Le Décret suprême 037-2003 demande la mise en oeuvre d'un régime spécial pour l'anchois dans la région Sud, de 16°S à la frontière entre le Pérou et le Chili. Il s'agit d'autoriser les gros senneurs à opérer sur certains secteurs (les «fenêtres de pénétration») dans la zone artisanale des 5 milles.

Ce texte prévoit aussi la création d'un organisme de financement privé (FONDEMPASUR) pour le développement et la modernisation du secteur artisanal dans la région Sud, qui sera alimenté par une taxe prélevée sur chaque tonne de poisson débarquée par les navires industriels. Il prévoit aussi que tout le poisson autre que l'anchois devra être cédé aux autorités au site de débarquement artisanal le plus proche ou à un groupement dûment représentatif du secteur artisanal. Les propriétaires de bateaux artisans seront également autorisés à prendre de l'anchois et, dans des conditions exceptionnelles, de vendre cette production pour la consommation directe.

Autrement dit, on demande au secteur industriel de créer un fonds de compensation en échange des «fenêtres de pénétration» et de faire le travail classique de la pêche artisanale, c'est-à-dire produire directement pour la table du consommateur. Ce décret est plus ou moins ce que le secteur industriel visait dans ses objectifs de lobbying. Il est vigoureusement soutenu par l'APROSUR, l'organisme qui représente les fabricants de farines de poisson du Sud, lesquels prétendent qu'en 2003, du fait de l'interdiction de pénétrer dans la zone des 5 milles dans tout le pays, environ 95 millions de dollars ont été perdus sur le marché de l'exportation. Dans la région Sud, la fermeture de fabriques de farines aurait représenté une perte totale de 17,33 millions de dollars et de 4 000 emplois.

**La pêche côtière**

L'APROSUR s'estime complètement confortée dans ses analyses par le rapport de l'IMARPE. Elle dit que le décret (sur la zone artisanale) s'applique à toute la côte sans tenir compte

• des différences naturelles entre le Nord et le Sud. A Chimbote, par exemple, le plateau continental s'étend sur 70 milles alors qu'à Ilo sa largeur n'est que de 3,5 milles. De ce fait (dans le Sud) la pêche industrielle ne peut être qu'essentiellement côtière.

• Ces gens prétendent qu'en étant interdits de pêche dans la zone artisanale, leurs navires sont moins compétitifs que ceux du Chili. «L'anchois qui n'est pas pris par les bateaux péruviens est récolté par les gros bateaux chiliens», entend-on. L'APROSUR et la SONAPE (Société nationale des armateurs à la pêche) ont organisé des manifestations et fait pression pour sensibiliser l'opinion publique à leurs thèses et influencer les hommes politiques dans le sens de leurs intérêts. Les pêcheurs artisans d'Ilo ont vivement mis en cause les conclusions et les prétentions du secteur industriel. Ils accusent le ministre de la production, Javier Reátegui Roselló, d'être à la fois juge et partie, compte tenu de ses intérêts personnels dans la filière minotière. Pour les petits pêcheurs, laisser entrer les gros bateaux par les «fenêtres de pénétration» au Sud, c'est provoquer d'emblée la ruine de la pêcherie.

• Pour eux, l'anchois et les autres ressources halieutiques du Sud constituent une banque naturelle. Les espaces en cause ont un rôle essentiel pour le frayage, pour les juvéniles alors qu'ils sont déstabilisés par l'activité des gros bateaux. «Les mesures visant à prévoir des exceptions dans les périodes de fermeture au Sud ou des fenêtres de pénétration dans la zone frontalière au bénéfice des navires industriels sont irrationnelles. Elles mettent en danger la durabilité de la pêcherie. Demain la ressource sera-t-elle encore là, pourra-t-on encore gagner sa vie ?»

• Les pêcheurs artisans rappellent qu'ils sont au nombre de 1 500 dans leurs structures professionnelles autour d'ILO. La principale est la SUPABCPI (Syndicat unique des pêcheurs artisans et plongeurs civils du port d'Ilo), affiliée à la FIUPAP (Fédération pour l'intégration et l'unification des pêcheurs artisans du Pérou). Ils ajoutent qu'en dehors

des organisations professionnelles il y a dans la même région un nombre à peu près égal de petits pêcheurs.

Autour d'Ilo tous produisent pour la consommation humaine directe en pratiquant divers métiers : *bolichito* (petite senne), filet maillant, pêche au large, lancha (*pintero*), ligne, coquilles, plongée avec compresseur ou aqualung. Au cours des dix dernières années, ces activités ont connu des changements considérables. Aujourd'hui, par exemple, il reste très peu de lanchas ou de *cortineros* (filets maillants). Les pêcheurs disent que la cause de tout cela c'est la pêche industrielle.

D'une part, les flottilles côtières ont dû progressivement rester de plus en plus près du rivage pour être à l'abri des navires industriels qui ne pouvaient aller jusque-là. Cela a entraîné par endroit une surpêche et la ruine de bancs de coquillages et de crustacés.

Pour y remédier, on a établi des périodes de fermeture de la pêche, sans toutefois interdire la vente d'espèces en principe non disponibles du fait des ces fermetures. Cela a évidemment poussé certains à braconner. Dans des lieux de pêche traditionnels ont été délimités des périmètres destinés à devenir des concessions aquacoles, ce qui a réduit d'autant l'espace disponible pour les pêcheurs artisans et augmente bien sûr la pression sur la ressource disponible.

D'autre part, au cours des années passées, s'est développé une flottille artisanale opérant au large. Les pêcheurs d'Ilo disent que, pour échapper aux incursions des navires industriels, des bateaux artisans vont travailler jusqu'à 150 milles. Mais les conditions sont rudes et ils restent plus de deux semaines en mer, loin des familles, souvent dans un environnement plein de dangers. Et cela nécessite de gros investissements, pour les appareils de navigation, les engins de capture, pour le carburant aussi, surtout depuis les fortes hausses récentes. Lorsqu'on parcourt 700 milles pour une seule marée, il est bien

## Déclaration finale du Forum d'Ilo

Le premier Forum international de la pêche artisanale organisé par le Comité international pour la défense de la zone des 5 milles s'est tenu, les 29 et 30 septembre 2004, à Ilo, Pérou. Voici sa déclaration :

La préservation de la biodiversité du milieu marin et la protection des ressources halieutiques sont des objectifs fondamentaux pour assurer des apports alimentaires indispensables à l'humanité et faire vivre les populations de pêcheurs.

La zone côtière des 5 milles est un élément indispensable pour la conservation du patrimoine halieutique. Cet espace est un lieu de frayage, une nurserie, il favorise l'upwelling riche en nutriments. Pour ces raisons, il ne doit pas être soumis à des prélèvements intensifs ni servir de réceptacle à toutes sortes de pollutions industrielles.

Il ne faut sous aucun prétexte permettre aux navires industriels de pénétrer dans cette zone, fut-ce par des « fenêtres de pénétration ».

Pour assurer son avenir, le secteur industriel ferait bien de se libérer de sa dépendance vis-à-vis de la filière minotière et de se tourner vers l'exploitation d'espèces plus variées à forte valeur ajoutée, selon les principes de la pêche responsable et pour un meilleur bien-être des populations de pêcheurs.

Pour parvenir à une gestion durable des ressources halieutiques et de l'environnement marin, pour assurer une participation effective des pêcheurs aux décisions qui vont les concerner, nous demandons que le Code

de conduite pour une pêche responsable de la FAO devienne un traité international ayant force de loi.

La mise en oeuvre de systèmes de quotas individuels transférables conduit à une fragmentation, une division des communautés de pêcheurs, leur enlevant des droits traditionnels et les transformant en une simple main-d'oeuvre bon marché pour le secteur industriel. C'est pour cela que nous refusons ce système.

Pour ce qui est du Pérou, nous demandons la suppression du Décret 037 qui institue des « fenêtres de pénétration », la suppression des dispositions législatives sur la pêche qui autorisent de telles mesures. Pour ce qui est du Chili, nous demandons la suppression des « fenêtres de pénétration » dans le nord du pays et la fin du système des quotas.

Pour ce qui est du Mexique, nous demandons que le règlement 002 qui interdit le chalutage à l'intérieur de la zone des 5 milles soit effectivement respecté. Pour ce qui est de l'Argentine, de l'Uruguay et du Brésil, nous exprimons notre inquiétude quant au développement de la pêche à l'anchois pour l'industrie minotière. Cela va mettre en danger les écosystèmes de la région.

Nous souhaitons que le second Forum du Comité international pour la défense de la zone des 5 milles se tienne à Sinaloa, Mexique, les 29 et 30 septembre 2005. A l'invitation de la délégation chilienne, nous avons décidé de nous réunir à nouveau, du 20 au 22 novembre, à Valparaiso, Chili, où doit se tenir le congrès de la Confédération nationale des pêcheurs artisans (CONAPACH).

difficile d'assurer la rentabilité de l'entreprise.

Depuis son entrée en vigueur, le Décret suprême de décembre 2003 a été paralysé par l'extrême polarisation de la situation. En janvier 2004, des pêcheurs d'Ilo ont lancé un Comité de défense de la zone des 5 milles, avec l'appui de collègues d'Arequipa, d'Ilo et de Tucna. Par la suite il y a eu un certain nombre de grèves dans le Sud pour gêner les opérations de pêche et activités connexes.

Ces événements locaux ont pris une dimension nationale lorsque, à la fin du mois

de mars 2004, la FIUPAP a lancé dans tout le pays, une grève des pêcheurs artisans, à partir du 5 avril et illimitée. Cela devait coïncider avec le début de la semaine sainte, période pendant laquelle beaucoup de familles péruviennes consomment du poisson.

Par la suite, la FIUPAP a demandé à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) d'intervenir officiellement dans le débat. Pour la FIUPAP, l'article 6.18 du Code de conduite pour une pêche durable responsable justifie la lutte des pêcheurs artisans pour des zones réservées de 5 milles.

• Le 1 avril 2004, le ministère de la production  
• a suspendu l'application du nouveau régime  
• d'accès pour une durée de trois mois. En  
• même temps était mis en place une  
• Commission chargée de procéder à une  
• évaluation des nouvelles mesures sur la  
• pêche et de soumettre un rapport dans les  
• soixante-quinze jours. Cette «suspension  
• temporaire» a depuis été renouvelée deux fois  
• : le 1 juillet pour 90 jours, puis le 4 octobre  
• pour 90 jours également, jusqu'en janvier  
• 2005. La dernière suspension a été décidée  
• quatre jours après le premier Forum  
• international de la pêche artisanale, et cela a  
• été considéré comme une victoire.

•  
• Même si une bataille a été gagnée, la loi qui  
• prévoit les fenêtres de pénétration est toujours  
• là : le danger est clair et bien présent. C'est  
• une question de temps (trois petits mois) avant  
• que le délai n'expire. Et le gouvernement et  
• le secteur industriel sont en train de  
• rassembler des données utiles pour atteindre  
• leur objectif : supprimer dans le Sud les  
• restrictions imposées par la zone des 5 milles.  
• Malgré tout, les pêcheurs artisans du Pérou  
• continuent à protester, à s'organiser en vue  
• de la prochaine attaque.

•  
• Ils essaient de trouver de nouveaux appuis  
• pour défendre la sacro-sainte zone des 5  
• milles : pour la pêche artisanale, c'est un peu  
• comme la quête du Graal. Dans toute  
• l'Amérique latine, une barrière derrière  
• laquelle les petits pêcheurs se rassemblent  
• pour défendre leurs droits.

•  
• Ils auront besoin de toutes leurs forces, de  
• tous les appuis possibles pour gagner dans la  
• lutte inégale contre le lobby de la pêche  
• industrielle qui compte beaucoup d'amis dans  
• les hautes sphères du pays. ■

# Remise en cause d'accords privés

Marc Allain

## Décision importante d'un tribunal dans la bataille juridique sur l'interprétation de la politique des propriétaires-exploitants

Les défenseurs de la politique officielle en matière de pêche côtière ont reçu un appui de taille en avril dernier lorsqu'un tribunal a décidé que le Ministère des pêches et des océans (MPO) était tout à fait en droit de contrecarrer des accords privés visant à contourner ses choix politiques.

L'affaire, dont il a été question dans la *revue revue SAMUDRA* de décembre 2004, concerne deux pêcheurs qui ont signé entre eux un contrat privé, dit trust agreement/accord de fiducie afin de transférer le droit d'usage d'une licence de pêche à l'une des parties qui ne pouvait être considérée comme admissible.

Depuis quelques années, ces accords privés se sont multipliés car des usiniers, des pêcheurs côtiers bien argentés et autres investisseurs tentent d'acquérir auprès de pêcheurs qui prennent leur retraite des licences, surtout s'il s'agit d'espèces lucratives comme le crabe et le homard.

Les accords mettent souvent à mal deux aspects importants de la politique officielle qui vise à conserver les licences de pêche entre les mains de véritables pêcheurs embarqués, membres de communautés côtières.

La politique dite du propriétaire-exploitant stipule que les licences pour des espèces ciblées par des bateaux de moins de 19,8 m hors tout sont délivrées uniquement à des

travailleurs indépendants qui doivent utiliser eux-mêmes leur permis de pêche.

Par ailleurs une personne admissible ne peut détenir qu'une licence par espèce, même si elle peut avoir plusieurs licences côtières pour différentes espèces à la fois : crabe, homard, pétoncle, maquereau. La politique de séparation des flottilles stipule que les sociétés, notamment les usines de transformation, ne peuvent acquérir de licences de pêche côtière, cela afin d'éviter une intégration verticale de la filière (capture et transformation) dans des pêcheries comme le homard et le crabe. Après l'effondrement des espèces de fond et l'augmentation continue de la valeur des crustacés, les licences côtières sont devenues de plus en plus intéressantes et convoitées. Au cours de la dernière décennie, des investisseurs inéligibles ont eu recours à des accords de fiducie pour acquérir, accumuler des licences et, ce faisant, faire du titulaire un de leurs employés.

Pendant des années, le MPO a ignoré le problème, disant qu'il n'avait pas le pouvoir d'agir en matière d'arrangements privés. Comme cette pratique devenait de plus en plus flagrante, les organisations de pêcheurs, en particulier le Conseil canadien des pêcheurs professionnels (CCPP) qui est une structure nationale représentative des propriétaires-exploitants indépendants, sont intervenues auprès du gouvernement fédéral pour l'inciter à faire respecter ses propres politiques.

Cet article a été écrit par Marc Allain, conseiller principal, Conseil canadien des pêcheurs professionnels (CCPP) (*revue SAMUDRA* N° 41, juillet 2005)

En 2002, les services de ce ministère chargés de la région du Golfe sont finalement intervenus dans une affaire concernant cinq licences de crabe des neiges ayant vraisemblablement donné lieu à des accords de fiducie. Les licences ont été suspendues et les titulaires ont été invités à se retirer de ces arrangements. Dans un cas, le bénéficiaire de l'accord de fiducie décide d'ignorer l'injonction de l'administration et demande aux tribunaux d'ordonner que les termes du contrat soient respectés.

Au bout de plusieurs années d'arguties juridiques, l'affaire arrive finalement devant les juges. Les avocats du plaignant (bénéficiaire de l'accord de fiducie) fait venir un certain nombre de témoins, dont le juriste qui avait élaboré l'accord de fiducie, un ancien ministre de gouvernement provincial devenu lobbyiste et un fonctionnaire relativement subalterne du MPO. Tous ont minimisé l'importance, et même contesté l'existence, de la politique officielle du propriétaire-exploitant.

#### **Autre son de cloche**

La défense produit alors le témoignage du fonctionnaire du MPO responsable de la gestion des pêches dans la région du Golfe, lequel explique en détail la nature exacte des politiques officielles en la matière et la façon dont il les avait mises en oeuvre dans l'affaire en question.

Le CCPP, qui avait obtenu le statut d'intervenant dans cette même affaire, présente à la cour un document très en faveur de ces politiques et des décisions de l'administration. Citant abondamment la jurisprudence, l'avocat du CCPP démontre que la loi canadienne sur les pêches accorde au ministre des pêches et des océans (MPO) toute latitude en matière d'attribution des licences, que le ministre a le droit d'adopter des politiques conformes à ses décisions et de déléguer à ses fonctionnaires le soin de mettre en oeuvre ces politiques.

Le 4 avril 2005, le juge décide que le contrat en question ne peut être mis à exécution du

fait que le MPO a exercé ses prérogatives dans un sens qui rend impossible le transfert de la licence de pêche. En langage juridique, le juge décide que ce contrat est «frustrated» (entravé). Malheureusement il n'a pas exprimé d'opinion sur la validité des actions du MPO, disant qu'il n'est pas compétent pour se prononcer sur cet aspect.

Ce jugement garde cependant toute son importance car un tribunal a dit que des accords de fiducie entre personnes privées relatifs à des accords de pêche peuvent être rendus inexécutables par les choix et interventions du MPO. Cela conforte évidemment les positions du CCPP. Depuis six ans, il demandait au gouvernement d'user de son pouvoir pour bloquer des accords élaborés tout exprès pour contourner la politique officielle du pays. Ce jugement accroît la pression sur le ministre des pêches et devrait l'inciter à agir puisqu'il est désormais clairement établi qu'il est en son pouvoir de protéger l'intégrité de la politique officielle du pays et le système d'attribution des licences de pêche côtière. Le ministre a chargé un fonctionnaire de rédiger un rapport sur les mesures qu'il conviendrait de prendre pour consolider le cadre politique, et il s'est engagé à défendre les choix déjà effectués par son ministère. Ce document doit être présenté début juin.

Il reste à voir quelle sera l'attitude des contrevenants, notamment des navires de la Nouvelle-Ecosse qui, bien que passant toujours pour des bateaux de propriétaires-exploitants, sont en fait complètement contrôlés par des usiniers grâce à des accords de fiducie.

Quant à l'affaire citée plus haut, à propos de l'interprétation de la politique gouvernementale en matière de pêche, la bataille juridique va se poursuivre puisque le plaignant a décidé de faire appel de la décision du juge. ■



# Le Pouvoir de la co-gestion

revue SAMUDRA Editorial

La co-gestion, qui devait être à l'origine un arrangement de collaboration et participation entre les gouvernements et les utilisateurs de la ressource pour partager la responsabilité de la gestion de la ressource, est de plus en plus présente comme une structure chargée de la gestion des ressources halieutiques, ceci est dû en partie également à ce qui est perçu comme un échec ou une incapacité des régimes centralisés de gestion des pêches.

Les arrangements de co-gestion peuvent être plus efficaces dans un contexte où les droits de propriété sont bien définis. Comme cela est souligné par Svein Jentoft (voir p.59), les arrangements de co-gestion dans des situations où les droits de propriété sont établis et reconnus, risquent d'être efficaces, étant donné qu'ils permettent aux communautés de contrôler l'accès, de sanctionner, et d'exclure les autres. Cependant, la structure de co-gestion a aussi un intérêt dans la pêche où les droits de propriété ne sont pas bien définis, ce qui sans aucun doute est le plus souvent le cas à travers le monde où les structures de gouvernance sont toujours très faibles. L'avantage de la co-gestion est qu'elle permet aux gouvernements et aux divers «métiers» de la pêche d'adopter et de développer des mesures appropriées pour la gestion des pêches qui peuvent diminuer les coûts et laisser espérer la réalisation de projets de gestion, dans un délai raisonnable.

Au moins, c'est une façon de développer des mesures appropriées pour une meilleure gestion des pêches qui peuvent aboutir à la propriété parmi des groupes d'utilisateurs, même en l'absence de droits de propriété.

Dans la mesure où la co-gestion reconnaît la signification de la participation des utilisateurs de la ressource à tous les stades de la gestion de la ressource, c'est important. Cependant, l'expérience dans plusieurs parties du monde, indique que souvent, l'engagement du gouvernement pour favoriser la participation des usagers reste lettre morte.

L'article en provenance d'Afrique du Sud (voir p.63) par exemple, souligne que trop souvent, une brève consultation remplace un engagement véritable au niveau local en ce qui concerne la prise de décisions dans la co-gestion des ressources, dans ce cas précis, la gestion des zones marines protégées (MPAs).

La co-gestion des ressources halieutiques doit assurer un engagement réel des divers «métiers» de la pêche, et la consultation de leurs représentants. En particulier, lorsque les institutions traditionnelles assurant la gestion et la résolution des conflits existent, il serait essentiel de les reconnaître et d'assurer leur intégration dans le cadre des accords de co-gestion.

Dans un effort de co-gestion, il sera également nécessaire de reconnaître d'énormes différentiels de pouvoir entre divers partenaires dans l'établissement de la co-gestion et, dans un souci d'égalité, il faudra prendre des mesures pour donner priorité aux intérêts et à la participation de ceux qui se trouvent au plus bas de la hiérarchie communautaires vivant de la pêche artisanale, et particulièrement les femmes. Inversement, il serait impératif d'œuvrer à développer la capacité de ces communautés à s'engager dans la co-gestion.

