

Ouverture de la tragédie ?

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

Dans les deux derniers numéros de la 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 Samudra n° 43, mars 2006, p. 11).

Dans le numéro suivant (Samudra n° 44, juillet 2006, p. 25), 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 (IPQ), 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 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

Tableau 1 : schéma d'identification des manifestations de la pauvreté (Béné 2004)

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 *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. Béné 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 communitaires*, *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).

Autre 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 I Essais en science halieutique*, Chapmann 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

généraliser 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. ♣

Débat

Cet article a été écrit par Bjørn Hersoug (bjorn.hersoug@nfh.uit.no), Institut des sciences de la pêche, Université de Tromsø, Norvège