(revue SAMUDRA N° 42, novembre 2005)



# «Allez-y !»

Svein Jentoft

**Les droits de propriété et la co-gestion pourraient se conjuguer pour améliorer la gestion de la pêche artisanale**

Cet article essaie de rapprocher deux discours séparés, mais qui se recoupent potentiellement sur la gestion des pêches—celui sur les droits de propriété, et l'autre sur la co-gestion. Le discours sur les droits de propriété traite de la réglementation de l'accès à la ressource, l'efficacité économique, et la rente. Le discours sur la co-gestion se focalise avant tout sur les prises de décision, l'investissement des acteurs et la démocratie participative.

Cependant, les deux discours ont tendance à converger sur un point important : le pouvoir. Tout d'abord, les droits de propriété entraînent le droit d'interdire à quelqu'un l'accès aux ressources halieutiques.

Dans le deuxième cas, la co-gestion concerne le pouvoir de définir les règles d'accès : qui pourrait décider des règles de gestion des pêches, entre autres ? Habituellement, un droit de propriété implique le pouvoir d'établir les règles. Ainsi, nous considérons que l'un est la conséquence de l'autre.

Par exemple, un régime de co-gestion devrait s'appuyer et se baser sur le droit de propriété, ou, à l'inverse, la co-gestion s'accompagne d'un droit de propriété particulier. Dans cet article, je démontre que ce n'est pas nécessaire, ni pour l'un, ni pour l'autre. Premièrement, je parlerai des droits de propriété. Puis, je définirai ce qu'est la co-gestion. En dernier lieu, je démontrerai qu'ils peuvent se conjuguer pour améliorer la gestion des pêches dans l'intérêt de la pêche artisanale.

Il faut souligner une chose importante à propos d'un droit de propriété : c'est essentiellement une relation sociale. Il établit la position d'un détenteur d'un certain bien face à la position d'autres prétendants au même bien. Un propriétaire peut légalement refuser à d'autres la possibilité de jouir de ce bien, ou des avantages qui en découlent. En clair, le rapport clef de propriété n'est pas entre les droits qui existent entre le détenteur et la chose elle-même, mais entre les gens : le propriétaire et le non propriétaire.

Etant donné que le détenteur de droits peut effectivement en refuser l'accès et l'utilisation à d'autres, il ou elle est aussi celui ou celle qui détient le pouvoir.

Pas étonnant que Karl Marx voyait les droits de propriété comme la structure des relations entre les classes sociales, et faisant de la classe sociale un instrument de pouvoir et d'exploitation, et une source d'inégalité.

De même, Pierre Proudhon, l'anarchiste français du 19<sup>ème</sup> siècle fit cette déclaration célèbre : «La propriété, c'est le vol». C'est aussi pourquoi la question des droits de propriété rend les systèmes de gestion des pêches si sujet à controverses, et la raison pour laquelle les pêcheurs artisans protestent contre la privatisation.

Nul doute, les droits de propriété sont utiles dans la gestion des pêches. L'absence de droits de propriété met en danger la ressource. Mais la propriété existe sous différentes formes. Un industriel privé peut posséder des droits, de même que des états et des communautés.

Cet article de Svein Jentoft de MAREMA/ Centre de Gestion des Ressources Marines, Collège Norvégien des sciences halieutiques, Université de Tromsø, Norvège est basé sur une présentation faite à l'atelier organisé par ICSF-CEDEPESCA sur «La Reconnaissance des Droits de Pêche et l'Accès aux Ressources Marines: Conditions pour une Pêche Durable en Amérique Latine». Santa Clara del Mar, Argentine, Mars 1-4, 2005 (*revue SAMUDRA* N° 42, novembre 2005)

La question est de savoir quels différents droits de propriété sont adaptés à la gestion des pêches. On dit souvent que l'Etat est maladroit. Ainsi, il n'est pas en mesure d'utiliser pleinement le pouvoir dont il est investi en tant que propriétaire, et de gérer la diversité, la complexité, et les situations qui exigent beaucoup de connaissances détaillées du terrain et des mécanismes de gestion très au point.

### Quotas transférables

D'un autre côté, la propriété privée met les communautés en danger car elle incite les individus à se préoccuper davantage d'eux-mêmes que des membres de leur communauté et des endroits où ils sont nés. Ainsi, dans beaucoup de parties du monde, les systèmes de quotas individuels transférables (QIT) ont abouti à la concentration de droits de pêche, et donc à une augmentation des prises dans les mains de quelques personnes, alors que les communautés et les pêcheurs artisans ont été empêchés d'accéder aux ressources.

Les droits de propriété accordés aux communautés constituent une alternative qui a été largement ignorée des théories et pratiques de gestion des pêches modernes. Au lieu de cela, la gestion des pêches a été vue comme une relation entre l'Etat et l'individu, sans aucune médiation entre les deux, rôle que pourrait avoir la communauté. Dans ce système, l'individu se retrouve passivement au bout de la chaîne de gestion, donnant à l'Etat le rôle de patron. Ce système a également ses bases idéologiques, mettant en valeur la suprématie du marché et l'infériorité de la communauté.

Il est important de souligner qu'il existe toute une série de droits de propriété et que la propriété d'un individu ou celle d'un état ne sont pas le seul remède aux problèmes qui concernent le libre accès à la ressource. Je me permets de souligner, parce que c'est lié à la co-gestion, que les systèmes de libre accès se présentent sous des formes diverses, et qu'ils n'impliquent pas nécessairement une pêche dénuée de toute réglementation.

De plus, les gestionnaires se trouvent rarement dans une situation où ils peuvent simplement choisir entre un système de droits de propriété ou un autre, comme s'ils étaient à l'étalage d'un magasin. Dans la vie réelle, la réforme des droits de propriété implique que l'on passe d'une forme à l'autre. On ne commence jamais par une page vierge, se débarrasser de l'ancien système peut être aussi difficile que d'en mettre un nouveau sur pied.

Il y a beaucoup d'explications à cela, l'une d'elles est que, après un certain temps, les droits de propriété, comme les institutions en général, acquièrent un statut de réalité objective—they s'apparentent à la nature. On les considère comme faisant partie du décor, et on ne peut pas imaginer comment la vie et la société auraient été sans eux. Une autre raison est que, en ce qui concerne les droits de propriété, comme Proudhon y faisait allusion, il y a toujours des gagnants et des perdants. Il est de l'intérêt des gagnants, et il est en leur pouvoir de maintenir le système tel qu'il est. Ainsi, les réformes des droits de propriété sont constamment entachées de conflits sociaux, comme l'histoire nous l'a montré à maintes reprises.

Je pense qu'il nous faut se pencher davantage sur la question de la réforme des droits de propriété. Nous savons assez bien comment les systèmes de droits de propriété fonctionnent dans le secteur de la pêche, quels sont les problèmes et les avantages, ce qu'ils font et ne font pas. On a porté beaucoup moins d'attention sur la manière dont on passe d'un système à l'autre, et dans quelles conditions des changements de systèmes ont lieu.

### La propriété des communautés

Je pense qu'il est beaucoup plus facile de passer de la propriété d'une communauté ou d'un Etat à une propriété privée que le contraire. Ce n'est pas pour rien que la propriété privée est inscrite dans la constitution de nombreux pays, alors que la propriété d'une communauté ne l'est pas. C'est aussi pour cette raison qu'il semble que

la privatisation des ressources marines—telle qu’au sein des systèmes de quotas—est un processus irréversible. Une fois que les droits aux quotas sont privatisés, on ne peut plus revenir en arrière. Ils produisent ce que les sociologues appellent «path dependency» (la voie vers la dépendance) La réforme des droits de propriété ne devrait pas se faire facilement et en un tour de main. Ils changent profondément les relations sociales et ont un impact sur la manière dont le milieu de la pêche fonctionne. Ils ont des implications qui ne sont pas toujours faciles à prévoir, sur les structures du pouvoir, les schémas d’installation, et sur les valeurs sociales. Le risque est de renforcer le pouvoir des groupes sociaux favorisés. Donc, il ne faut rien faire qu’on puisse un jour regretter.

La co-gestion peut être définie comme un processus fait en collaboration et avec la participation de tous les acteurs, pour une réglementation des prises de décision entre représentants d’usagers, agences gouvernementales, organismes de recherche, et autres partenaires. Le partage du pouvoir et le partenariat sont des éléments essentiels.

La co-gestion a la responsabilité et la charge de fonctions régulatrices qui ne sont pas du ressort du gouvernement, par exemple, au sein d’organisations d’usagers ou de coopératives de pêcheurs au niveau national, régional et/ou d’une communauté. La co-gestion ne laisse pas la prise de décision aux caprices du marché, mais s’appuie lourdement, pas entièrement, sur les forces et les capacités de la société civile. Si nous nous représentons les relations qui existent dans la gestion des pêches sous forme de triangle, avec l’Etat au sommet, le marché dans l’angle à gauche, et la société civile en bas, à droite, la co-gestion se situerait juste au milieu. Je pense que les droits communautaires sont particulièrement efficaces comme outils de co-gestion. Les droits de propriété communaux ou collectifs appliqués dans la mise en oeuvre du système de co-gestion ont plus de force et d’autorité. Cela permet au système de co-gestion de contrôler l’accès à la ressource, cela lui

donne le droit de sanctionner, et finalement d’exclure. Un système qui jouit de ce pouvoir pourrait «ceteris paribus» être plus efficace que celui qui ne disposerait pas de ce levier. Un système de co-gestion opérant dans le cadre d’une propriété d’Etat, d’une propriété privée, ou d’un système de libre accès, n’aurait normalement pas le droit de sanctionner par l’exclusion. Il ne peut s’appuyer que sur la persuasion, et la condamnation morale.

Ainsi, un système de co-gestion fondé sur l’un de ces trois types de droits de propriété est vulnérable à l’itinérance, étant donné que ses membres auraient toujours une alternative de sortie. Si les membres ne sont pas d’accord avec la décision collective, ils peuvent simplement opter pour une démarche en solo. Dans un système de co-gestion régi par un droit de propriété communautaire, les gens devraient exprimer leur désaccord. S’il leur arrivait de ne pas se conformer aux règles fixées par l’autorité de la co-gestion, ils risqueraient d’être pénalisés, non seulement par une condamnation morale, mais aussi en perdant accès à la ressource.

Il faut noter que cela ne signifie pas que la co-gestion ne peut pas fonctionner sans conditions idéales. Dans beaucoup de pays, on voit des systèmes de co-gestion bien fonctionner avec des droits de propriété autres que des droits communaux. Si la co-gestion ne pouvait fonctionner que dans des circonstances idéales, cela ne vaudrait pas la peine de se battre pour elle. Cela ne fonctionnerait que dans des cas exceptionnels.

Etant donné que la co-gestion peut fonctionner quelle que soit la forme de droit de propriété, il n’y a pas de raisons d’attendre la restructuration de droits de propriété pour lancer une réforme de la gestion. Cette première réforme est en général plus difficile à entreprendre que la seconde, étant donné qu’elle a tendance à provoquer le pouvoir. Comparativement, la co-gestion nécessite une réforme administrative qui, dans beaucoup de cas, ne demande pas plus qu’une réorganisation minime des limites



# Changer d'orientation?

Moenieba Isaacs, Mafaniso Hara et Jesper Raakjær

**Trop peu de progrès ont été faits pour allouer de nouveaux quotas à des groupes jusqu'ici défavorisés dans l'industrie de la pêche en Afrique du Sud**

L'ANC (African National Congress) a contesté les résultats des élections d'avril 1994 en Afrique du Sud sur la base du principe «d'une meilleure vie pour tous», qui devrait s'effectuer dans le cadre du RDP (Programme de Développement et de Reconstruction), mettant le peuple au centre de cette politique. Ceci a suscité l'espoir que les communautés de pêcheurs marginalisées défendraient leurs propres droits de pêche et leurs petits commerces. On espérait que la nouvelle politique des pêches serait à la hauteur de ces espérances, tout en maintenant une industrie compétitive au niveau international.

Du fait des pressions exercées par des intérêts économiques bien établis, en 1996, le nouveau gouvernement a fait évoluer sa politique macroéconomique vers un programme d'ajustement structurel «maison» appelé GEAR (Croissance, Emploi et Redistribution). Le nouveau cadre abandonnait les principes et politiques clefs du RDP, et à la place adoptait les principes d'une économie néo-libérale, dont la privatisation, la suppression des subventions, la réduction du secteur public, et le soutien aux petits entrepreneurs noirs.

GEAR visait à aboutir à l'équité et à la redistribution à travers la croissance économique et la création d'emplois. Les auteurs du GEAR pensaient que la diminution de la pauvreté serait réalisée par la diffusion de la richesse à partir d'un nouveau groupe d'entrepreneurs qui créeraient de petites et moyennes micro-entreprises gros demandeurs de main d'oeuvre (SMMES).

Ceci s'opposait radicalement à l'approche du RDP visant à redistribuer la richesse grâce à une politique d'intervention de l'état basée sur l'idéologie socialiste. Le changement en faveur du GEAR a eu pour conséquence qu'un grand nombre de pêcheurs authentiques ont été exclus du processus d'allocation parce qu'ils ne pourraient pas démontrer leur esprit d'entreprise en étant capable de compléter des dossiers de candidature et de s'engager dans des procédures bureaucratiques sans aucune aide.

Afin de comprendre comment le procédé était supposé réduire la pauvreté, il faut aussi comprendre comment fonctionnent l'accumulation du capital/la production de richesses/le côté filet de sécurité de l'entreprise et la création d'emplois. Dans cet article, nous utiliserons les concepts de pauvreté, vulnérabilité et esprit d'entreprise pour observer la contribution (ou l'échec) de la pêche à l'amélioration des moyens d'existence des communautés côtières, en y incluant le mécanisme de co-gestion.

Le changement dans la politique macroéconomique a été un facteur important en lien avec le changement dans le secteur de la pêche ayant pour objectif de passer d'une réattribution des droits de pêche à la promotion d'un pouvoir économique noir (Black Economic Empowerment) (BEE). Le BEE se concentrait principalement sur les déséquilibres existant en fonction des races et des genres au sein de l'industrie.

Il offrait une possibilité de posséder des parts dans des entreprises déjà en place à des

Cet article de Moenieba Isaacs, Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), Université de Western Cape, Mafaniso Hara, PLAAS, et Jesper Raakjær, Nielsen Institute for Fisheries Management and Coastal Development, Danemark, a été d'abord publié dans «Policy Brief», No.16, août 2005 (*revue SAMUDRA* N° 42, novembre 2005)

· individus qui, tout au cours de l'histoire  
 · avaient été désavantagés (Personnes  
 · Historiquement désavantagées) (PHD), et qui  
 · étaient organisées en groupes  
 · d'émancipation/ou en syndicats, transmettant  
 · des savoir-faire techniques ou des notions de  
 · gestion à des PHD, et promouvant des  
 · employés PHD dans des postes de  
 · responsabilité et de prise de décisions.

### · **De nouveaux droits de pêche**

· L'accent n'était pas mis sur la vulnérabilité  
 · des travailleurs au sein des entreprises  
 · existantes qui relevaient du projet BEE, et les  
 · SMMES qui étaient établies après avoir obtenu  
 · l'accès à de nouveaux droits de pêche. Le  
 · terme «transformation» n'est pas défini dans  
 · le MLRA (Marine Living Resources Act) (Loi  
 · sur les Ressources Marines Vivantes) de  
 · 1998, ou dans nul autre document législatif.  
 · L'optique de la nouvelle politique du  
 · gouvernement est sans doute contenue dans  
 · le terme « transformation» de cette loi :

· *«Les ressources marines sont un  
 · bien national et font partie de  
 · l'héritage du peuple Sud  
 · Africain, des générations  
 · passées et futures, et devraient  
 · être gérées et développées pour  
 · le bien du pays tout entier,  
 · particulièrement pour ces  
 · communautés qui dépendent de  
 · ces ressources pour vivre ; et  
 · l'allocation de ces ressources  
 · devrait être faite sur une base  
 · équitable, en veillant à assurer  
 · un développement durable des  
 · ressources et à la préservation  
 · des écosystèmes pour les  
 · générations actuelles et à venir.»*

· On avait recours à deux démarches pour  
 · arriver à cette « transformation» :  
 · l'élargissement des droits d'accès à de  
 · nouveaux détenteurs de droits (individus ou  
 · entreprises) par l'intermédiaire de l'Etat  
 · (transformation externe) ; et un changement  
 · fondé sur le marché dans le cadre d'une  
 · politique nouvelle de renforcement d'une  
 · économie noire (BEE) (transformation  
 · interne). Le Département du Tourisme et de

l'Ecologie (DEAT), branche du MCM (Marine  
 and Coastal Management) (Gestion des  
 Espaces Marins et Côtiers) a eu la  
 responsabilité de la «transformation» externe.

La nouvelle constitution, avec «La  
 Déclaration des Droits» et la nouvelle  
 politique des pêches facilitaient la venue de  
 nouveaux entrants dans le secteur, mais la  
 MCM s'est battue pour gérer et administrer  
 ce processus. Un facteur rendant les choses  
 plus complexes était que le secteur étant déjà  
 surchargé, faire de la place pour de nouveaux  
 entrants aurait entraîné une coupure dans les  
 allocations existantes. La transformation  
 interne devait se faire par des réformes  
 basées sur le marché au sein des entreprises,  
 par un changement de propriété, donnant aux  
 ouvriers plus d'avantages et la possibilité  
 d'acquérir des actions et aidant les nouveaux  
 détenteurs de droits.

Cette politique basée sur le marché a eu un  
 impact sur l'importance de l'intervention de  
 l'Etat dès le départ, laissant peu de place à  
 la possibilité de transformer le secteur sur la  
 base d'un renforcement du pouvoir des  
 communautés. La responsabilité de l'Etat par  
 le biais de la MCM vise à s'assurer que la  
 redistribution se fait de manière équitable,  
 sans mettre en danger la stabilité économique  
 de ce secteur et la préservation de la  
 biodiversité de la ressource.

Dès le début, il était clair que l'objectif de la  
 réforme entrerait en conflit avec les principes  
 de la gestion de la ressource, étant donné  
 que, s'il défendait les attentes de nombreux  
 nouveaux entrants, cela irait à l'encontre  
 d'une limitation de l'accès à la ressource  
 qu'une gestion durable de celle-ci impose.

Ajoutons à cela la crainte qu'avaient les  
 compagnies existantes face à l'entrée de  
 nouveaux membres ne crée le chaos et ait  
 pour résultat une instabilité économique dans  
 ce secteur. Plusieurs facteurs ont fait  
 obstacle à la réforme—ou furent utilisés pour  
 la bloquer ou la retarder—en particulier de  
 la part de ceux qui étaient déjà en place.  
 Voici la liste des obstacles à la réforme dans  
 les premières années:



**Des vendeurs et acheteurs réticents:**

Par principe, les PHD (Personnes historiquement désavantagées) refusaient « d’acheter » des droits de pêche car ils estimaient en avoir été dépossédés sous le régime d’Apartheid. Ils espéraient que le gouvernement reprendrait ces droits aux compagnies existantes et les redistribueraient aux PHD avec le retour de la démocratie. Quant aux compagnies, elles refusaient de partager, de vendre ou d’abandonner leurs droits de pêche, arguant du fait qu’elles avaient mis des années à se développer.

**Une résistance passive:** Les compagnies bien établies ont utilisé des tactiques de résistance passive pour retarder la redistribution en employant des avocats en vue pour trouver des lacunes dans la nouvelle politique des pêches, et pour contester les coupes importantes dans leurs parts de quotas. Beaucoup de tribunaux ont pris parti en favorisant les entreprises établies, empêchant le gouvernement de prendre des parts importantes dans les quotas qui leur étaient alloués, et ainsi satisfaire de nouveaux entrants.

**Problèmes juridiques pour des questions administratives:**

De nombreuses attributions accordées par l’ancienne commission d’attribution des quotas sous l’ancienne loi des pêches (Sea Fisheries Act) ont été remises en cause avec succès devant les tribunaux administratifs à partir de 1993, à la suite de la promulgation des Conseils de la commission d’attribution des quotas de 1993. Le droit constitutionnel à mener une action administrative a renforcé les recours administratifs, comme cela a été mis en évidence par le nombre de procès après 1996. Par exemple, les premières attributions de quotas faites sous la MLRA ont été remises en question et écartées afin d’être reconsidérées pour différentes raisons administratives.

**Alliances entre grandes compagnies et syndicats pour s’opposer à la réforme:**

Des compagnies établies étaient capables de s’assurer le soutien des syndicats à majorité noire pour s’opposer à la réforme, en utilisant

le slogan «Une diminution de nos parts de quotas se traduira par une diminution des emplois».

Les syndicats (en particulier la FAWU= Food and Allied Workers’ Union) négocièrent leur soutien pour le maintien des quotas existants contre de meilleures conditions de travail et autres avantages pour leurs membres (fonds de pension, plans d’actionnariat, aide médicale et de meilleures conditions de santé et de sécurité). L’ironie, c’est que la FAWU est affiliée au Congrès des Syndicats Sud Africains (COSATU), l’un des trois partenaires dirigeant l’Alliance ANC. L’alliance entre syndicats et employeurs contre la redistribution des droits de pêche a marginalisé encore plus les pêcheurs authentiques qui espéraient des droits de pêche après le régime d’apartheid.

**Protection constitutionnelle des droits de propriété:**

La Constitution stipule que personne ne peut être exproprié sauf en termes de loi d’application générale (la clause de propriété). Ceci, de même que l’engagement du gouvernement à soutenir les forces du marché a effectivement donné aux compagnies un veto contre la réforme de l’industrie des pêches. Les compagnies établies les mieux implantées affirment avoir appliqué les changements internes qui répondent aux exigences de la DEAT.

Par exemple, Oceana Fishing Group a vendu la moitié de ses actions à un consortium d’émancipation noire, alors que Premier Fishing partage la propriété avec Sekunjalo et Pamodzi/Foodcorp qui possède Marine Products.

En acceptant de manière stratégique de concéder une plus grande part de droits de propriété à des Noirs, de telles compagnies se sont mises en position de force pour conserver et même augmenter leurs quotas, étant donné que la plupart de ces groupes d’émancipation avaient de bonnes relations avec les politiques.

Des compagnies telles que Sea Harvest et Irvin & Johnson ont démarré sur une échelle

relativement petite, offrant des actions limitées à leurs employés à des prix favorables. Bien que les actions des employés constituaient un petit pourcentage du stock dans son ensemble, l'effet, quoique symbolique, prenait de l'importance. Les compagnies établies ne perdirent pas de temps à faire entrer des leaders PHD dans l'espoir de transformer les structures de direction de leurs compagnies.

Au sein des syndicats, ceci était considéré comme une façade, étant donné qu'on donnait à des individus les privilèges du pouvoir, mais pas le droit de prendre des décisions cruciales.

Le dilemme auquel beaucoup de nouveaux entrants ont dû faire face était le manque d'infrastructures (bateaux, équipements pour la transformation du poisson, et réseaux commerciaux), ainsi que du savoir faire en matière de commerce. Une solution possible, et semble-t-il évidente, à ce dilemme, était la formation de projets communs et de partenariats commerciaux tels qu'ils étaient encouragés par la nouvelle législation sur la pêche (la MLRA).

Malgré cela, la plupart des nouveaux entrants se plaignent qu'il n'y a aucun changement dans la dynamique du pouvoir au sein du secteur dans son ensemble ou au sein des entreprises individuelles. Étant donné que les compagnies établies possèdent la plus grande partie des infrastructures, elles conservent le contrôle de la pêche, de la transformation et des opérations de marketing, même là où les nouveaux entrants se sont engagés dans des projets communs avec eux.

Les prix demandés pour ces services font qu'il est difficile pour ces nouveaux entrants de réussir. Les entreprises établies récupèrent le coût de la transaction en abaissant le prix du poisson pêché par les nouveaux entrants, ou en exagérant le coût de leurs services. À la tête de la plupart des compagnies il y a essentiellement des Blancs. Là où les Noirs ont obtenu des postes importants, leur capacité à prendre des

décisions au niveau de la gestion est souvent limitée ou absente. La plupart des réformes internes apparaissent comme étant une façade.

Le manque d'infrastructures et de savoir faire dans le commerce parmi les nouveaux entrants, et l'absence de pouvoir Noir au sein des compagnies établies, laisse les travailleurs et les entrepreneurs Noirs vulnérables aux manipulations et à l'exploitation. Finalement, chacun, y compris les compagnies établies, a dû accepter qu'une certaine redistribution des droits était inévitable. L'indicateur majeur de la réforme de la MCM a été quantitatif—c'est-à-dire, le nombre de nouveaux individus (la plupart PHD) ou des sociétés de pêche de PHD auxquelles on a accordé des droits de pêche. Après 10 ans de réforme, les réalisations affichées par la MCM sont par exemple sur les ormeaux, la langouste de la côte ouest, le petit pélagique et le merlu pélagique.

### Les licences commerciales

Pour la pêche aux ormeaux, le nombre de détenteurs de droits de pêche est passé de 5 en 1992 à 271 en 2002. Les 5 compagnies qui y avaient droit au départ ont gardé 49,5% de licences commerciales, alors que les plongeurs qui jusque là pêchaient les ormeaux n'ont eu que 17,5%. Les nouveaux entrants ont obtenu les 33% restant, 202 quotas de 430 kg et 26 quotas de 200kg. Les individuels ont 95% des licences accordées.

Un total de 87,5 % des compagnies détenant des quotas d'ormeaux étaient classées comme SMMES. D'après le DEAT (Department of Environmental Affairs and Tourism), 90% des prises totales d'ormeaux autorisées étaient faites par SMMES en 2002. Pour la pêche à la langouste de la côte ouest, le nombre de détenteurs de droits est passé de 39 en 1992 à 745 en 2002. Alors que les 10 plus grandes compagnies détenaient 57% des quotas en 1992, cela a été réduit à 36% en 2002. Quarante vingt dix pour cent des détenteurs de droits étaient classés comme SMMES et 66% de ces compagnies étaient la propriété de PHD. En 2003, 274 autres

indépendants obtinrent des droits de pêche limités à l'est de la région de Cape Hangklip. Les attributions allaient de 200 kg à 1.5 tonnes (la moyenne étant de 712 kg). Au total, 91,5% des quotas limités étaient accordés à des PHD ou des micro-entreprises possédées par des PHD. Ainsi, 70% des prises d'ormeaux autorisées (TAC) étaient contrôlées par des PHD.

Alors qu'il n'y avait que 12 détenteurs de droits dans le secteur des petits pélagiques en 1990, en 2002 le nombre était passé à 91 pour la sardine et 70 pour les anchois. A peu près 85% de ceux-ci étaient considérés comme SMMES. De plus, 73% des détenteurs de droits étaient des PHD, et ceux-ci détenaient 75% des TAC de pélagiques. La plupart d'entre eux obtenaient 0,3% du TAC pour leur quota annuel, ceci pour la période des droits à moyen terme.

Cela signifie que l'accès des détenteurs de droits PHD au secteur pélagique a augmenté 10 fois (de 7 à 70%) sur 10 ans (1992-2002). Malgré cela, les compagnies établies ont maintenu leur attribution (en termes de volume) d'anchois et de sardines du fait de l'augmentation du TAC. Alors que seulement 21 compagnies—dont les propriétaires pour la plupart Blancs—avaient le droit d'exploiter le merlu pélagique en 1992, le nombre de détenteurs de droits est passé à 56 en 2000. Les 5 premières compagnies détenaient 92% du TAC en 1992.

De plus, le gouvernement soutient que les grandes compagnies avaient été contraintes de transformer leur structure de gestion et de propriété. En outre, 42% des compagnies de ce secteur ont été classées SMMES, et il était décidé que 74% des droits seraient possédés et gérés par des PHD d'ici 2002.

D'après DEAT, les actions possédées par des PHD étaient passées de 0,5% en 1992 à 25% en 2002. Ces résultats doivent être comparés à l'étendue de la réforme interne qui s'est produite au sein des compagnies établies, c'est-à-dire le lien entre la propriété PHD et l'attribution de quotas. La réforme externe

est directement liée à la réforme interne, et elle implique la nécessité de maintenir la stabilité et l'efficacité au sein de l'industrie de la pêche.

Une des conséquences du lien direct entre réforme interne et externe est qu'il y restait très peu de TAC pour que la MCM (Marine and Coastal Management) attribue une part aux nouveaux entrants. La viabilité économique à long terme du secteur aurait pu être compromise par l'objectif politique à court terme de la MCM—c'est à dire montrer jusque dans quelle mesure elle avait attribué de droits aux nouveaux entrants.

Aussi impressionnants que ces chiffres puissent être, ils ne reflètent pas les réalités sur le terrain. Les indications pour accorder des droits à moyen terme soulignés dans les objectifs et les principes d'évaluation pour une redistribution des droits de pêche étant : «La capacité des demandeurs à investir dans le secteur, à démontrer qu'ils seraient engagés activement et prêts à s'y investir, qu'ils aient fait leurs preuves dans le passé et montré leur capacité à récolter et transformer la ressource» ; «qu'ils aient un potentiel pour avoir un impact significatif sur l'économie et le développement de la communauté», et «s'assurer que les nouveaux entrants ne deviennent pas des détenteurs de droits seulement sur le papier».

### Un engagement total

DEAT a dit clairement que, tandis que le ministère s'était engagé à amener de nouveaux entrants dans la pêche, la capacité de tels nouveaux entrants à participer et partager les risques de l'industrie devait être examinée à la lumière de leur degré de connaissances, de leur expérience, leurs plans de pêche, et leur sens des affaires.

Il était précisé que lorsqu'il y avait mise en place de sociétés conjointes, celles-ci devaient pouvoir donner aux détenteurs de droits les capacités d'agir.

En réalité, la plupart des nouveaux entrants rencontrent de grosses difficultés en

• s’installant. Il y a un grand nombre de raisons qui explique les difficultés qu’ils rencontrent:

- Les quotas qu’on leur attribue sont insuffisants pour créer et développer une activité économiquement viable.
- Les banques n’acceptent pas les quotas de pêche comme garantie pour des prêts, ce qui crée des difficultés pour obtenir un capital pour des investissements.
- Les nouveaux entrants manquent de connaissances en gestion et dans la maîtrise des techniques pour survivre dans cette activité, et aucune aide ne peut leur être apportée dans ce domaine.
- il est très difficile pour de nouvelles compagnies de concurrencer ou de s’introduire dans des systèmes commerciaux monopolistiques et dans des structures que les grandes compagnies ont établies et protègent féroce­ment afin de conserver leurs avantages.

• Les nouveaux entrants ont donc adopté quatre principales stratégies de survie :

- Passer des accords avec les compagnies établies concernant les prises, la transformation et la vente.
- Mettre leurs quotas en commun avec d’autres et obtenir conjointement un bateau pour exploiter ce quota commun;
- Vendre leur quota à quelqu’un (le plus souvent à une compagnie établie) avec la possibilité d’utiliser ce quota comme étant le leur (de tels détenteurs de quotas sont appelés détenteurs de quotas sur papier).
- Acquérir des droits de pêche pour quelques espèces (s’ils possèdent un bateau) afin de créer un «package» de quotas économiquement viable.

• **Une participation active**

• Comme les trois premières stratégies sont les plus communément adoptées, le nombre de détenteurs de droits prenant une part

active dans la pêche est à peu près de 50%, plus réduite que ne l’indique le nombre officiel de détenteurs de droits. Une analyse suggère qu’à peu près 25% des 51 nouveaux détenteurs de droits pour la pêche aux anchois ont vendu leurs quotas à des propriétaires de bateaux ou à des entreprises de transformation du poisson. Cela représentait à peu près 25% du TAC.

Dans le chalutage hauturier pour le merlu, les 53 détenteurs de droits ont été regroupés en moins de 20 groupes opérationnels au travers des accords de sociétés conjointes. Ces accords profitaient aux deux parties. Pour les nouveaux entrants, ceci démontrait qu’ils étaient impliqués dans cette industrie alors que pour les compagnies établies, les sociétés conjointes offrent davantage de marchandises à transformer. Si en créant des sociétés conjointes, le but était de transférer des connaissances en gestion et diverses opérations, cela a rarement été un succès—la plupart des nouveaux entrants n’acquièrent pas de nouveaux savoirs qui leur permettraient de s’en sortir tous seuls, en créant des compagnies indépendantes et prospères.

Comme nous l’avons remarqué plus haut, le but recherché par le gouvernement à travers cette politique était d’octroyer des droits à de nouveaux entrepreneurs (en majorité Noirs). A leur tour, ils pourraient créer des entreprises viables sur les zones côtières rurales et ainsi contribuer à la réduction de la pauvreté en créant des emplois. Peu de progrès a été fait dans ce sens jusqu’ici.

A part le manque de transfert de connaissances, une autre pierre d’achoppement a été que le volume de quotas accordés à la plupart des nouveaux entrants ne remplit pas les critères comme étant des quotas minimum viables (MQV). Par exemple, la plupart des nouveaux entrants pour la pêche aux ormeaux et aux langoustes de la côte ouest ont obtenu des quotas inférieurs à ceux de la catégorie viable.

Dans cette catégorie, le volume maximum des quotas individuels est de 43 kg (et 200

kg minimum pour les ormeaux) et 1.5 tonnes (minimum 200 kg) pour les langoustes.

Les détenteurs de droits font remarquer que ces quotas sont atteints en un mois ou deux. Etant donné qu'un pêcheur ne pouvait prétendre pêcher plus d'une espèce, il n'avait aucune autre source de revenus dès que le quota annuel était atteint.

Pour les petits pélagiques, la plupart des nouveaux entrants avaient obtenu des quotas équivalents à 0,3% du TAC. Dans une activité basée sur une production de masse, de faible rapport, de tels quotas sont à peine suffisants pour constituer la base d'un investissement et de prévisions pour l'avenir. Les MVQ (quotas minimums viables) étaient considérés comme nécessaires si le gouvernement voulait éliminer les quotas «de papier». La mise en commun de quotas par quelques nouveaux entrants pouvait être vue comme une tentative de créer des MVQ. Mais la plupart des nouveaux entrants étaient réticents à l'idée de mettre les quotas en commun.

En tant qu'entrepreneurs, ils préféreraient se lancer seuls, mais ils doivent faire face à d'énormes contraintes telles que le manque de capitaux, d'infrastructures, de systèmes de soutien et de savoir faire. Une étude économique sectorielle portant sur cette activité a conclu que la mise en commun des ressources (ce que la plupart des nouveaux entrants a dû faire) allait à l'encontre de l'esprit d'entreprise qui d'ordinaire est basé sur la prise de risque dans les affaires.

En permettant à un trop grand nombre de détenteurs de droits de se lancer dans cette activité, en faisant partager un gâteau trop petit sans aucun système de soutien, le gouvernement a conduit ces nouveaux entrants à l'échec. Il en résulte que la plupart des nouveaux entrants ont été contraints, de facto, à devenir détenteurs de quotas de papier, ou bien ont dû faire des investissements qui n'étaient pas basés sur des calculs sérieux de rentabilité, mais plutôt de prouver qu'ils avaient utilisé à bien leurs quotas pour prétendre en obtenir d'autres à

l'avenir. Les quotas non viables rendaient les nouveaux entrants vulnérables en faisant d'eux des cibles faciles pour être exploités par ceux qui étaient en position de force.

La réforme externe se préoccupait avant tout d'attribuer des droits de pêche aux industries établies et aux SMMES. Ainsi, un grand nombre de pêcheurs de bonne foi se sont retrouvés écartés, puisqu'ils ne faisaient pas partie de ces groupes.

### Un soulagement provisoire

Dans les années 1990, le gouvernement avait essayé de faire bénéficier ce groupe des différentes mesures d'aides provisoires telles que les quotas communautaires, les permis pour la pêche de subsistance, aux pêcheurs du Cap Ouest en 2001, du Cap Est et du Kwazulu-Natal, et des mesures d'aides provisoires pour la pêche à la ligne. L'abolition de la pêche de subsistance pour les ormeaux et la langouste, et l'institutionnalisation d'une catégorie limitée de pêcheurs habilités à cette commercialisation a eu pour effet d'exclure la plupart des membres de ce groupe.

Dans une province où les gens ont toujours vécu de la mer, cette situation est débilitante pour les populations côtières. C'est cette catégorie de pêcheurs de bonne foi qui sont régulièrement en conflit avec le gouvernement pour obtenir le droit de gagner leur vie de la pêche. A la base de cette constatation, ils réclament du gouvernement la reconnaissance et la protection de leurs droits historiques et culturels à pêcher pour vivre (avec l'option de pouvoir vendre leur pêche) comme cela est prévu dans la Constitution.

De plus, ils affirment que le processus de la réforme qui a favorisé les entreprises commerciales n'a abouti jusqu'ici à aucune création d'emplois dans leurs communautés. Ils proposent qu'une zone de 2 milles soit accordée exclusivement aux communautés vivant sur le littoral afin qu'elles puissent assurer leur gagne pain. La plupart de ceux qui sont supposés bénéficier des efforts de «réforme interne» dans les compagnies établies décrivent les changements qui ont eu

• lieu comme «cosmétiques» et de simple  
 • façade. Les efforts de «réformes externes»  
 • du gouvernement visaient à accroître le  
 • nombre de nouveaux entrants dans le secteur  
 • de la pêche. Cependant, comme la plupart  
 • des bénéficiaires ont reçu des quotas non  
 • viables économiquement, cela a eu pour  
 • résultat une multiplicité de détenteurs de  
 • quotas «de papier» qui, en règle générale,  
 • vendent leurs droits aux compagnies établies.  
 • Les deux réformes (interne et externe) sont  
 • donc en grande partie des réformes  
 • «cosmétiques».

• Le manque d'objectifs clairs de changement  
 • au gouvernement, et son incapacité à fournir  
 • une direction claire pour la réforme des  
 • compagnies établies, ont donné carte blanche  
 • aux compagnies pour restructurer leurs  
 • entreprises à leur gré. Ainsi, beaucoup d'entre  
 • elles ont simplement procédé à quelques  
 • retouches pour donner l'impression d'avoir  
 • changé.

• Le manque de réel changement au sein des  
 • compagnies établies peut être attribué au  
 • manque de volonté politique de la part de  
 • l'Etat d'imposer de réels changements par  
 • le biais du recours aux quotas. L'introduction  
 • d'une politique macroéconomique libérale a  
 • accru le pouvoir des compagnies établies en  
 • leur fournissant l'argument que leur capacité  
 • à changer la manière dont elles  
 • commerciaient était limitée parce que la  
 • stabilité leur était vitale pour rester  
 • compétitives au niveau international dans une  
 • période de mondialisation.

#### • **Un bilan nécessaire**

• Une orientation pour l'avenir de la pêche Sud  
 • Africaine doit être basée sur un bilan des  
 • réformes internes et externes, et juger si elles  
 • ont contribué à diminuer la pauvreté, favorisé  
 • la création d'emplois, et encouragé l'esprit  
 • d'entreprise. La politique du gouvernement  
 • pour diminuer la pauvreté passait par la  
 • promotion des SMMES, créateurs d'emplois.  
 • Cela n'a pas été un franc succès.

• Concernant les ouvriers au sein des  
 • compagnies établies, le processus de  
 • négociation entre les syndicats et les

compagnies, commencé en 1995, pour  
 améliorer les conditions de travail et créer  
 des emplois, a suivi son cours.

D'après la FAWU, beaucoup d'emplois  
 permanents ont été perdus pour la pêche. Les  
 compagnies établies ont suivi la tendance vers  
 des emplois temporaires, saisonniers, sans  
 contrat. Les femmes employées pour la  
 transformation ont été pour la plupart victimes  
 de la précarité.

Un certain nombre d'interventions sont  
 nécessaires pour aboutir à une véritable  
 transformation dans le secteur de la pêche  
 afin de contribuer à réduire la pauvreté.  
 Beaucoup de nouveaux opérateurs dans cette  
 activité n'avaient pas accès au crédit (autre  
 que la valeur du quota lorsqu'il était vendu).

L'intervention du gouvernement est  
 nécessaire pour aider les nouveaux entrants  
 à devenir compétitifs et visibles dans ce  
 secteur, grâce à un accès plus facile à des  
 sources de capital abordables. Il y a un besoin  
 urgent de possibilité de formation, en  
 particulier pour encourager l'esprit  
 d'entreprise. Si le but est de niveler le terrain  
 de jeu, MCM a la responsabilité de fournir  
 l'entraînement, en co-opération avec les ONG  
 et d'autres parties intéressées. La formation  
 devrait être une obligation pour tous les  
 nouveaux candidats retenus.

Une façon de répondre aux besoins de  
 formation des nouveaux entrants est  
 l'introduction d'une taxe sur le droit de pêche  
 pour financer des programmes de formation.  
 Ce droit est un moyen par lequel la société  
 peut bénéficier de l'attribution à la pêche du  
 privilège d'utilisation d'une ressource  
 nationale limitée.

Etant donné que la plupart des ressources  
 marines de l'Afrique du Sud ont été utilisées  
 au maximum de leur capacité, seuls quelques  
 individus peuvent obtenir des droits de  
 commercialisation. Une telle taxe pourrait  
 être utilisée pour des projets de  
 développement généraux tels que l'éducation,  
 la santé, le logement, et une aide financière,  
 en particulier pour les communautés de

pêcheurs à qui on a refusé des droits de pêche.

Il est clair que l'expérience des 10 dernières années prouve qu'il y a un besoin réel d'un soutien institutionnel pour les nouveaux entrants. Il est intéressant de noter qu'une telle approche avait été mise en place dans les années 1940 par le gouvernement de l'époque. La FIDC (Fishing Industry Development Corporation) avait été créée entre autres pour la mise en place de rivaux face à Irvin & Johnson pour la pêche hauturière du merlu, en garantissant des droits de pêche à un nombre limité de pêcheurs afin de leur permettre de développer des compagnies verticalement intégrées et économiquement viables.

Ce qui est devenu plus tard «Sea Harvest» ne s'est matérialisé que parce que FIDC était capable d'offrir une formation, ainsi qu'un capital. Un tel soutien humain et financier est nécessaire afin que de nouvelles entreprises puissent entrer en compétition avec d'autres bien établies.

Bien qu'une unité de vérification ait été créée pour le contrôle technique et la vérification des demandes de droits à moyen terme, il semble qu'aucune unité n'ait été mise en place ensuite pour auditer le progrès en ce qui concerne la réforme interne dans les compagnies établies, et pour s'assurer que les nouveaux entrants soient vraiment engagés dans le secteur.

Afin d'éviter d'avoir une situation du type «le renard dans la basse cour» qui a conduit au scandale d'Enron aux USA, il est indispensable que l'unité de vérification soit complètement indépendante. Elle doit avoir la capacité de mener des audits sur la réforme interne au sein des compagnies, des sociétés conjointes, aussi bien qu'auprès des détenteurs de droits «de papier», d'une manière crédible et transparente.

### **Pêcheurs de bonne foi**

Les ressources de la pêche côtière auraient pu être réservées aux pêcheurs de bonne foi.

Le gouvernement aurait dû utiliser cela comme argument dans la négociation avec les compagnies établies pour maintenir leurs droits dans le secteur commercial. Cela aurait pu leur permettre d'assurer un moyen d'existence et cela aurait contribué à réduire la misère de ces pêcheurs et de leurs communautés. En ce qui concerne le secteur nécessitant des investissements importants, le gouvernement aurait pu suivre les conseils du «Comité Technique aux Droits d'Accès» et reconnaître qu'il serait difficile de le réformer.

Au contraire, ce secteur de la pêche aurait pu être le générateur de fonds pour le développement des communautés littorales ou pour la société toute entière, en imposant une taxe spéciale sur les droits de pêche, comme la taxe sur la ressource en Namibie. Les compagnies établies auraient sûrement argumenté qu'elles payaient déjà une taxe sur les bénéfices, et qu'une taxe sur les droits de pêche ne serait pas juste. Il est clair que, avec les droits à moyen terme, les compagnies établies étaient d'accord pour payer pour des droits de pêche grâce à divers arrangements. En institutionnalisant la réforme à travers par exemple un «Trust Development Fund», les coûts de transaction pour les compagnies établies auraient été beaucoup plus bas.

En Afrique du Sud, comme ailleurs dans le monde, la co-gestion dans la pêche est devenue un terme pour évoquer l'investissement des pêcheurs et des communautés vivant de la pêche pour améliorer leurs revenus en s'appuyant sur une méthode consultative et participative. Cependant, de même que pour le concept de réforme («transformation»), il n'y a pas de définition claire de la co-gestion dans un contexte Sud Africain, même si cela semble être la panacée pour le gouvernement et les scientifiques pour un développement durable des ressources halieutiques et le développement économique des communautés de pêcheurs. Les expériences de co-gestion dans la pêche qui ont eu lieu jusqu'ici indiquent que ces arrangements se sont d'abord intéressés à la ressource

· halieutique, plutôt qu'à faciliter le  
 · développement économique au sein des  
 · communautés de pêcheurs.

· **La question des moyens de  
 · subsistance**

· A part ce qui concerne le Kwazulu-Natal, le  
 · gouvernement n'a pas pris ses responsabilités  
 · en matière de co-gestion. De plus, on ne peut  
 · pas s'attendre à ce que les communautés les  
 · plus pauvres, ainsi que les individus achètent  
 · le concept qui, à leurs yeux, n'améliorera pas  
 · leur niveau de vie. Ainsi, il sera important de  
 · faire en sorte que les stratégies visant à  
 · réduire la pauvreté soient basées sur des  
 · accords de co-gestion. En redistribuant les  
 · droits de pêche, l'intention était de réduire la  
 · pauvreté des communautés de pêcheurs. Il  
 · était nécessaire d'accorder des droits à de  
 · nombreux entrants, un pas indispensable pour  
 · s'attaquer à l'héritage laissé par le régime  
 · d'apartheid, c'est-à-dire le maintien des  
 · communautés Noires dans l'exclusion sociale  
 · et économique.

· Le changement avec le programme du GEAR  
 · (Croissance, Emploi et Redistribution)  
 · signifiait que l'approche du gouvernement  
 · visait à prévenir la pauvreté (grâce à SMMES)  
 · et à la diminuer (à travers des créations  
 · d'emplois). Il envisageait de distribuer des  
 · droits de pêche à des entrepreneurs au sein  
 · des communautés de pêcheurs, qui se  
 · lanceraient dans cette activité en utilisant  
 · leurs droits, et ainsi créeraient des emplois  
 · dans ces communautés. Tandis que ces droits  
 · réduiraient la pauvreté pour les détenteurs  
 · et les entrepreneurs, la création d'emplois  
 · sortirait quelques personnes de la pauvreté.  
 · Il est clair cependant que le fait d'avoir  
 · recours essentiellement aux lois du marché  
 · n'a pas suffi à réduire la pauvreté dans les  
 · communautés de pêcheurs de manière  
 · efficace. Il est impératif, au moins pour le  
 · moment, que le gouvernement continue à  
 · jouer un rôle actif afin d'assurer que cette  
 · réforme contribue véritablement à réduire la  
 · pauvreté. ■



# Un rôle important, cependant, marginalisées

Siri Gerrard

**Pourquoi y a-t-il si peu de femmes marins-pêcheurs à être inscrites maritimes en Norvège, et quelles pourraient en être les conséquences?**

La pêche en Norvège est—et a été— une activité essentiellement réservée aux hommes, avec seulement quelques femmes travaillant à bord des bateaux de pêche. Le nombre total de femmes marins-pêcheurs, ainsi que d'hommes, a diminué de façon considérable après le moratoire sur la morue en 89, et l'introduction du système de quotas en 1990. Le tableau sur la page suivante illustre ce déclin.

D'après ce tableau, le nombre de femmes marins-pêcheurs inscrites maritimes en tant que pêcheurs à temps complet a diminué de presque 50% ces cinq dernières années, tandis que le nombre de femmes pêcheurs à temps partiel semble être plus stable, quoique sujet à certaines variations. Le tableau montre également qu'entre 1988 et 1998, le nombre de femmes marins-pêcheurs a été relativement stable, tandis que le nombre de marins-pêcheurs hommes a diminué tout au long de cette période, mais à un taux plus élevé après 1990. Une telle diminution en dit long sur l'évolution du secteur de la pêche.

Dans cet article, j'approfondirai les raisons pour lesquelles il y a si peu de femmes dans le secteur de la pêche, et j'établirai un rapport entre ce phénomène et la réglementation de la pêche Norvégienne. Finalement, j'essaierai également d'expliquer comment la situation a évolué pour les hommes, et je soulignerai quelques changements sociaux et culturels que pourraient rencontrer les communautés de pêcheurs. A la suite du moratoire, et les premières années où le système des quotas

s'est mis en place, la Norvège avait le plus grand nombre de femmes marins pêcheurs inscrites maritimes, depuis que les femmes avaient la possibilité d'y accéder. Ces femmes travaillaient sur de gros bateaux-usines à la fabrication de filets de poisson, ainsi que sur des bateaux plus petits à l'échelle de la pêche Norvégienne. Au Finmark, une des régions de Norvège où l'activité économique dépend le plus de la pêche, je ne connais qu'une femme qui soit patron sur son propre bateau de 14.98 m de long, et qui ait son propre équipage. Il faut noter, cependant, qu'au cours de l'histoire de la Norvège, les femmes ont participé aux activités liées à la pêche à terre, en tant que femmes, filles, parentes et voisines, sans avoir été officiellement inscrites maritimes. Même aujourd'hui, les femmes travaillent sur le rivage ou à terre, effectuant des tâches qui ont contribué au développement d'une pêche efficace.

Il faudrait aussi noter que seul un petit nombre de femmes possèdent officiellement des bateaux. Par exemple, en Août 2004, seules 181 femmes possédaient plus de 50% des parts sur des bateaux de pêche, alors que 296 femmes en possédaient moins de 50%. A Nordkapp, situé près de très riches bancs de morue, une seule femme était inscrite maritime comme seule propriétaire d'un bateau de 5.1m de long, alors que d'autres n'étaient qu'actionnaires, et possédaient des parts dans des sociétés propriétaires de bateaux de pêche. Lorsque l'on voit qu'il y a 8,184 inscrits maritimes incluant des bateaux de tailles différentes pour l'ensemble de la

Cet article, de Siri Gerrard de l'université de Tromsø, est basé sur des informations collectées pour le projet «Une culture côtière durable» financé par le Conseil de Recherche Norvégien et l'Université de Tromsø (revue SAMUDRA N° 42, novembre 2005)

• Norvège, le nombre de femmes patrons pêcheurs est vraiment très réduit.

• La pêche Norvégienne est fortement réglementée par toutes sortes de lois, telles que le « Raw Fish Act », « le Participation Act » et « Act of Fishing in Salt Water », pour n'en mentionner que certaines. Pour être inscrit maritime en tant que pêcheur, il faut envoyer une demande au « Directorate of Fishing ». Pour être accepté comme pêcheur à plein temps, il faut tirer 60% de ses revenus de la pêche, et passer au moins 20 semaines en mer par an.

#### • **Différents critères**

• Les critères pour les pêcheurs à temps partiel sont différents. Ils peuvent déclarer les revenus d'une activité menée à terre, et passer moins de temps en mer. Pour acheter un bateau de pêche ainsi qu'un quota, on doit avoir été pêcheur déclaré pendant au moins un an. Outre ces réglementations, il y a des règles spécifiques pour acheter et vendre des bateaux avec parts de quotas, en fonction du lieu où l'on vit.

• Eva Munk-Madsen déclarait, il y a quelques années, qu'une ressource qui était propriété commune et ouverte « à tous » est devenue—avec le système de quotas—inaccessible à la plupart des femmes—c'est-à-dire, d'après elle, à peu près la moitié de la population vivant de la pêche. Face au nombre très faible de femmes marins-pêcheurs et propriétaires, et du fait que les femmes en 1994 possédaient 192 des 16 216 parts de quotas, Munk-Madsen concluait que les quotas sont devenus de fait le « droit de propriété des hommes. » Depuis que Munk - Madsen a présenté ses travaux, il y a encore moins de femmes inscrites maritimes et, en conséquence, moins de femmes ayant accès aux quotas. Il y a eu plusieurs exemples de veuves qui ont dû vendre leur bateau ainsi que les quotas, même lorsqu'elles voulaient les garder et se mettre à la pêche—tout simplement parce qu'elles n'étaient pas considérées comme « pêcheurs » d'après les lois Norvégiennes qui réglementent la pêche. Ceci a été le cas, même si la femme avait

accompli suffisamment de travail lié à la pêche, sans rémunération, et avait participé à l'entretien du bateau. Des cas de divorces illustrent également le déséquilibre entre hommes et femmes, lorsque les quotas et d'autres formes d'investissements en capital sont concernés. Comme peu de femmes ont droit aux quotas en Norvège, elles sont effectivement un groupe marginalisé dans la pêche Norvégienne, avec un accès limité aux ressources que les pêcheries peuvent représenter. Pourquoi y a-t-il si peu de femmes marins-pêcheurs inscrites maritimes en Norvège ? C'est une question que je me suis souvent posée, étant donné que la Norvège est un pays connu pour sa législation favorisant l'égalité des sexes. Je vais suggérer quelques explications possibles. Tout d'abord, il est important de rappeler que la majorité des femmes dans les familles de marins-pêcheurs ont, pendant des siècles, travaillé sur la côte en relation avec les bateaux de pêche, et de manière significative. Cependant, dans la plupart des cas, ce travail n'a pas été pris en considération, que ce soit par les autorités, ou par les services de l'emploi. Cela n'étant pas considéré comme un travail qui permette l'adhésion à un syndicat de marins-pêcheurs, ou reconnu par les institutions chargées de la gestion de la ressource. Les institutions en charge des pêches et de la réglementation au-delà de la communauté de base, sont toujours restées, ainsi, le domaine des hommes. Ces dernières années, on a vu davantage de femmes prendre part aux activités de capture, et s'associer à leur mari. Certaines d'entre elles sont inscrites maritimes et bénéficient d'un statut officiel. D'autres sont des membres actifs du syndicat des marins-pêcheurs. Cependant, les syndicats et les associations ne prennent pas en compte des questions qui touchent aux femmes en particulier, de même qu'ils ne reconnaissent pas la contribution des femmes à la production de poisson.

#### • **Livres blancs**

Ce manque d'intérêt se reflète dans les livres blancs sur la pêche. Les problèmes concernant le secteur de la pêche sont rarement soulevés dans les livres blancs

Norvégiens traitant de l'égalité des sexes. Par contre, le livre blanc élaboré par le «Parlement Sami» en 2004, fait état de la participation des femmes dans la pêche, et la politique des pêches y est longuement évoquée.

Le système de quotas n'a pas facilité les choses pour la grande majorité des femmes et des hommes travaillant dans le secteur de la pêche en Norvège. Même si seulement quelques femmes pêchaient avant que le système de quotas ne soit lancé, elles pouvaient, sous certaines conditions, continuer à posséder un bateau ou le louer si leur mari était décédé. Ceci est pratiquement impossible de nos jours, puisqu'une veuve a rarement droit aux quotas. Il est évident qu'un bateau sans droits de pêche n'a que peu de valeur. Aujourd'hui, même un vieux bateau peu atteindre un bon prix grâce aux quotas qu'il possède. Ainsi, sur le marché, il n'y a pas que la production de poissons qui a une valeur marchande, mais il y a aussi les droits de pêche à travers le système des quotas.

Si on examine comment cela fonctionne—dans le cas de la Norvège—on découvre que cela consiste en une série de décisions, de règles et de règlements très compliqués à de nombreux niveaux, de telle sorte qu'il est difficile de se faire une vue d'ensemble complète. Pour la plupart des gens, le système de quotas semble résulter d'une procédure lourde et plutôt complexe, anonyme. La politique des pêches et la question des quotas restent toujours le domaine des hommes, étant donné qu'il y a très peu de femmes dans les instances qui prennent les décisions les plus importantes. La Commission des Pêches russo-norvégienne qui décide des prises totales de morue autorisées (TAC) dans la mer de Barents est un exemple prouvant que l'équilibre entre les sexes est très inégal. En 2004, y siégeaient quatre femmes et 24 hommes de Norvège et le même nombre d'hommes et de femmes côté Russe. Ils se réunirent pour négocier le TAC pour le stock de morue dans la mer de Barents. Un autre exemple au niveau national est le comité qui

donne son avis sur le montant des quotas. Ce comité a toujours compté un nombre très faible de femmes.

Ces deux comités importants ont demandé à ne pas être soumis à la loi sur l'égalité des sexes qui exige une participation de 40% des femmes au sein des comités publics. Ils jouent sur le fait que les organisations de pêcheurs ont peu de femmes parmi leurs membres. Les représentants du ministère de la pêche affirment également que peu de femmes s'y intéressent et sont éligibles à de tels postes. Une telle vision reflète l'attitude du Ministère sur le fait de savoir qui devrait être considéré comme expert en matière de pêche, et qui devrait occuper des postes particuliers. Il en résulte que les femmes ont peu de poids lorsque la question des quotas est discutée au point de vue politique. Certains ont essayé d'influencer cette politique, par exemple, le comité qui conseille le Ministère en ce qui concerne les stocks de poissons. La politique des pêches et celle de la gestion de la ressource, sont des domaines où quelques hommes ont toujours le pouvoir de définir le programme d'action. Le système des quotas et le débat autour de ce système peuvent donc être vus comme un symbole très fort du maintien du pouvoir des hommes en matière de politique des pêches, et de l'hégémonie de certains d'entre eux. Certains disent que la position des femmes en ce qui concerne les prises de décision dans le secteur de la pêche reflète simplement leur position dans la société en général. Ceci pourrait bien avoir été le cas, rien qu'en prenant en considération le nombre de femmes inscrites maritimes. Cependant, si nous considérons aussi le nombre de femmes qui travaillent aux côtés des hommes, souvent en tant qu'épouses, je dirais plutôt que la politique des pêches Norvégienne se trouve face à un déficit démocratique.

Il faudrait cependant mentionner que, même si on prête peu d'attention aux femmes par rapport aux questions de la ressource, le sujet de la place des femmes a été de temps en temps à l'ordre du jour du programme d'action de la politique des pêches. Dans les années

70 et 80, les étudiants et les chercheurs, ainsi que des membres des Associations de Femmes de Pêcheurs avaient soulevé des questions relatives aux femmes dans la pêche, dans les communautés de pêcheurs, ainsi que l'influence des femmes sur la politique des pêches. L'Association des Femmes Pêcheurs mettait aussi l'accent sur l'amélioration des conditions de vie et les questions culturelles. L'association était une des seules à mettre le problème de la sécurité en mer à l'ordre du jour. Les femmes de la côte proche de Srya, dans le Finnmark allèrent sur les barricades en 1989, après que le moratoire fut déclaré, et essayèrent de faire pression sur les décisions politiques. Les femmes membres d'associations environnementales et du Parlement Sami ont été parmi celles qui ont essayé d'influencer le comité national chargé des discussions sur les quotas.

#### **Les projets des femmes**

Certaines des actions menées dans les années 1980 ont eu pour résultat la création du Comité des Femmes dans la pêche industrielle. Ce comité a permis aux femmes vivant dans les communautés côtières, et celles des différents secteurs des pêches d'apparaître dans les programmes concernant la pêche ; il essayait de défendre les femmes et leurs projets de différentes façons. Cependant, il n'était pas considéré comme une institution politique, et avait peu d'influence sur la politique de gestion de la ressource. Le comité a existé jusqu'en 2000, date à laquelle le Ministère de la Mer a cessé toute aide financière.

Ces dernières années, les femmes de la région de Lofoten ont essayé d'attirer davantage l'attention sur l'importance de la pêche côtière à travers les médias et en faisant circuler des pétitions. Les femmes membres du Parlement ont attiré l'attention sur les questions liées à la ressource, de la même façon que leurs collègues du Parlement Sami l'avaient fait. Elles sont à l'origine du livre blanc, abordant le problème de l'égalité des sexes mentionné plus haut. Malgré de tels efforts, la situation des femmes, les défis dans

la pêche et les communautés de pêcheurs, et le manque de recrutement dans beaucoup de secteurs de la pêche sont des sujets qu'il est difficile de mettre à l'ordre du jour du programme politique de ce nouveau millénium. Une chose est sûre, la situation des hommes a subi également beaucoup de changements. Dans une communauté, au Finnmark, il y a à peu près 20 bateaux, 20 marins pêcheurs inscrits maritimes locaux et non locaux, parmi lesquels il y a 3 femmes. Ils ont tous plus de 30 ans. La majorité d'entre eux a plus de 40 ans. Quatre armateurs ou entreprises possèdent la moitié de ces bateaux et des quotas. Le nombre de quotas dépasse le nombre de bateaux utilisés tous les jours pour la pêche. Ceci est possible du fait des nouveaux arrangements qui viennent d'être adoptés disant que l'on peut transférer un quota d'un bateau à un autre s'il s'agit du même type de bateau de 10 à 15m, ceci pour une période limitée. Deux des armateurs se sont organisés en compagnies privées, tandis que deux autres ont leur propre entreprise, le modèle de propriété qui prévaut traditionnellement dans cette région.

Nous observons une concentration dans la possession des bateaux et quotas, et un changement dans le type de propriété : quelques pêcheurs essaient de réussir dans ce domaine en obtenant davantage de quotas, d'autres s'en sortent avec un bateau et un quota, et d'autres abandonnent cette activité. Le «déficit» de jeunes choisissant ce métier est évident, et de moins en moins de gens dans cette région travaillent dans la pêche.

#### **Des liens très ténus**

De nos jours, de plus en plus de femmes vivant sur le littoral Norvégien ont un lien de plus en plus ténu avec la pêche, le travail du poisson et sa transformation en général, comparé à la situation d'il y a quelques années où les femmes y participaient activement et fournissaient un travail énorme. Aujourd'hui, elles peuvent conseiller ou participer à la gestion financière de l'entreprise de leur mari. La majorité des femmes est employée en dehors du secteur de la pêche, par exemple dans

**Tableau**  
 Nombre de pêcheurs (hommes et femmes) à temps complet  
 et temps partiel en Norvège - 1983-2004

Year	Temps plein				Temps partiel			
	femmes	%	homme	%	femmes	%	homme	
1983	182	0.64	22,273	78.69	106	0.37	5,743	2
1988	575	1.95	21,473	72.69	102	0.35	7,200	2
1990	554	2.01	19,921	72.39	112	0.41	6,931	2
1993	572	2.26	18,500	73.21	105	0.42	6,219	2
1998	530	2.49	14,611	68.60	166	0.78	5,991	2
2003	283	1.64	12,957	75.31	130	0.76	2,835	1
2004	281	1.80	12,396	79.53	114	0.73	2,795	1

l'enseignement ou dans d'autres emplois publics ou privés, étant donné que le travail lié à la pêche s'est effondré en Norvège.

population dépendante de la pêche sera perdante. ■

Les jeunes quittent les villages côtiers. Les jeunes et les femmes sont les principaux perdants en ce qui concerne les emplois liés à la pêche.

Mais il y a d'autres considérations à prendre en compte. Lorsque les femmes quittent le secteur de la pêche, les foyers liés aux activités de pêche semblent se fragiliser ou simplement disparaître. Lorsque c'est le cas, la pêche en tant que mode de vie pour les hommes, les femmes et les enfants, se fragilise également. Lorsque cela se produit, la population diminue dans les villages de pêcheurs. Ces tendances ont aussi une conséquence sur les hommes—en particulier ceux qui ne sont pas disposés à entrer en compétition pour gagner davantage de quotas—ainsi que pour les jeunes femmes et hommes qui, à l'avenir, aimeraient travailler dans la pêche et vivre dans des communautés de pêcheurs.

A moins de réussir à transformer la politique libérale des ressources fondée sur le marché, et l'hégémonie masculine dans la majorité des institutions liées à la pêche, toute la

# Donner du nerf à la cogestion

Sebastian Mathew

**La cogestion a fait l'objet de discussions approfondies lors de l'atelier ESA Fish organisé par l'ICSF à Dar es Salam, Tanzanie**

**E**n collaboration avec WIOMSA (Association pour les sciences marines de l'océan Indien-Ouest), Le Masifundise Development Trust et la Coalition pour des accords de pêche équitables, le Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche (ICSF) a organisé un atelier sur les Communautés de pêcheurs et le développement durable en Afrique de l'Est et australe (ESA). Il s'est déroulé à Dar es Salam, Tanzanie, du 14 au 17 mars 2006.

On s'est beaucoup intéressé, entre autres sujets, à la cogestion dans le secteur de la pêche. Simeao Lopes, de l'Institut pour le développement de la pêche artisanale (IDPPE), Mozambique, a dit que la pêche dans son pays contribue à l'emploi, à la sécurité alimentaire et à l'apport de devises. Il y a une pêche industrielle, une pêche semi-industrielle et une pêche artisanale. La pêche industrielle est le domaine d'entreprises privées, d'entreprises conjointes qui ciblent généralement la crevette sur le banc de Sofala. La pêche semi-industrielle est surtout le fait de chalutiers basés au Mozambique qui ciblent également la crevette. Il y aussi des ligneurs et des plates-formes pour la pêche en eau douce du kapenta. La pêche artisanale, répandue sur toute la côte et dans des cours d'eau, emploie 130 000 personnes pour la capture et la transformation. On dénombre environ 11 000 embarcations dans cette catégorie et seulement 3 pour cent sont équipées d'un moteur. Elles utilisent surtout la senne de plage, le filet maillant et la ligne à main.

M. Lopes précise que le développement de la cogestion au Mozambique a commencé avec les Programmes d'ajustement

structurel. On demandait à l'Afrique de démocratiser et de les mettre en oeuvre. L'incitation venait des donateurs occidentaux, conduits par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, qui préconisaient une approche participative pour la gestion de la ressource, une dévolution de l'autorité et une décentralisation des pouvoirs. Au début des années 1990, la participation des usagers devenait pratiquement une condition requise pour les projets de développement du Mozambique soutenus par des donateurs.

Dans le secteur de la pêche, on a procédé à des études pour évaluer les programmes et projets mis en oeuvre au cours des deux décennies précédentes, tirer les leçons de l'expérience et faire des propositions pour l'avenir. Un Plan directeur de la pêche a été élaboré puis approuvé par le gouvernement en 1994. Plusieurs institutions spécialisées, les communautés de pêcheurs et d'autres parties intéressées avaient participé aux travaux préparatoires.

Ce Plan définissait les priorités et les stratégies de développement qui seraient appliquées à l'avenir. En matière de gestion de la pêche artisanale et à petite échelle, il préconisait aussi la participation des pêcheurs à l'élaboration et la mise en oeuvre des régimes. C'est à partir de ce document que cette approche a été officiellement reconnue comme élément à part entière des nouvelles stratégies de gestion et de développement des pêches.

## Etudes plus poussées

Par la suite, une autre évaluation a fait apparaître la nécessité de discussions et d'analyses plus précises et plus élargies, et

Ce compte-rendu a été envoyé par Sebastian Mathew; conseiller pour les Programmes à l'ICSF. On trouvera un compte-rendu complet de l'atelier ESA sur le site <http://www.icsf.net/jsp/conference/eastAfrica/report.jsp> (revue SAMUDRA N° 43, mars 2006)

aussi une meilleure participation des intéressés. Vers la fin des années 1990 ont été prises des mesures pilotes pour sensibiliser les usagers à la problématique. Un certain nombre de comités de gestion ont par la suite été créés le long de la côte afin d'améliorer la qualité de la gestion des pêches en faisant comprendre aux pêcheurs que les programmes de gestion sont aussi leur affaire personnelle.

M. Lopes signale ensuite un certain nombre de difficultés qui viennent compliquer cette tâche. Premièrement, c'est l'État qui se pose en gardien de toutes les ressources naturelles, dont le poisson. Par l'intermédiaire des directions du Ministère des pêches et d'instituts autonomes, il se donne le droit d'intervenir dans l'intérêt général de la population. Dans la pêche artisanale, les opérateurs (c'est-à-dire les communautés locales) ont un droit d'usage sur la ressource. Mais ils n'ont pas le droit de participer au processus de planification ni d'agir officiellement, individuellement ou en tant que groupes, en matière de gestion de la ressource. C'est là un empêchement sérieux sur la voie d'une meilleure gestion de la ressource.

Deuxièmement, il faut voir ce que l'on entend précisément par «participation». Par exemple, pour ce qui est des communautés traditionnelles et de leurs leaders, la participation ne s'applique pas aux simples matelots. Cela concerne seulement ceux qui ont un certain poids politique et économique, qui ont le droit de prendre des décisions stratégiques : l'élite locale, les chefs traditionnels et religieux, divers individus prêts à offrir leurs services. Ce ne sont pas nécessairement ceux qui connaissent le mieux les données du problème. Il peut donc surgir des conflits entre démocratie participative, réclamée par les donateurs, et gestion efficace des pêcheries. M. Lopes estime cependant que, pour assurer le succès des systèmes de cogestion, le gouvernement devrait tenir compte des aspects socioculturels (les chefs traditionnels sont toujours respectés dans les campagnes) et

faire en sorte que toutes les institutions, individus et groupes concernés (et considérés comme légitimes par les autres membres des communautés) participent effectivement aux divers processus.

Troisièmement, le gouvernement n'est pas parvenu à donner aux communautés (juridiquement, par des incitations économiques ou le renforcement des capacités) le pouvoir de prendre en main leur part de responsabilité en matière de gestion de la ressource. On n'a pas non plus essayé de tirer parti des connaissances locales dans les processus décisionnels ni d'expliquer les critères retenus pour prendre telle ou telle décision. Si les pêcheurs comprennent mal les divers aspects de la problématique, ils ne seront peut-être pas très disposés à respecter les règles.

#### **Les connaissances locales**

Il faut intégrer les autorités traditionnelles/ locales et le savoir-faire local à la cogestion pour que les objectifs politiques et scientifiques du gouvernement parviennent à la connaissance des populations de pêcheurs. Pour ces dernières, ce serait une façon de parvenir à contrôler pleinement les ressources marines grâce aux pouvoirs et aux responsabilités que leur confierait le gouvernement. M. Lopes estime que la pression que subissent les ressources côtières découle en partie de la mauvaise situation économique globale du pays. Pour vivre de leur activité, les populations concernées accroissent leur effort de pêche en utilisant un équipement inapproprié, par exemple des petits maillages sur les sennes de plage, ce qui piège les petits pélagiques. Le libre accès à la ressource complique aussi les choses, et constitue finalement une sérieuse menace pour la ressource elle-même et le développement économique des communautés de pêcheurs.

Les pêcheurs disent que dans les eaux côtières le volume des captures diminue et que la taille moyenne des espèces commerciales se réduit également. La baisse de la productivité par unité de pêche prouve

• la nécessité de mieux gérer les pêcheries et  
 • de ne pas chercher à accroître  
 • inconsidérément l'effort de pêche. Avec des  
 • systèmes de cogestion adaptés, on devrait  
 • pouvoir concilier les impératifs de la  
 • préservation et l'intérêt des populations  
 • locales qui trouvent dans la pêche des moyens  
 • d'existence. La concurrence pour l'usage  
 • des ressources du littoral dans ce pays paraît  
 • de plus en plus évidente, notamment entre  
 • les communautés de pêcheurs et les  
 • professionnels du tourisme. Le  
 • gouvernement voit dans le développement de  
 • l'industrie touristique un moyen de  
 • développement rapide de l'économie. C'est  
 • ainsi qu'il a même délégué la gestion de  
 • certains secteurs à des opérateurs privés.

• Les petits pêcheurs s'inquiètent de ces  
 • nouvelles arrivées dans leur environnement  
 • traditionnel: cela peut être source de conflits  
 • et entraîner parfois l'éviction des pêcheurs.  
 • C'est surtout évident lorsque les  
 • professionnels du tourisme mettent en avant  
 • le caractère préservé de l'environnement  
 • local, qui devient pour eux source de profits.  
 • En face d'eux il n'y a que la valeur des  
 • prélèvements effectués dans la nature par  
 • les communautés locales.

• Ainsi on est dans une situation où le  
 • gouvernement du Mozambique soutient le  
 • développement de la cogestion dans la pêche  
 • artisanale sans pour autant prévoir un cadre  
 • juridique clair qui permettrait aux  
 • communautés de pêcheurs de gérer au mieux  
 • les ressources qu'elles exploitent, d'une part,  
 • et concède dans le même temps à des  
 • promoteurs du tourisme des pouvoirs officiels  
 • de gestion sur la ressource sans les  
 • mécanismes de partenariat qui permettraient  
 • à tous les usagers de faire entendre leur voix.  
 • Dans les deux cas, une réglementation  
 • incomplète produit un contrôle incomplet sur  
 • les divers groupes d'utilisateurs, ce qui peut  
 • engendrer des risques de surexploitation des  
 • ressources marines côtières. A travers la  
 • cogestion, en confiant certaines  
 • responsabilités aux institutions locales, le  
 • gouvernement espère mieux encadrer les  
 • activités de pêche, notamment l'effort de

pêche et les conflits d'intérêts. Les  
 communautés de pêcheurs considèrent que  
 par de tels arrangements elles parviendront  
 à obtenir le contrôle complet des pêcheries.

Mais le gouvernement ne peut peut-être pas,  
 ne veut peut-être pas, céder une partie de  
 ses pouvoirs, ce qui nécessiterait d'ailleurs  
 des modifications de la Constitution. Et il  
 faudrait aussi prévoir des ressources  
 financières pour assurer le bon  
 fonctionnement de structures  
 communautaires appropriées. Au vue de ce  
 qui se passe au Mozambique en matière de  
 cogestion, M. Lopes pose les questions  
 suivantes : 1) Quelles sont les différentes  
 approches des diverses parties prenantes  
 dans la cogestion et que signifie «le  
 développement durable» pour elles ; 2) Dans  
 la mise en oeuvre des programmes de  
 cogestion, comment parvenir à un équilibre  
 entre les objectifs du gouvernement en  
 matière de préservation et les besoins  
 essentiels des populations locales ; 3) La  
 cogestion peut-elle servir les intérêts de tous  
 les acteurs, étant donné que les résultats  
 escomptés ne sont pas toujours les mêmes  
 et peuvent même être antagonistes ; 4)  
 Comment faire travailler ensemble éléments  
 traditionnels et démarche participative ; 5)  
 Les structures cogestionnaires veulent-elles,  
 peuvent-elles, tenir compte de sources de  
 connaissances diversifiées pour éclairer les  
 processus décisionnels ; 6) Quelles sont les  
 incidences des deux modèles  
 (décentralisation et dévolution) sur la façon  
 d'organiser la cogestion ; 7) Dans un  
 contexte de cogestion de la ressource, quelles  
 sont les répercussions d'une démarche  
 participative pour le développement sur  
 l'organisation traditionnelle ou nouvelle du  
 pouvoir économique.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé de M.  
 Lopes, on a fait remarquer que la cogestion  
 signifie essentiellement le partage des  
 responsabilités de la gestion entre le  
 gouvernement et les populations concernées.  
 Il est indispensable de bien comprendre ce  
 qu'on met sous ce mot dans le contexte de  
 l'Afrique australe et de l'Est. On a aussi noté



que la participation des femmes aux initiatives de cogestion est limitée. Friday Njaya, de la Direction des pêches du Malawi, a parlé de la situation sur les lacs de son pays en matière de gestion participative. Cette méthode a été adoptée sur la lac Malawi dans les années 1990 à la demande d'agences internationales pour faire face au déclin de la ressource et à la montée des conflits entre les petits pêcheurs et la pêche commerciale. Des modes de contrôle traditionnels existaient dans certaines pêcheries du lac Malawi et du lac Chiuta, puis des comités et groupements d'utilisateurs appelés BVC (beach village committees) ont été créés pour mettre en oeuvre des mécanismes de gestion participative sur tous les lacs.

La composition de ces BVC varie d'un lac à l'autre. Certains étaient en fait des associations de chefs traditionnels, d'autres étaient un mélange. La question de la dévolution des responsabilités pour les pêcheries aux assemblées locales n'est pas encore résolue. Il faudra redéfinir les BVC pour permettre la participation des représentants de toutes les activités de pêche. Il reste aussi à préciser dans les textes et règlements la nature des pouvoirs confiés aux structures locales dans ce domaine. La gestion participative des pêches va-t-elle bien fonctionner sur le lac Malawi? On y pratique à la fois la petite pêche et la pêche semi-industrielle et commerciale, y compris le chalutage. Les populations riveraines du lac sont multi-ethniques. Il y a des problèmes pour imposer des règles quant à l'accès à la ressource, pour marquer les limites, pour faire respecter le règlement.

Malgré tout, il est possible sur le lac Malawi de faire fonctionner la cogestion «sur une base élargie», avec la participation des uns et des autres : police, magistrats, chefs, services administratifs chargés des ressources naturelles, assemblée de district... Il est maintenant question d'imposer une période de fermeture pour les chalutiers. Sur les petits lacs (Chiuta par exemple), les structures relatives à la gestion participative des pêches se révèlent aussi utiles pour

résoudre certains conflits frontaliers entre le Malawi et le Mozambique. Mme Njaya estime que cette approche doit évidemment tenir compte du contexte local, au stade de la préparation et de la mise en oeuvre. Dans les programmes de cogestion concrétisés, il importe de bien distinguer les pauvres des campagnes et les élites locales. Il faut que les choses se fassent dans la clarté en matière de droits de propriété et de la réglementation pour l'accès à la ressource. En passant de la théorie à la pratique, on se montrera vigilant et prudent. On apprend au fur et à mesure que les choses se mettent en place, note Mme Njaya.

Mafaniso Hara, de l'Université du Cap occidental, Afrique du Sud, a fait un exposé sur les implications possibles et les expériences de la cogestion pour les communautés côtières dans l'Afrique australe. La gestion des pêches vise essentiellement trois objectifs : fixer les objectifs, définir et fournir les informations qui aideront à prendre les décisions, appliquer les décisions. Par le passé, les décisions sont venues du haut. Les ressources halieutiques étaient considérées comme une propriété de l'État, et il s'agissait de gérer la pêche dans le sens d'une préservation de la ressource avec l'aide de scientifiques spécialisés dans la biologie. Et on tâchait d'y parvenir par des mesures contraignantes.

### Nouveau régime

La cogestion de la ressource a été proposée pour tenir compte de l'échec des régimes de gestion des pêches classiques, pour empêcher la surexploitation de la ressource. M. Hara estime qu'elle permet, grâce à une décentralisation démocratique, de faire sauter les barrières entre administrateurs des pêches et usagers, contrairement au mode directif imposé d'en haut.

La cogestion des ressources halieutiques, essentiellement sous forme de projets à court terme financés de l'extérieur, était prise en charge par des structures gouvernementales qui ont créé des organisations représentatives des «usagers» (comités élus

«démocratiquement»). A cause de diverses exigences des donateurs, ce processus a parfois manqué de flexibilité. Les programmes de cogestion mis en oeuvre dans la région Afrique australe et de l'Est ont jusqu'à présent obtenu des résultats mitigés. Les modèles les plus fréquents ont été *instructive* [on informe les usagers des décisions] ou *consultative* [malgré les consultations, le gouvernement se réserve les décisions]. M. Hara a exposé plusieurs points critiques de la cogestion telle qu'elle est actuellement pratiquée dans la région.

Premièrement, il y a conflit d'intérêts entre les objectifs de préservation des ressources halieutiques et le développement socio-économique des communautés de pêcheurs. L'attitude du gouvernement a été d'agir sur les acteurs : il coopte des usagers au sein du processus de gestion pour parvenir aux mêmes objectifs de préservation que par le passé sans vraiment accepter de la part de ces gens de nouvelles idées, un nouveau savoir.

En général, les gouvernements ne voient pas la cogestion comme un moyen d'introduire des principes plus démocratiques dans la gestion des pêches mais comme une autre façon de parvenir aux vieux objectifs de préservation de la ressource.

Deuxièmement, la cogestion a également été proposée comme une solution au problème de l'accès libre. L'instauration de droits d'accès a accompagné l'idée d'un encadrement de l'effort de pêche. Mais il arrive fréquemment que les mesures prises en ce sens se heurtent à des pratiques anciennes. Dans des régions où il existe peu de possibilités de diversification professionnelle, mettre en place un contrôle de l'accès à la ressource est loin d'être chose aisée.

Troisièmement, on préfère les systèmes de gestion centralisés qui font appel aux scientifiques officiels. Il y a là très peu d'apports des usagers. A leurs groupements on concède ordinairement des tâches que

l'Administration n'a pas pris à son compte, ou qui coûtent trop cher. Et généralement les communautés locales ne disposent pas de pouvoirs légalement reconnus. Leur force de négociation avec les responsables politiques et l'Administration reste limitée. Les gouvernements n'ont pas vraiment envie de céder une partie du pouvoir, une véritable autorité à des groupements d'usagers.

### Les pouvoirs traditionnels

Quatrièmement, les mécanismes de cogestion doivent habituellement faire appel aux chefs traditionnels pour sanctionner au besoin de manière efficace. Il faut donc aussi mettre dans le coup cette autorité. Les chefs traditionnels et les élites locales s'emparent souvent du pouvoir offert pour compenser les pertes d'influence que pourraient apporter les systèmes de cogestion.

Cinquièmement, il peut arriver qu'un gouvernement ne dispose pas des ressources humaines indispensables pour entreprendre des programmes de cogestion. De même, les communautés de pêcheurs n'ont pas toujours, sur le plan économique, social et politique, la capacité d'assumer des responsabilités significatives en matière de cogestion.

Enfin, l'expression «communauté d'usagers» et l'expression «parties prenantes» peuvent recouvrir des réalités changeantes suivant le lieu et l'époque. Les mécanismes qui sont en place ne peuvent pas définir qui sont les usagers ni comment ils doivent être représentés dans les structures de la cogestion. Il y a aussi le problème du manque de responsabilité d'organisations représentatives vis-à-vis des populations ciblées. Les organisations concernées semblent plus réactives vis-à-vis de l'Administration qui peut toujours menacer de reprendre le pouvoir accordé.

M. Hara a fait les recommandations suivantes pour que, dans la région Afrique australe et de l'Est, on ait une gestion des pêches «efficace, équitable et durable». Premièrement, les modèles de cogestion devraient prendre en compte les

conséquences de la pauvreté dans les décisions communautaires et individuelles, de même que la mobilité professionnelle et géographique, à l'échelle individuelle et communautaire, dans la quête de moyens d'existence. Il faudrait obtenir une meilleure compréhension du rôle de la pêche à cet égard. Il faudrait que la population locale soit mieux informée de l'état de la ressource, mieux informée des possibilités de travail à côté de la pêche. Dans quelle mesure la mobilité professionnelle et géographique peut elle contribuer à l'amélioration de la situation socioéconomique des intéressés ?

Deuxièmement, il faut insuffler du dynamisme à la cogestion en faisant participer pleinement les usagers à la définition des objectifs, en intégrant leur savoir traditionnel aux connaissances scientifiques, en les faisant participer à la mise en oeuvre des décisions prises en matière de gestion.

Pour terminer, disons qu'il est important que les communautés de pêcheurs se remuent davantage. Ils devraient se servir de ce qu'ils savent sur place pour poser des questions aux scientifiques patentés (y compris lorsqu'il s'agit de conventions internationales), pour que l'on trouve un point d'équilibre entre les objectifs de la préservation de la ressource et les aspirations socio-économiques légitimes locales. Il faut qu'elles se manifestent pour que les décideurs politiques soient plus sensibles à leurs préoccupations. Il faut qu'elles se manifestent pour être mieux informées, pour que la cogestion soit mieux organisée et qu'on lui consacre des moyens humains et financiers améliorés, conclut M. Hara. ■



# Un début significatif

John Kurien, So Nam et Mao Sam Onn

**Le texte suivant provient d'un document publié par l'IFREDI (Institut de recherche et de développement sur les pêches en eau douce du Cambodge)**

Le présent document a pour objectif principal de contribuer modestement à mettre en lumière la nouvelle problématique générée par la phase actuelle des réformes dites «aquarian» (relatives à la pêche) appliquées par le Cambodge et dont l'élément le plus important est le passage des «lots» (grandes concessions) à des pêcheries communautaires. Il y a là des problèmes à résoudre en matière d'institutions, de politiques, d'action locale, d'innovation, de recherche. Pour situer notre action dans son contexte, nous commencerons par analyser l'importance des ressources aquatiques et présenter un bref aperçu historique des réformes en cours. On examinera ensuite les changements apportés aux droits d'accès et de propriété et généralement les modifications qui se sont concrétisées à la suite de la mise en oeuvre des réformes.

On tentera d'évaluer aussi la portée des mesures transitoires et voir de quelle façon les initiatives en matière de pêcheries communautaires peuvent avoir des effets durables tant du point de vue économique que social. Nous traiterons aussi de l'identité sociale et de ses complexités, des aspirations à un nouvel esprit communautaire. On s'attachera à mettre en lumière le rôle nouveau des femmes, l'intérêt du renforcement des réseaux, d'une meilleure collaboration avec l'administration régionale et divers organismes, souvent dynamiques, de la société civile. Les réformes entreprises ont fait apparaître, en matière d'écosystèmes et de gestion de la ressource, de nouveaux espaces locaux d'intervention. On ne perdra pas de vue cependant qu'il importe d'avoir en même temps une bonne compréhension du contexte mondial, qu'il s'agisse de la

dynamique des écosystèmes ou des objectifs prioritaires en matière de gestion de la ressource. Il faut réorienter la recherche et le développement pour à la fois tenir compte des réalités locales, souvent multiples et nouvelles, et du contexte mondial contemporain. Pour conclure, nous exprimerons un certain nombre de recommandations à l'adresse des divers acteurs qui interviennent dans les réformes en cours. On leur demandera de renouveler leur engagement vis-à-vis des objectifs, de collaborer plus étroitement avec les organismes de recherche, de trouver de nouvelles façons de collecter l'information, de travailler en bonne collaboration avec les diverses structures administratives locales, de prévoir des formules visant à se passer des agences donatrices, d'appuyer la création d'un institut national pour la formation et la mise en oeuvre concrète des politiques de cogestion.

Dans leurs efforts pour promouvoir la croissance économique et le développement humain, les pays en développement ont dû réagir depuis quelque temps à de nombreuses difficultés et à de nombreuses opportunités nouvelles. Les responsables politiques sont fréquemment confrontés à des tâches redoutables pour répondre aux aspirations d'une population de plus en plus nombreuse, et dans une économie de marché mondialisée. Lorsque l'économie est en crise, l'État et la population se retournent en dernier recours vers les ressources naturelles renouvelables du pays, sa véritable richesse. La solution qui consiste, dans une économie de marché, à convertir en richesse les ressources naturelles dégénère souvent en ce que l'économiste Herman Daly appelait

Extrait de  
*Cambodia's  
Aquarian Reforms :  
The Emerging  
Challenges for  
Policy and  
Research*, de John  
Kurien, professeur  
au Centre d'études  
du développement,  
Trivandrum, Inde, So  
Nam, sous-directeur,  
Domaine des pêches  
et Vulgarisation,  
Direction des  
pêches, Phnom  
Penh, Cambodge, et  
Mao Sam Onn, sous-  
directeur,  
Administration et  
Personnel, Direction  
des pêches, Phnom  
Penh, Cambodge  
(revue SAMUDRA N°  
43, mars 2006)

la tragédie d'une pénurie artificielle et auto-infligée. Cette option provoque généralement l'enrichissement d'un petit nombre et l'exclusion économique du plus grand nombre.

Conscients des aléas de cette démarche mais réagissant souvent aux pressions des populations et de la société civile, les États prennent des mesures visant à accorder officiellement l'accès à des ressources naturelles renouvelables aux communautés qui y trouvent un moyen de subsistance. Par le passé, quand cela ne s'accompagnait pas d'arrangements institutionnels pour encadrer l'usage et la gestion de ces ressources, l'accès libre débouchait parfois sur une tragédie.

Dans un certain nombre de pays en développement, on a essayé de suivre une voie moyenne qui concilierait efficacité et équité en tenant compte du contexte social, culturel et économique du lieu.

En matière de revenu par habitant, le Cambodge se place parmi les pays les plus pauvres du monde. Statistiquement parlant, il y a sans doute beaucoup de vrai dans cette constatation. Mais si l'on tient compte des ressources naturelles disponibles (terres, eau, poisson, forêts), rapportées au nombre d'habitants, c'est assurément l'un des pays les plus riches de toute l'Asie. Le grand défi, pour l'État et pour la population, c'est de convertir cette abondance théorique en réalités concrètes afin de répartir équitablement ces richesses et en faire profiter le plus grand nombre. Le présent document va tenter d'analyser ce défi pour ce qui concerne la plus grande richesse aquatique du Cambodge, à savoir le poisson qui peuple ses eaux douces.

Par l'expression «aquarian reforms», nous nous référons aux efforts entrepris en matière de gestion des ressources aquatiques. Nous préférons ces mots à «fishery reforms» (réformes des pêches) pour diverses raisons. Les réformes ont des connotations historiques, et dans le passé le gouvernement avait pour principal souci de faire rentrer des

recettes plutôt que de tenter de gérer au mieux la production de poisson ou d'améliorer la vie des gens. Maintenant il s'agit de changements structurels où interviennent, d'en haut, l'État et, d'en bas, les communautés.

Les réformes en cours ont pour but de permettre aux gens de tirer parti collectivement des fleuves et rivières, des lacs et des plaines d'inondation, avec leurs ressources halieutiques. A l'avenir, elles conditionneront les choix technologiques et organisationnels effectués par les populations concernées afin de tirer des bénéfices durables de l'action collective. En résumé, nous nous situons dans une dynamique de transformation. Il ne s'agit pas seulement de poisson mais de tout un environnement aquatique et de la façon dont les populations vont intervenir dans ce milieu. Nous estimons que les caractéristiques écologiques et socio-économiques vont peser d'un poids certain sur les évolutions en cours. C'est dans cette optique qu'il faut considérer les trajectoires présentes et futures des évolutions institutionnelles. Les aquarian reforms portent sur tout cet ensemble.

### Une bonne documentation

Il existe déjà une excellente documentation sur ces réformes, rédigée avant la promulgation officielle du sous-décret relatif à la gestion communautaire des pêches. Nous continuerons à travailler sur cette base, en tenant compte aussi des discussions récentes (fin 2005) qui ont eu lieu avec des fonctionnaires des pêches et des chercheurs, en tenant compte également des visites sur le terrain dans plusieurs provinces pour obtenir des informations de première main auprès des hommes et des femmes des villages particulièrement concernés par les réformes en cours. Le présent document, qui s'adresse à tous les acteurs de ces changements, se propose de leur fournir des repères quant aux problèmes qui pourraient vraisemblablement surgir si les réformes seront menées jusqu'à leur terme logique.

L'accès communautaire à la ressource, s'il est géré convenablement, avec fermeté, peut

• donner lieu à des changements souhaitables, au sein des familles et dans la société en général, et qui permettront de préserver la ressource et d'assurer des moyens d'existence dans un esprit convivial.

• En plus de contribuer à la lutte contre la pauvreté, ce régime d'accès peut aider au développement des capacités et des droits des populations rurales du Cambodge. En tenant compte d'avis éclairés et bénéficiant de l'appui d'organismes de recherche et de développement, la gestion locale des ressources peut à coup sûr favoriser la préservation du remarquable écosystème aquatique de ce pays.

• Les gens interrogés ont raconté que, grâce à l'amélioration de leurs revenus, ils ont pu envoyer leurs enfants à l'école et mieux les soigner. Les scènes de violence à l'intérieur des familles ont aussi diminué.

• Grâce au contrôle accru des populations locales sur les ressources naturelles de leur environnement, on assiste également à une réduction des migrations intempestives des hommes en quête d'emplois. Ces éléments favorables s'additionnent et auront avec le temps des effets bénéfiques sur la mortalité infantile, la scolarisation, les relations hommes-femmes.

• Grâce aux évolutions favorables enregistrées en matière écologique, socio-économique et démographique, de nouvelles perspectives professionnelles s'ouvriront aux gens de la génération suivante. Dans un avenir pas si lointain, les ressources aquatiques seront donc moins sollicitées par la population.

• Après la modification du régime d'accès aux ressources aquatiques, on peut espérer une amplification de la croissance économique, des créations d'emplois. Les jeunes auront de nouvelles opportunités professionnelles, par exemple dans des petites et moyennes entreprises pour la transformation des ressources aquatiques, qui pourront être installées dans les campagnes, en ville ou

aussi tournées vers l'exportation. Les revenus s'en trouveront améliorés.

Il est indispensable de parvenir à plus de démocratie en matière économique si l'on veut donner plus de dignité aux gens et créer une société politiquement stable et paisible. Cela sera d'une importance primordiale pour l'avenir du pays.

Au Cambodge, les réformes en matière de pêche ne datent pas d'aujourd'hui. Au début, il s'agissait de mesures visant à assurer l'efficacité et une collecte optimale des droits, le tout tempéré par quelques considérations socio-politiques.

La phase actuelle se déroule dans le cadre d'une plus grande démocratisation, d'une intégration du pays dans l'économie mondiale. Cela fait partie de la Stratégie rectangulaire du gouvernement pour «construire avec fermeté et ténacité la société cambodgienne en renforçant la paix, la stabilité, l'ordre social, la démocratie, les droits humains et la dignité de chacun». Ce sont là des objectifs tout à fait souhaitables. Les initiatives en faveur des pêcheries communautaires participent de cette volonté. Comme il s'agit à la fois d'une démarche impulsée du haut vers le bas et du bas vers le haut, il est évident que cela peut donner lieu à quelques doutes et inquiétudes quant à l'opportunité et la viabilité du projet, et cela chez les décideurs politiques et dans la population.

### **But final des réformes**

Il ne faut pas trop s'appesantir sur la forme des réformes, sur les structures. Il ne s'agit pas de débattre à l'infini sur la meilleure façon d'exploiter le poisson d'eau douce du pays : grandes concessions (les lots) ou petites pêcheries communautaires.

La réforme des pêcheries aura eu lieu lorsque ceux qui vivent directement des ressources aquatiques verront leur travail valorisé, sentiront qu'ils sont libres de les exploiter de manière durable et récolteront

les fruits de leur labeur. Un début prometteur est en cours au Cambodge, mais la route sera longue et jalonnée de nombreuses difficultés. ■



# Pour qui le poisson?

Derek Johnson

**Commentaire sur la «minorité tempérée» qui s'est majoritairement exprimée lors de la conférence *Sharing the Fish 2006***

A Fremantle, près de Perth au sud-ouest de l'Australie, où se déroulait la conférence *Sharing the Fish 2006*, le climat n'était pas exactement tempéré entre le 26 février et le 2 mars : largement au-dessus de 30°. Malgré cela, l'atmosphère qui régnait à cette assemblée était bien «nordique». Après coup on ne saurait être surpris puisque la conférence était organisée par diverses structures australiennes de la filière pêche et le ministère néo-zélandais de la pêche. Pourtant le manque de représentation des pays du Sud était choquant, étant donné que le thème de la conférence (les problèmes de la répartition des droits de pêche) revêt actuellement partout dans le monde une importance primordiale, étant donné aussi que cette assemblée était co-sponsorisée par la FAO.

J'ai personnellement une expérience de la recherche primaire dans la pêche à la fois au Sud (Inde) et au Nord (Canada), suffisamment pour avoir acquis une vision internationale des choses. Je me placerai donc ici du point de vue de la majorité des pêcheurs du monde, dont les intérêts et les préoccupations ont été largement laissés de côté dans cette réunion, qui malgré tout a été une expérience stimulante, intéressante pour la réflexion qu'elle aura pu provoquer.

*Sharing the Fish 2006* coûtait cher. Les droits d'inscription étaient de 700 AUD (dollars australiens), soit US\$500, et il fallait dépenser 175 AUD (US\$ 125) pour une nuit à l'hôtel où se déroulait la conférence. A ce tarif, le comité organisateur pouvait bien se permettre de faire appel à une officine spécialisée. C'est un fait que tout cela était

fort bien organisé, mais le participant potentiel «ordinaire» habitant d'autres parties du monde devait forcément tenir compte du coût du voyage et des frais d'inscription et de séjour : de quoi dissuader plus d'un !

Les grandes régions de pêche du monde étaient donc bien peu représentées, et même les universitaires étaient rares, particulièrement pour le secteur non marchand. J'en ai compté seulement trois pour les sciences sociales, mais ils étaient peut-être plus nombreux sans que je sache. Le groupe des «intellectuels» était composé essentiellement d'économistes, de juristes, de biologistes. Cette conférence était donc globalement l'affaire de professionnels et d'entreprises. Les Tableaux 1 et 2 donnent le détail des pays d'origine et de l'activité des participants.

*Sharing the Fish 2006* avait pour thème général l'attribution des droits d'accès à la ressource. Il était divisé en trois sous-thèmes : Attribution dans les diverses juridictions (26 communications), Attribution aux divers secteurs (51 communications), Attribution à l'intérieur des secteurs (25 communications). Restaient hors de ce classement 13 communications. Dans ces trois sous-thèmes, il y avait également différents chapitres.

Pour Attribution dans les diverses juridictions, on avait Haute mer, Situations régionales et nationales. Pour Attribution aux divers secteurs, on avait Usage extractif et non-extractif, Pêche commerciale et de loisir, Pêche indigène, de loisir et commerciale, plus un certain nombre d'exposés plus théoriques regroupés sous les titres Systèmes temporaires

Cet article a été écrit par Derek Johnson, du Centre de recherche maritime (MARE), Amsterdam, Pays-Bas (*revue SAMUDRA* N° 43, mars 2006)



et spatiaux d'attribution et Diverses approches du problème de l'attribution. Dans le sous-thème Attribution à l'intérieur des secteurs, on trouvait Attribution à la pêche de loisir, Attribution et réattribution dans le secteur commercial.

Tableau 1 : pays d'origine des intervenants

Pays d'origine	Nombre d'intervenant
Australie	61
Nouvelle Zélande	15
États-Unis	11
Europe du Nord	8
Canada	7
Afrique	4
Pacifique-Sud	3
Asie du Sud-Est	3
Asie	2
Amérique latine	1
FAO	1

La notion de secteur pouvait donner lieu à débat en ce sens, par exemple, que la pêche indigène peut aussi être commerciale et que certaines communications ne correspondaient pas vraiment aux sous-thèmes Attribution aux divers secteurs ou à Attribution à l'intérieur des secteurs.

Dans l'ensemble cependant, cette catégorisation paraissait aussi claire et cohérente que peut le permettre le monde infiniment varié de la pêche. Autres caractéristique notable de cette conférence, le grand nombre des orateurs principaux invités : 22 sur un total de 116 intervenant programmés.

Grâce au travail quotidien et efficace des rapporteurs et aux intervenants qui le dernier jour ont présenté une vue d'ensemble des travaux, cette conférence a acquis une remarquable cohérence et une belle clarté dans ses objectifs. Par attribution, on entend le fait de concrétiser pour certains le droit de pêcher.

*Sharing the Fish 2006* a continué dans la trajectoire de la précédente conférence, *FishRights1999* (Droits de pêche 1999). S'agissait-il d'un choix délibéré ou pas? En tout cas, les orateurs principaux invités donnaient l'impression que les quotas individuels transférables (QIT) constituent la méthode idéale pour l'attribution des droits de pêche. Deux de ces intervenants, Peter Pearse et Gary Libecap, ont développé ce point de vue, tout comme Ragnar Arnason, l'un des autres orateurs invités.

Les arguments en faveur des QIT sont bien connus et ils ont été clairement présentés par ces trois personnes. Lorsque les quotas attribués sont sûrs, transférables et permanents, la pêcherie devient écologiquement durable parce que les bénéficiaires de quota ont tout intérêt à ce qu'il en soit ainsi étant donné qu'ils sont propriétaire de la part de ressource qu'ils exploitent. Dans les systèmes à QIT, les aspects écologiques, auparavant considérés comme des externalités, sont désormais internalisés.

Ce point de vue a donné lieu à plusieurs interventions intéressantes, fortes et probablement discordantes pour les oreilles des organisateurs. Elles exposaient les limites de cette approche. La critique la plus vigoureuse est venue de Chandrika Sharma, intervenante invitée en tant que représentante du Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche.

Sa défense de la petite pêche était comme un cri dans le désert. Elle a fait remarquer que les QIT ne s'appliquent pour l'heure qu'à une infime minorité de la population mondiale de pêcheurs et elle a donc demandé pourquoi cette conférence de haut niveau accordait tant d'attention à une question qui concernait seulement un petit groupe parmi les habitants de notre planète. Avec les membres de la petite délégation sud-africaine, elle a exposé les menaces que font peser les QIT sur les moyens d'existence des petits pêcheurs.

Dans leur intervention, Moeniba Isaacs et Andrew Johnson ont dit que la nouvelle

• législation des pêches de l’Afrique du Sud,  
 • entièrement fondée sur les QIT pour tous les  
 • secteurs, a déstabilisé leurs moyens  
 • d’existence. Le côté inéquitable des QIT a  
 • également été souligné par Franck Alcock  
 • et les deux personnes chargées de présenter  
 • le résumé des travaux à la fin de la  
 • conférence, Susan Hanna et Ray Hilborn.  
 • Elles ont dit que, même dans les pays du Nord,  
 • les QIT posent un réel problème en matière  
 • d’équité.

Tableau 2 : secteur professionnel  
des intervenants

Secteur professionne	Nombre d’intervenants
Government	62
Academic	27
NGO	13
Private Sector	11
Other	3

• **Une faible defense**

• Les trois partisans des QIT déjà cités  
 • semblaient incapables de se défendre contre  
 • ces critiques, disant simplement que, si les  
 • QIT pouvaient donner lieu à des problèmes,  
 • ils apportaient malgré tout, sur le plan  
 • écologique et social, des résultats qui valent  
 • la peine.

• M. Pearse a donné une réponse toute brève:  
 • c’est la fin qui importe, pas les moyens.  
 • Personnellement j’estime qu’une telle  
 • réponse est hautement problématique car elle  
 • va à l’encontre de l’attention grandissante  
 • accordée actuellement aux processus et à la  
 • justice sociale, deux aspects qui inspirent  
 • depuis quelques années les thèses de la  
 • cogestion et de la gouvernance des pêches.  
 • J’ai aussi été intriguée par le côté aimable et  
 • raisonnable des apôtres des QIT, ce qui  
 • semblait adoucir un message par ailleurs  
 • brutal.

• A cause de l’insuffisance de la participation  
 • des régions du monde où les pêcheurs sont  
 • particulièrement nombreux, la conférence n’a

pas débattu de façon satisfaisante sur la  
question de savoir quelles pourraient être les  
modalités d’attribution des droits de pêche  
les plus adaptées pour la grande majorité des  
pêcheries du monde. La pêche mondiale est  
un secteur très complexe, très divers et en  
pleine évolution. Un orateur invité,  
Mahfuzzudin Ahmed, a bien cité un certain  
nombre d’alternatives pour l’attribution de  
droits d’accès dans les pêcheries tropicales,  
mais cela a été fait en des termes généraux  
qui n’ont guère suscité de débat. Il est évident  
que les QIT ne correspondent pas aux réalités  
compliquées des pêcheries des pays en  
développement.

Examinons par contre l’intérêt des quotas  
communautaires, et comment répartir les  
droits d’accès entre flottilles semi-  
industrielles et une petite pêche où les  
embarcations se comptent par milliers Je  
pense qu’on peut utilement introduire les QIT  
dans des pêcheries semi-industrielles de pays  
en développement pour réduire les capacités  
de capture et parvenir à une exploitation  
durable de la ressource. Mais cela ferait-il  
bon ménage avec des droits d’accès  
différents appliqués au secteur de la petite  
pêche (lequel en tout état de cause doit être  
très protégé) ? Comment gérer des pêcheries  
vastes et complexes pour lesquelles on  
manque de données, et dans des endroits où  
la gouvernance est bien médiocre. Comment  
protéger les pêcheurs face à l’incursion du  
tourisme, des industries et de l’exploitation  
pétrolière dans leurs lieux de pêche  
traditionnelle? Il ne suffit pas de faire allusion  
à ces questions tout à la fin des débats, dans  
le résumé final des travaux présenté par les  
rapporteurs. Je me demande pourquoi la FAO  
n’est pas parvenue à agir un peu sur les  
événements afin d’obtenir une plus large  
place pour ces problèmes dans l’ordre du jour  
de la conférence.

Malgré ces réserves à propos de *Sharing  
the Fish 2006*, disons que, parmi les  
communications essentiellement centrées sur  
les Antipodes, certaines décrivaient des cas  
intéressants, difficiles, pour lesquels des

solutions innovantes étaient proposées, comme cela se trouve dans les pêcheries du Sud. Alison Thom, l'un des intervenants invités, a présenté le dossier des pêcheries maori, d'où il ressort que des communautés de pêcheurs traditionnelles solides peuvent aussi participer à un processus de gestion par QIT et en tirer avantage.

### La notion d'équité

Il serait bon cependant de présenter ce processus de façon plus désintéressée et de parler aussi des questions d'équité, du partage des quotas pour les communautés. L'attribution d'un quota aux autochtones d'Alaska est également un cas intéressant à étudier. Il y a bien des choses à apprendre dans les communications qui ont été faites tout au long de cette conférence, et qui seraient utiles pour la majorité des pêcheurs du monde. On peut citer, par exemple, l'exposé de Claire Anduson sur le développement d'un instrument plus transparent pour les attributions inter-secteurs par le gouvernement du Queensland.

Le débat sur l'applicabilité et l'équité des QIT manifestait épisodiquement sa présence en arrière-plan de la conférence tandis que deux sujets particuliers devenaient «la chose dont on parle». Le premier est apparu après l'exposé de Rosemary Rayfuse où il était question de l'attribution sur plusieurs juridictions. Pour elle, le principe de la liberté de la haute mer est désormais suffisamment encadré par des accords internationaux pour qu'il soit souhaitable de l'abandonner.

De fait, la législation internationale, notamment lorsque sont impliqués des organismes régionaux de gestion des pêches maritimes, a créé des instruments contraignants pour contrôler l'accès aux ressources de la haute mer. Ces instruments sont encore loin d'être parfaits, et la pêche IUU (illicite, non réglementée, non déclarée) persiste, à un niveau tel que certains observateurs (dont Gordon Muno, intervenant invité) sont pessimistes et doutent qu'on puisse un jour mettre un terme à ces pratiques.

Certaines organisations internationales (Greenpeace par exemple, représentée à la conférence par Alistair Graham) se préoccupent de plus en plus de la protection des monts de grands fonds. Il serait peut-être bon en effet de restreindre les opérations de pêche dans ce milieu fragile, mais pourquoi tant d'efforts de la part de ces organisations pour protéger cet environnement qui n'a finalement qu'un intérêt tout à fait marginal pour la vaste majorité des pêcheurs du monde ? En termes de retombées sociales, il serait préférable d'utiliser les ressources disponibles pour lutter contre les menaces qui pèsent sur les zones côtières des Tropiques où cohabitent une riche biodiversité et la masse des pêcheurs.

Le deuxième sujet qui a beaucoup retenu l'attention des participants à *Sharing the Fish 2006* est apparu à la faveur d'un cas cité par Pearse. Il concerne les QIT et l'attribution aux divers secteurs. Le ministre des pêches et des océans du Canada a récemment accordé une part du quota de flétan à la pêche de loisir sur la côte Pacifique.

Cette mesure semble satisfaire les pêcheurs professionnels qui s'inquiétaient de la part grandissante de poisson prélevée par les plaisanciers. L'avantage pour les pêcheurs de métier c'est qu'à l'avenir, si les plaisanciers souhaitent pêcher plus, ils devront racheter des parts au secteur commercial au prix du marché, alors qu'auparavant les marins-pêcheurs voyaient la ressource ciblée s'amenuiser graduellement sous l'effet de la pêche de loisir. «La chose dont on parlait» (bzz !) à la conférence concernait donc cette innovation : accorder un quota transférable à un groupe disparate de plaisanciers non organisés qui n'auront d'autre choix que de s'organiser pour pouvoir gérer leur nouveau droit d'accès à la ressource.

De toute évidence cette expérience semblait accrocher l'attention des gestionnaires des pêches présents (une minorité dans la pêche mondiale assurément) mais qui tous sont confrontés aux demandes croissantes des plaisanciers. Tout cela n'a pas grand chose à

· voir avec l'Inde, par exemple, où la pêche  
· de loisir est pratiquement inexistante. On peut  
· cependant faire une comparaison  
· intéressante avec le secteur de la petite  
· pêche, telle que la pratique la majorité des  
· pêcheurs à travers le monde. Ce secteur  
· compte une multitude d'opérateurs aux  
· caractéristiques très diverses et qui très  
· souvent ne disposent pas de structures  
· institutionnelles pourtant indispensables pour  
· bien négocier et défendre leurs droits.

·  
· De ce qui précède, on peut dire que *Sharing*  
· *the Fish 2006* a constitué un forum propre  
· à stimuler la réflexion. A l'avenir, il serait  
· cependant souhaitable de prévoir une  
· présence nettement plus importante de  
· représentants de la grande masse des  
· pêcheurs. Si ce n'est pas possible, alors il  
· faudrait faire savoir d'entrée de jeu qu'on  
· s'intéressera essentiellement aux  
· préoccupations des pêcheries des pays du  
· Nord, tout à fait minoritaires à l'échelle  
· mondiale. Il serait quand même dommage  
· d'en arriver là car *Sharing the Fish 2006*  
· et *FishRights1999* ont été des événements  
· marquants sur la voie d'une meilleure gestion  
· des pêches. ■

# Il n'y a pas de solution unique

Ichiro Nomura

**Réponse à un article publié dans revue SAMUDRA n° 43, relatif aux régimes de droits d'accès à la ressource**

Je vous écris à propos de l'article de Derek Johnson (*A qui le poisson?*) paru dans le numéro de mars 2006 de revue SAMUDRA et qui traitait de la conférence *Sharing the Fish 2006* tenue en Australie en février dernier. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) avait apporté un appui technique à cet événement. Le ton de ce texte est positif pour la conférence en général et ses conclusions en faveur d'une meilleure gestion des pêches. Je voudrais cependant souligner quelques points.

Le Secrétariat de la FAO a clairement déterminé sa position en matière de droits d'accès. Ils sont absolument nécessaires, fondamentaux pour assurer la durabilité des ressources halieutiques mondiales.

Ceci dit, il faut que les politiques des pêches, les systèmes de gestion (et les droits d'accès) soient adaptés aux conditions particulières des pêcheries, de l'environnement social et culturel du pays ou des localités concernées. Les droits d'accès sont utilisés dans des programmes déjà bien anciens : quotas de développement communautaires (CDQ) dans des populations de pêcheurs de la mer de Béring, droits d'usage territoriaux (TURF) au Japon, aux Philippines, aux Samoa, aux Fidji, zones de gestion et d'exploitation benthiques au Chili, comités de gestion des sites de débarquement (BMU) en Ouganda, en Tanzanie et au Kenya. C'est aux communautés de décider ce qu'elles attendent de leurs pêcheries, de leur degré

d'efficacité, avec beaucoup ou peu de bateaux, des grands ou des petits.

Les droits d'accès ne se limitent pas aux gros QIT (quotas individuels transférables) prévus pour la pêche industrielle. Ils ne se limitent pas aux grandes pêcheries. La panoplie actuelle des systèmes d'attribution des droits est très variée et on peut y trouver ce qui peut convenir à toutes sortes de pêcheries, toutes sortes de contextes, aux gros et aux petits bateaux. Ils sont, de loin, le meilleur outil pour réhabiliter et officialiser les droits traditionnels, et donc protéger les droits des pêcheurs. Même les QIT, s'ils sont bien conçus, ne devraient pas menacer les moyens d'existence des petits pêcheurs ou accroître les inégalités.

Il n'existe pas une approche unique qui serait bonne pour tout le monde. Et il faudrait essayer davantage d'instaurer des politiques séquentielles appropriées, de mener à bien des réformes. Le moment est peut-être venu d'organiser une conférence internationale sur l'attribution des droits dans la petite pêche artisanale. Je suis sûr que l'ICSF apporterait là sa contribution. ■

Cette lettre a été adressée à la rédaction de revue SAMUDRA par Ichiro Nomura, Directeur général adjoint, Département des pêches, FAO (revue SAMUDRA N° 44, juillet 2006)

# Droits de pêche contre droits de l'Homme?

Naseegh Jaffer et Jackie Sunde

**Un recours collectif met en lumière l'opposition au système de gestion fondé sur des droits**

Un groupement de pêcheurs artisans d'Afrique du Sud a entamé un recours collectif contre le ministère chargé de l'attribution des droits de pêche, au motif que les politiques appliquées par le gouvernement sont inappropriées et discriminatoires, qu'elles sont contraires aux droits fondamentaux des pêcheurs artisans de ce pays. Voyons dans quelle mesure certains pêcheurs sont ainsi victimes du système de gestion en place.

L'Afrique du Sud a instauré un système de gestion des pêches fondé sur des droits d'accès dès les années 1960. La Direction des pêches maritimes a alors fixé des quotas pour un nombre limité d'espèces commerciales. A partir de 1988, il a appliqué les dispositions de la Loi sur les pêches maritimes (1988, n° 12). Les quotas étaient attribués selon des structures professionnelles raciales, essentiellement à des bénéficiaires Blancs, tandis que la pêche artisanale était marginalisée.

A cette époque, le secteur de la pêche était dominé par de grosses entreprises. Après l'élection du premier gouvernement démocratique en 1994, les responsables politiques ont entrepris une restructuration de ce secteur économique et ont élaboré une nouvelle législation, de nouvelles politiques en matière d'attribution des droits d'accès à la ressource et de gestion. En 1998 était adoptée la Loi sur les ressources marines vivantes (MLRA).

Le Ministère de l'environnement et du tourisme était désormais chargé de répartir les droits d'accès selon trois catégories : pêche de subsistance, pêche commerciale, pêche récréative. Rien n'était prévu pour la pêche artisanale.

Le texte est clair: *«Toute personne souhaitant pratiquer une pêche commerciale ou une pêche de subsistance, s'engager dans la mariculture ou exploiter un atelier de transformation du poisson devra auparavant, pour l'une ou l'autre de ces activités, obtenir un permis du Ministre (MLRA, 1998, 18-1). Selon les dispositions de la MLRA, le droit de pêche est attribué à une personne privée ou une personne morale ; et selon l'article 21, il ne peut être transféré sans l'approbation du Ministre ou de son délégué. En cas de décès du détenteur, mise sous séquestre ou liquidation de l'affaire, le droit de pêche est confié à l'exécuteur testamentaire, à l'administrateur ou au liquidateur, et ce droit peut continuer à être exploité tant que le permettent les dispositions légales pertinentes. Mais tout transfert de droit de pêche exige une approbation préalable»* (Politique générale des pêches, 2005).

Après l'entrée en vigueur de la MLRA, le gouvernement avait constitué un groupe de travail sur la pêche de subsistance (SFTG), avec pour mission d'étudier la nature et l'importance de cette activité et de faire des

Cet article a été écrit par Naseegh Jaffer, directeur du Masifundise Development Trust, Afrique du Sud, et Jackie Sunde, chercheur pour cet organisme et membre de l'ICSF (revue SAMUDRA N° 44, juillet 2006)

recommandations pour sa gestion. Ce groupe a enquêté le long des côtes du pays et comptabilisé environ 30 000 personnes pratiquant la pêche de subsistance. Sur la base des données empiriques recueillies, il a aussi identifié trois catégories de pratiques de pêche parmi cette population.

### Trois catégories

Selon une déclaration sous serment de Ken Salo présentée pour appuyer la position de Kenneth George et autres dans leur plainte contre le Ministre de l'environnement et du tourisme, «ces trois catégories étaient les suivantes : pêche de subsistance, pêche artisanale, pêche commerciale. Ces distinctions découlaient d'un ensemble de critères sociaux, économiques, techniques, spatiaux, écologiques et historiques, chaque aspect ayant une aussi grande importance que l'autre».

En Afrique du Sud, la pêche artisanale a des caractéristiques particulières. Les pêcheurs artisans vivent traditionnellement dans des communautés près du rivage, ils utilisent un équipement simple et ciblent des espèces qu'on trouve à proximité de la côte. Au fil des générations, ils ont acquis une certaine connaissance des cycles biologiques et des modes migratoires des poissons qui les intéressent. Leur production est consommée, partagée, échangée ou vendue selon des circuits complexes et des relations traditionnelles entre hommes et femmes, familles, voisinage et petits commerçants locaux. Ces communautés fonctionnent suivant leur propre culture et dans un esprit d'entraide.

Les tentatives de définition du «pêcheur artisan» ont donné lieu à de fort longs débats. Le Groupe de travail estimait qu'il fallait tenir compte de leurs besoins particuliers, mais cela n'a pas donné lieu à une reconnaissance officielle. Les milieux d'affaires et les grosses sociétés de pêche ont exercé des pressions sur les pouvoirs publics afin que soit maintenu le statu quo en matière d'attribution des quotas, pour qu'on n'en retranche pas une

part à répartir entre pêcheurs artisans ou à petite échelle.

Dans ces milieux, on estime que le gouvernement parviendrait mieux à ses objectifs de transformation et de restructuration du secteur en aidant les entreprises à créer des emplois et à faire une place plus grande aux Noirs. Ils sont parvenus à mettre de leur côté les syndicats de ces entreprises en leur promettant la sécurité de l'emploi et parfois une participation aux bénéfices.

Après l'instauration du nouveau cadre législatif, l'organisme public chargé de l'attribution et de la gestion des droits de pêche (le Marine and Coastal Management) a élaboré une politique pour le moyen terme (2002-2005). Après cette période initiale, une politique d'attribution sur le long terme serait mise en oeuvre.

### Des droits limités

Le moyen terme ne prévoyait pas de catégorie distincte pour les pêcheurs artisans. Ces derniers devaient faire une demande pour des permis «commerciaux» ou «commerciaux limités». Peu de pêcheurs artisans sont parvenus à obtenir des droits commerciaux limités, et les chanceux n'ont finalement obtenu que des quotas totalement non viables. Beaucoup de vrais pêcheurs sont restés en dehors du système et n'avaient donc plus accès aux ressources halieutiques. Certains ont tenté de survivre en travaillant de façon saisonnière pour des détenteurs de quotas d'une catégorie ou d'une autre, et le reste du temps ils étaient souvent sans revenus.

En 2005, Marine and Coastal Management a publié le projet de politique des droits de pêche à long terme, qui allait effectivement attribuer des permis pour 19 espèces commerciales sur une durée pouvant aller jusqu'à quinze années. Sur toute la côte, les pêcheurs artisans avaient bon espoir que cette nouvelle politique allait leur faire une place et tenir compte de leurs besoins. En réalité, elle a encore aggravé leur marginalisation. La

· procédure de demande de permis était  
· extrêmement coûteuse, compliquée, et les  
· formulaires étaient rédigés uniquement en  
· anglais, qui n'est pas la langue maternelle des  
· pêcheurs. Les pêcheurs étaient obligés de  
· se constituer en société ou autre entité  
· juridique et entrer en concurrence avec les  
· grosses entreprises de pêche pour tenter  
· d'obtenir un permis sur des espèces  
· intéressantes, ou bien postuler  
· individuellement dans l'espoir de se voir  
· accorder un quota dérisoire sur quelques  
· espèces côtières.

· La plupart des pêcheurs artisans n'ont pas  
· réussi à obtenir des permis de longue durée.  
· Par exemple, pour la langouste côtière de la  
· Côte occidentale, 4 070 pêcheurs avaient fait  
· une demande, et seulement 813 ont obtenu  
· un droit de pêche, leur quota variant entre  
· 250 kg et 750 kg/an. Une fois les coûts  
· d'exploitation déduits, ces pêcheurs se  
· retrouvent tout juste au-dessus du seuil de  
· pauvreté. Ceux qui n'avaient qu'un quota de  
· 250 kg étaient carrément en dessous du seuil  
· de pauvreté. Et ceux qui ont obtenu un droit  
· de pêche sur une longue durée doivent tenir  
· compte de diverses contraintes. Ils ne savent  
· pas naviguer à l'intérieur du système: ils sont  
· très vulnérables, faciles à exploiter.

· Au cours des dix-huit derniers mois, les  
· pêcheurs se sont lancés comme jamais  
· auparavant dans diverses actions pour  
· défendre leurs droits traditionnels et ceux des  
· communautés côtières qui vivent de leur  
· activité : lettres et exposés des revendications  
· à destination du Ministère et de la Présidence,  
· rencontres avec des responsables, marches  
· sur le Parlement, leaders syndicaux  
· s'enchaînant aux grilles du Parlement, grève  
· de la faim et manifestation silencieuse de  
· Andrew Johnston, défenseur de longue date  
· de la pêche artisanale, alliance avec divers  
· mouvements de la société civile.

· Les pêcheurs placent maintenant leurs  
· espoirs dans la procédure judiciaire qu'ils ont  
· lancée avec le soutien du Masifundise  
· Development Trust, de membres de  
· l'Association des pêcheurs artisans de  
· l'Afrique du Sud et du Legal Resources

Centre. Le Legal Resources Centre, qui est  
une Ong, finance ce recours collectif contre  
le Ministre et a effectué les démarches au  
nom des pêcheurs artisans. Les plaintes sont  
instruites à la Haute Cour et au Tribunal de  
l'Égalité. Ce dernier a été établi après l'entrée  
en vigueur de la première Constitution  
démocratique du pays en 1996. Il est  
spécifiquement chargé de veiller à la bonne  
application du principe d'égalité inscrit dans  
cette Constitution, laquelle stipule que «tous  
les individus sont égaux devant la Loi et ont  
droit à une protection et une jouissance égale  
de la Loi».

Pour donner un cadre juridique à cette  
protection, en 2000 a été promulguée la Loi  
sur la promotion de l'Égalité et la prévention  
de toute discrimination injustifiée, laquelle  
stipule à l'article 6 : «Ni l'Etat ni aucun  
individu ne peuvent pratiquer une  
discrimination injuste envers quiconque». L'  
argumentaire développé par les pêcheurs  
artisans est le suivant : le fait que le Ministre  
a omis de définir et d'accorder un statut aux  
pêcheurs artisans dans la Loi de 1998 sur les  
ressources marines vivantes et le fait que  
cette incurie a entraîné de lourdes  
conséquences sur la situation et les moyens  
d'existence de ces populations constituent  
une atteinte à un certain nombre de droits  
fondamentaux proclamés par la Constitution  
de l'Afrique du Sud. Dans cette procédure,  
les aspects qui ne mettront pas en jeu le  
principe d'égalité seront traités devant la  
Haute Cour.

### **Le droit de choisir**

Les pêcheurs artisans disent que le Ministre  
leur a enlevé le droit de choisir librement leur  
métier. Or l'article 22 de la Constitution  
stipule que «tout citoyen a le droit de choisir  
librement son métier et son emploi». Dans  
une déclaration sous serment faite par  
Naseegh Jaffer au nom du Masifundise  
Development Trust dans l'affaire Kenneth  
George et autres contre le Ministre de  
l'environnement et du tourisme, on lit : «Ces  
pêcheurs ont le choix entre abandonner leurs  
traditions et le savoir-faire transmis au fil des  
générations et pratiquer une pêche  
commerciale qu'ils maîtrisent mal ou bien



s'enliser dans la pauvreté à l'écart du cadre légal qui régit le secteur de la pêche, et en risquant des poursuites et des sanctions. Il apparaît donc qu'un tel dilemme ne constitue pas vraiment un choix au sens de la Constitution. C'est une situation injuste, inconstitutionnelle».

Les juristes disent également que les dispositions réglementaires actuelles constituent une violation d'autres droits fondamentaux en matière socio-économique, notamment le droit à une nourriture suffisante, à la sécurité alimentaire qui est internationalement reconnu. Les conséquences sont ressenties par les pêcheurs, par les membres de la famille et par toute la population côtière qui vit des activités de pêche.

Le droit à des soins de santé, au logement, à l'éducation, le droit des enfants à une alimentation convenable, tout cela est remis en cause par cette situation injuste. Tout cela est donc consigné dans l'argumentaire présenté aux tribunaux. Le droit d'avoir un environnement protégé par des mesures législatives et réglementaires appropriées tient également une place centrale dans cette affaire, car le Ministre est tenu de faire en sorte que ce droit soit respecté, en veillant tout particulièrement à ce que les ressources naturelles du pays soient exploitées de façon durable.

En plus de mettre en avant ces aspects socio-économiques, les pêcheurs disent aussi que la façon dont la politique des pêches a été mise en oeuvre va à l'encontre d'autres dispositions constitutionnelles importantes : le droit pour chacun de s'exprimer dans la langue de son choix. Ainsi l'État est tenu «d'utiliser au moins deux langues officielles et de veiller à ce que toutes les langues officielles soient traitées équitablement». L'Administration avait omis de mettre à la disposition des pêcheurs des formulaires de demande de permis dans leur langue habituelle, ce qui a beaucoup augmenté les difficultés des démarches, en particulier pour savoir exactement tout ce qui était réclamé. Cet aspect est en lien direct avec le droit à

une action administrative raisonnable, qui est aussi protégé par la Constitution.

**Discrimination**

Cette affaire démontre que ces diverses violations des droits des pêcheurs artisans découlent du fait que l'État, via le Ministre, a fait preuve d'injustice envers les pêcheurs artisans, comparé aux autres catégories du secteur de la pêche. La législation actuelle est donc inéquitable et discriminatoire et porte atteinte au fondement même de la Constitution, à savoir le principe d'égalité.

Le Ministre de l'environnement et du tourisme s'oppose jusqu'à présent à la démarche des plaignants et fait appel de la décision de porter l'affaire devant le Tribunal de l'Égalité. Les pêcheurs ont été confortés par le jugement de la Cour d'appel confirmant que les pêcheurs avaient le droit de s'adresser à cette instance et précisant que le Ministre ne pouvait s'opposer à la démarche judiciaire des pêcheurs. L'avantage de pouvoir traiter ce dossier à la fois devant un Tribunal de l'Égalité et la Haute Cour est qu'un Tribunal de l'Égalité peut ordonner des mesures correctives en cas de besoin. Cela laisse espérer la possibilité d'une nouvelle politique de gestion des pêches en Afrique du Sud, inspirée du principe de justice sociale et des droits inscrits dans la Constitution, garants de l'avenir de notre jeune démocratie. ■

# · Ouverture de la tragédie ?

· Bjørn Hersoug

· **En matière de droits de pêche, notamment dans les pays  
· en développement, il serait indispensable de procéder à des  
· réformes institutionnelles et à une répartition différente des permis**

· **D**ans les deux derniers numéros de la  
· *revue revue SAMUDRA*, nous avons  
· été témoins d'un débat intéressant  
· portant sur l'attribution des droits de pêche.  
· Derek Johnson a fait part de ses réflexions  
· sur la conférence *Sharing the Fish 2006*  
· qui s'est tenue en Australie, notant la  
· prépondérance traditionnelle des pays riches  
· et « tempérés » (une minorité) sur les pays  
· en développement du Sud dans les  
· communications, les débats et les solutions  
· proposées (voir *revue SAMUDRA* n° 43, mars  
· 2006, p. 88).

· Dans le numéro suivant (*revue SAMUDRA* n°  
· 44, juillet 2006, p. 93), Ichiro Namuro,  
· Directeur général adjoint du Département des  
· pêches de la FAO, a réagi en affirmant que  
· les pêcheries fondées sur des droits  
· constituent la solution par excellence, tout en  
· admettant que ce n'est pas la solution unique,  
· tout le monde ne chaussant pas la même  
· pointure. Il termine sa lettre en lançant l'idée  
· d'une conférence qui aurait pour thème  
· central l'attribution des droits de pêche dans  
· les pays en développement.

· Je voudrais aborder ici les dilemmes qui  
· accompagnent une telle approche. Avant de  
· commencer cependant, clarifions un peu les  
· choses en matière de gestion des pêcheries  
· fondées sur des droits dans les pays du Nord.  
· Ce type de régime peut revêtir plusieurs  
· formes : permis de pêche, quotas (ou  
· contingents) individuels ou communautaires,  
· etc. Les quotas individuels peuvent être de  
· plusieurs sortes : quota de pêche individuel  
· (IFQ), quota individuel de navire (IVQ), quota  
· individuel transférable (ITQ/QIT). Chaque  
· type a ses caractéristiques et implications

particulières. Toutes ces solutions sont bien  
connues dans le Nord (et dans le Sud « down  
under », c'est-à-dire aux antipodes). Mais au  
cours de la dernière décennie, il a surtout été  
question de ITQ/QIT. Cela était très manifeste  
lors de la première conférence *Sharing the  
Fish* en 1999, où la Nouvelle-Zélande et  
l'Australie occupaient une place  
prépondérante.

Je pense qu'on peut honnêtement dire que  
les systèmes de QIT, nés d'abord en  
Nouvelle-Zélande et en Islande puis ensuite  
copiés dans une quinzaine de pays, ont connu  
des fortunes diverses. Le plus souvent ils ont  
amélioré les performances économiques des  
pêcheries et les paramètres biologiques,  
contribuant ainsi à l'instauration d'une pêche  
plus durable (bien qu'il manque souvent des  
preuves irréfutables de cette assertion). Ils  
ont généralement péché sur le plan de  
*l'équité*, ne prenant guère en compte le sort  
des membres d'équipage et des populations  
locales.

Certains pays, dont les Etats-Unis en Alaska,  
ont instauré des quotas communautaires, mais  
ces initiatives ont été rares et marginales  
comparé à la poussée massive des quotas  
individuels transférables (QIT) ou de  
systèmes très ressemblants, par exemple les  
quotas individuels de navire (IVQ) en  
Norvège. Ces pays disposent généralement  
des ressources humaines et économiques  
indispensables pour la gestion de leur régime  
à QIT. Et, ce qui est encore plus important,  
ils peuvent à des degrés divers reclasser les  
pêcheurs qui doivent quitter le métier. Ainsi,  
la Norvège, qui comptait 115 000 pêcheurs  
en 1946, en a moins de 15 000 à l'heure

Cet article a été écrit  
par Bjørn Hersoug,  
Institut des sciences  
de la pêche,  
Université de  
Tromsø, Norvège  
(*revue SAMUDRA* N°  
45, novembre 2006)

actuelle, sans que cela ait posé de gros problèmes de chômage.

Le problème se pose, comme le fait remarquer John Kurien dans son étude sur *Les gens et la mer : point de vue de la « majorité tropicale »*, lorsque les missionnaires des QIT se mettent à prêcher leur évangile dans de grands pays en développement où il y a des milliers et des milliers de petits pêcheurs (Chine, Inde, Indonésie, Vietnam...) et dans des pays plus petits (en Afrique, en Amérique latine).

### Prudence

La FAO est un peu plus prudente et préconise *une gestion des pêches fondée sur des droits* (mais pas nécessairement des QIT), ajoutant en guise de conclusion rhétorique que tous les pêcheurs finiront pauvres si la durabilité biologique n'est pas assurée... Citons M. Nomura : « La panoplie actuelle des systèmes d'attribution des droits est très variée et on peut y trouver ce qui peut convenir à toutes sortes de pêcheries, toutes sortes de contextes, aux gros et aux petits bateaux. Ils sont, de loin, le meilleur outil pour réhabiliter et officialiser les droits traditionnels, et donc protéger les droits des pêcheurs. Même les QIT, s'ils sont bien conçus, ne devraient pas menacer les moyens d'existence des petits pêcheurs ou accroître les inégalités. »

Comme l'a noté Derek Johnson dans son article paru dans *revue SAMUDRA* n° 43, il y a de bonnes raisons d'être sceptique vis-à-vis de certaines solutions trop simples. Les organismes donateurs ont graduellement modifié leurs priorités, plus en faveur des petits pêcheurs, en ciblant particulièrement les pauvres (et pour un temps « les plus pauvres parmi les pauvres »), mais la pensée sous-jacente a toujours été que les pêcheurs des pays en développement sont généralement pauvres, quels que soient les critères retenus. Or, comme le fait remarquer C. Béné (*Lorsque pêche rime avec pauvreté - Premier pas au-delà de la vieille théorie de la pauvreté dans la petite pêche*, in *World Development* 31, n° 6, 2003),

dans la documentation disponible relative à la pauvreté, on constate une absence quasi-complète de références pour des études de cas relatives à la pêche. Bédé explique cela non pas par le petit nombre d'études sectorielles sur la pêche traitant aussi de la pauvreté mais par la nature de la production scientifique et la façon dont la documentation disponible tente d'expliquer la cause (ou les causes) et l'origine (ou les origines) de la pauvreté dans la pêche.

Il semble qu'il y ait habituellement deux interprétations différentes du couple pêche-pauvreté. La première dit : « Ils sont pauvres parce qu'ils sont pêcheurs ». Dans cette tradition intellectuelle, il y a deux types de raisonnement. L'un trouve son origine dans l'étude devenue classique de H. S. Gordon sur les pêcheries libres d'accès : *Théorie économique d'une ressource communautaire : la pêche*, in *Journal of Political Economy* 62, 1954.

Cette idée a été vigoureusement interprétée dans un article de Hardin qui fera date : *La tragédie des biens communaux*, *Science* 162, 1968). A cause du libre accès, de plus en plus de gens arrivent dans la pêche, ce qui entraîne une surexploitation de la ressource, une élimination de la rente procurée par cette ressource, et finalement l'appauvrissement des pêcheurs et de leurs communautés. Cette pensée intellectuelle a la vie dure, et un grand nombre de contributions émanant de scientifiques et d'organismes donateurs s'y réfèrent. Il est certain que la surexploitation de la ressource est une cause majeure de l'appauvrissement, mais pas nécessairement *la cause majeure*.

### Origine exogène

Dans cette tradition, la pauvreté est considérée comme un effet endogène. Pour expliquer l'origine exogène de la pauvreté, on met en avant le faible coût d'opportunité de l'emploi dans la pêche. Traitant des problèmes particuliers de la petite pêche, T. Panayotou fait remarquer que pour la plupart des pêcheurs (en Asie), le coût d'opportunité de l'emploi est bien faible ; et disposant d'un

• accès facile mais privés d'une sortie facile,  
 • ils sont piégés dans leur activité présente  
 • (*Concepts de gestion applicables à la*  
 • *petite pêche : considérations économiques*  
 • *et sociales*, Document technique 228, FAO  
 • Pêche, 1982).

• Autrement dit, la situation *en dehors de la*  
 • pêche est un facteur fort important. Certains  
 • auteurs combinent les deux explications sans  
 • faire la distinction indispensable, ce qui  
 • brouille l'analyse et la compréhension des  
 • causes de la pauvreté dans la pêche.

• L'autre grande idée (« Ils sont pêcheurs  
 • parce qu'ils sont pauvres ») veut dire que la  
 • pêche est un employeur de la dernière  
 • chance, où ceux qui sont obligés  
 • d'abandonner l'agriculture espèrent trouver  
 • un moyen de subsistance. Les ressources  
 • communautaires sont donc extrêmement  
 • importantes pour les pauvres. Toute mesure  
 • visant à les empêcher d'y accéder  
 • aggraverait encore leur état de précarité.

• La pêche côtière du Mozambique fournit un  
 • bon exemple. Un grand nombre de gens ont  
 • quitté les campagnes pour aller sur la côte à  
 • cause de la guerre civile et de la situation  
 • problématique du secteur agricole. Ils  
 • pratiquent une pêche de subsistance où ils  
 • sont en concurrence avec ceux qui étaient  
 • déjà dans le métier. L'accès à la ressource  
 • est pour eux affaire de survie.

• Les deux solutions (limiter l'accès et proposer  
 • d'autres emplois) ont été utilisées par divers  
 • projets bénéficiant du soutien de donateurs,  
 • avec des résultats mitigés. La seconde  
 • approche ouvre la voie à une politique  
 • diamétralement différente de la première. Si  
 • on considère la pêche comme un employeur  
 • de dernier recours, essentiel mais seulement  
 • un élément parmi d'autres dans la gamme  
 • des créations de moyens d'existence fondés  
 • sur diverses ressources et divers emplois, on  
 • peut difficilement continuer à parler de  
 • *développement sectoriel*. Il est encore plus  
 • compliqué de limiter l'accès de la manière  
 • pratiquée habituellement dans les pêcheries  
 • des pays développés occidentaux. Mais

l'accès libre peut provoquer de gros dégâts  
 dans une pêcherie en développement. Alors  
 que faire ? Si on limite l'accès à la ressource  
 pour les « pêcheurs traditionnels », les  
 « pêcheurs d'origine » ou les « pêcheurs en  
 activité », on court le risque d'enlever un  
 moyen d'existence essentiel à des  
 populations côtières déjà démunies. Et si  
 l'accès aux ressources communautaires  
 reste libre, celles-ci seront épuisées tôt ou  
 tard.

Certains auteurs tentent d'échapper au  
 dilemme en faisant remarquer que l'accès  
 libre ne débouche pas obligatoirement sur une  
 tragédie.

D'après une étude (*Gestion, cogestion ou*  
*pas de gestion ? Les grands dilemmes des*  
*pêches en eau douce de l'Afrique*  
*australe*, Document technique 426/1, FAO  
 Pêche, 2004), les méthodes de gestion  
 classiques appliquées aux pêcheries des lacs  
 de l'intérieur dans cette région étaient  
 inappropriées, étant basées sur des  
 informations parcellaires ou même erronées  
 concernant l'effort de pêche (capacités de  
 capture).

L'idée principale mise en avant est que les  
 capacités de capture de ces pêcheries ont  
 été extrêmement variables, évoluant non  
 seulement avec les quantités de poissons  
 disponibles (suivant des modifications  
 naturelles) mais aussi sous l'influence des  
 mouvements macro-économiques, lesquels  
 créent une augmentation ou une diminution  
 des opportunités dans d'autres activités.  
 Pendant des périodes de grosse sécheresse,  
 beaucoup de gens sont naturellement attirés  
 par la pêche ; et lorsque la situation redevient  
 plus ou moins normale, ils reprennent leurs  
 occupations habituelles. Les capacités de  
 capture augmentent ou diminuent suivant le  
 nombre de participants car peu de pêcheurs  
 investissent dans du matériel (bateau ou  
 engins de capture) plus performant. En  
 Afrique australe, la plupart des gens qui  
 pêchent en eau douce ne sont pas des  
 pêcheurs de métier. Pour eux, la pêche est  
 un moyen de subsistance parmi d'autres.

Même si l'effort total a augmenté dans toutes les pêcheries lacustres de l'intérieur, on ne pense pas toujours que la situation nécessite une limitation de l'accès. Compte tenu des circonstances, une telle mesure provoquerait une aggravation des conditions de vie pour les plus démunis. Dans certains cas, l'absence de toute mesure de gestion est préférable au système en place !

### **Mobilité dans les pêches maritimes**

Ceci constitue sans doute une conclusion importante, qui a des conséquences profondes pour la gestion de la pêche dans ces lacs. Mais il est difficile de généraliser et d'appliquer cela à d'autres pêcheries artisanales, notamment maritimes, et pour plusieurs raisons. Tout d'abord, du fait d'une plus grande mobilité dans la pêche maritime, il est bien plus difficile de faire respecter le principe de croissance lente. Des bateaux de pays voisins et aussi des navires de pêche lointaine pourraient facilement arriver dans des pêcheries qui paraissent prometteuses et profitables, d'autant plus que, dans la plupart des pays en développement, il n'existe pas de système de suivi et de contrôle vraiment efficace.

Deuxièmement, il semble que les améliorations techniques se répandent bien plus facilement dans les pêches maritimes. Cela est dû en partie au fait que les pêches maritimes, surtout dans certains pays asiatiques, sont extrêmement dynamiques, avec des possibilités d'accès à diverses sources de capital et, sans trop de difficultés, de matériel plus performant.

Troisièmement, une bonne partie de la production des pêches maritimes est maintenant destinée au marché mondial, pour des destinations relativement faciles à atteindre, avec des produits répondant aux normes exigées. Les débouchés sont nettement plus importants que pour la production des lacs africains.

Enfin, il y a de bonnes raisons de revenir au raisonnement de Panayotou sur l'accès facile et la sortie difficile ou à la notion de

« pêche malthusienne » de Daniel Pauly (*Du sexe des poissons et du genre des scientifiques—Essais en science halieutique*, Chapman et Hall, 1994). Si cela ne s'applique peut-être pas aux pêcheries en eau douce de l'Afrique australe, c'est assurément le cas dans un certain nombre de pays asiatiques. L'effort de pêche croît à la fois verticalement (par des améliorations technologiques) et horizontalement (par le nombre de pêcheurs).

Au total, ces facteurs font apparaître qu'on ne peut être très optimiste sur le problème des capacités de capture des pêches maritimes. Si les estimations des stocks sont rares, on en sait suffisamment pour affirmer que, dans un certain nombre de pays grands producteurs de poisson du Tiers Monde, et particulièrement en Asie, la pression sur les ressources côtières n'est pas durable, compte tenu des critères biologiques actuels. Pourtant, nous devons maintenir la perspective institutionnelle, pour « réorienter la recherche, pour qu'elle ne se concentre pas uniquement sur les questions d'accès aux ressources naturelles mais considère aussi les aspects sociaux, culturels et politiques qui conditionnent la relation entre les pauvres et ces ressources, entre les pauvres et les moins pauvres » (Béné, 2003).

Il n'y a pas de solution clairement définie à ce dilemme. Mais on pourrait commencer à explorer davantage du côté des réformes des politiques, c'est-à-dire envisager une nouvelle répartition de la ressource. Les économistes des pêches s'empressent de faire un distinguo entre gestion et répartition ; pour ma part, je pense au contraire qu'il y a un lien évident.

### **Une gestion efficace**

Sans une meilleure et plus légitime répartition de la ressource, il sera impossible d'instaurer et de maintenir un système de gestion efficace. A nouveau, il est intéressant de reprendre un thème développé par Béné (*Gérer la petite pêche dans une perspective de lutte contre la pauvreté : un défi*, in Neiland, A. et C. Béné, coord. : *Pauvreté et petite pêche en Afrique de*

• *l'Ouest*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2004).

• L'une des routes vers la pauvreté c'est l'incapacité à générer des surplus, parce qu'on manque de matériel efficace ou qu'on subit une crise écologique (par exemple la disparition temporaire du stock exploité). Mais même s'il y a génération de surplus, il peut y avoir pauvreté, à cause de ce qu'on appelle « l'échec des dotations institutionnelles ». Citons Béné : « Autrement dit, se conformer à certains critères pour assurer la viabilité écologique et économique est une condition nécessaire mais pas suffisante pour réduire ou prévenir la pauvreté dans la pêche. Il est une autre condition nécessaire, à savoir l'existence d'un mécanisme de (re)distribution qui permette une répartition (directe ou indirecte) de la rente générée par les activités de pêche au bénéfice de la communauté et de la société. En l'absence d'un tel mécanisme, la rente sera probablement captée par les plus forts, et il y aura de la pauvreté. »

• Béné conclut en disant : « La pauvreté dans la pêche [est peut-être] davantage dépendante de facteurs institutionnels que de causes naturelles. » Si c'est effectivement le cas (et je considère que l'analyse de Béné est également juste en dehors du contexte ouest-africain), il faut consacrer plus d'attention et plus d'efforts aux réformes institutionnelles. Les choses sont simples : une gestion des pêcheries fondée sur des droits peut offrir un certain type de propriété, individuelle ou collective, mais nous devons surtout donner des droits à ceux qui en ont besoin. Cela ne peut se faire que par des réformes institutionnelles, en accordant un accès préférentiel aux pêcheurs pauvres. Il y a plusieurs façons de procéder. En Indonésie, l'usage du chalut a été interdit dans la zone côtière, et cela a été bénéfique.

• Dans certains cas, il faudra procéder à une réattribution des droits de pêche. Inutile de dire que ce sera une procédure difficile. Même dans les pays développés, il est extrêmement malaisé de mener à bien des

réformes de cette nature. Il faut pourtant que cet aspect institutionnel trouve une place dans les programmes d'action ; et les organismes donateurs impliqués dans le secteur de la pêche pourraient commencer à racheter des droits à de gros opérateurs. Par le passé, les réformes foncières ont souvent procédé à des confiscations, mais de nos jours on préfère avoir affaire à un « acheteur consentant » et à un « vendeur consentant ». Autrement dit, mettre en œuvre une nouvelle politique des pêches en commençant par confisquer les droits des plus forts aurait sans doute des effets contraires au but recherché. Je ne suis pas en train de dire qu'une réattribution directe de droits et de quotas est réalisable dans toutes les pêcheries des pays en développement. J'affirme cependant que nous devons nous mettre à étudier de telles réformes. Sinon nous verrons se répéter ce qui s'est passé en Afrique du Sud, où un grand nombre d'authentiques pêcheurs ont été rejetés par la nouvelle législation qui répondait essentiellement aux intérêts des plus forts. Réforme institutionnelle et répartition différente des droits d'accès sont deux points qui doivent impérativement figurer en bonne place dans la politique des pêches ; et une prochaine conférence sur une pêche fondée sur des droits pourrait peut-être avoir pour thème « Fishing Rights to the Right People » (les droits de pêche qu'il faut aux gens qu'il faut). Même si tout le monde n'a pas la même pointure, une *réattribution* des droits d'accès ferait sans doute plaisir à la plupart des pêcheurs pauvres. ■

# Pour se faire une idée

**Droits de propriété et gestion des pêches  
Sélection d'articles de la revue Samudra**

On craint que les ressources halieutiques mondiales, soumises à diverses pressions, à la surexploitation, vont continuer à s'amenuiser. Pour gérer de façon durable les pêcheries, les gestionnaires des pêches ont fait appel à de nouveaux outils: attribution de droits de propriété, réorganisation des facteurs de production et des biens et services dans le secteur de la pêche.

La gestion des pêches fondée sur des droits, comme le montre ce dossier, peut revêtir des formes diverses: licences, permis, quotas individuels ou communautaires. Les avantages que pourraient en tirer les populations côtières varieront évidemment selon le degré de justice et d'équité qui présidera à l'attribution des droits de propriété. Il est donc essentiel que ces droits prennent en compte également les aspects sociaux (travail, genres, droits humains...) pour que les communautés de pêcheurs, surtout de petits pêcheurs, puissent profiter aussi des politiques de protection de l'environnement et de pêche durable.

Voilà certains des problèmes abordés dans ce dossier qui reprend des articles publiés dans Samudra, la revue du Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche (ICSF) paraissant trois fois par an.

L'ICSF est une Ong internationale qui s'intéresse aux problèmes de la pêche à travers le monde. Ce collectif est officiellement reconnu par le Conseil économique et social des Nations unies et il est sur la liste spéciale des Ong internationales à l'OIT. Il a aussi le statut d'organisme de liaison à la FAO. L'ICSF est enregistré à Genève et a un bureau à Chennai (Inde) et à Bruxelles (Belgique). Il constitue un réseau mondial de militants associatifs, d'enseignants, de techniciens, de chercheurs et scientifiques. Il suit l'actualité, effectue des études, facilite les échanges, mène des campagnes d'opinion et d'action, diffuse l'information