Alternatives Sud

Entre terre et mer

Quel avenir pour la pêche?

Alternatives Sud

Fondateur

François Houtart

Rédaction et administration

Jacques Bastin, Enrique Cueto, Laurent Delcourt, Christophe Douxchamps,
Bernard Duterme (directeur), Julie Godin, Liliane Kabugubugu,
Aurélie Leroy, Carlos Mendoza,
François Polet, Frédéric Thomas, Nathalie Vanhumbeeck
Centre Tricontinental-Cetri
Avenue Sainte Gertrude, 5
B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél. : 32 (0) 10-48-95-60 / Fax. : 32 (0) 10-48-95-69
duterme@cetri.be / cetri@cetri.be / www.cetri.be

Conseil éditorial (Afrique, Amérique latine, Asie)

Sarah Ben Néfissa (Égypte), Saturnino Jun Borras (Philippines), Suzy Castor (Haïti), Yves Alexandre Chouala (Cameroun), Abdelnasser Djabi (Algérie), Leonard Gentle (Afrique du Sud), Pablo Gonzalez Casanova (Mexique), Laura Hurtado (Guatemala), Lau Kin Chi (Chine), Jude Lal Fernando (Sri Lanka), Edgardo Lander (Venezuela), Cristian Parker G. (Chili), Andres Pérez Baltodano (Nicaragua), Emir Sader (Brésil), Pablo Stefanoni (Bolivie), Maristella Svampa (Argentine), Mahaman Tidjani Alou (Niger), Antonio Tujan (Philippines)

Éditeurs et centres associés

Alternatives (Montréal), Aarc (Le Caire), Arena (Hong Kong),
CASC (Managua), Cedetim (Paris), Cetim (Genève), Clacso (Buenos Aires),
Cresfed (Port-au-Prince), Editorial Popular (Madrid), FTM-FMA (Dakar),
Funde (San Salvador), CED-Grial (Louvain-la-Neuve)

Diffusion et distribution en librairies

SOFÉDIS et SODIS (Paris, France)

Graphisme

Signélazer (Bruxelles, Belgique)

Illustration de couverture

Timor-Leste UN Photo Martine Perret

LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT .be

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Alternatives Sud

Volume 24-2017 / 1

Entre terre et mer
Quel avenir pour la pêche?
Points de vue du Sud

Cet ouvrage a été produit dans le cadre d'une collaboration du CETRI (Centre tricontinental, http://www.cetri.be/) avec la CAPE-CFFA (Coalition pour des accords de pêche équitables, www.cape-cffa.org/) sur l'enjeu mondial de la pêche, la pression sur les ressources halieutiques et l'explosion des inégalités dans le secteur.

Abonnement annuel à
Alternatives Sud

4 numéros : 50 euros

■ Au compte IBAN = BE23 0001 3060 0291 du Centre tri-continental (Louvain-la-Neuve), La Poste, Bruxelles, BIC = BPOTBEB1 (Bruxelles)

■ Par carte de crédit

Visa ❒ Mastercard/Eurocard ❒

N° ……

Date d'expiration : ……

Nom et signature : ……

À faxer au +32 10 489569

ou à adresser à : cetri@cetri.be

© 2017, Centre Tricontinental et Éditions Syllepse
ISBN : 978-2-84950-546-5

Éditions Syllepse
69 rue des Rigoles
F-75020 Paris (France)
edition@syllepse.net

Centre Tricontinental
Avenue Sainte Gertrude 5
B-1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)
cetri@cetri.be

Éditeur responsable : Bernard Duterme, CETRI,
Avenue Sainte Gertrude 5,
B-1348, Louvain-la-Neuve

Sommaire

Éditorial

7. Enjeux et devenir de la pêche
Laurent Delcourt

Points de vue du Sud

Amérique latine, Afrique, Asie

37. Politiques de pêches au Brésil : du néodéveloppementisme à la reprise néolibérale
Natália Tavares de Azevedo et Naína Pierri

57. « Dépaysannisation » de la pêche philippine au service du marché mondial
Maria Cecilia Ferolin et Wilma A. Dunaway

81. La crise du modèle néolibéral chilien de la pêche
Juan Carlos Cárdenas et Patricio Igor Melillanca

97. À Goa en Inde, des villages de pêcheurs laissés-pour-compte du « développement »
Mariette Correa

107. Pêcheurs à petite échelle en Afrique du Sud : menaces et opportunités
Moenieba Isaacs et Mafasino Hara

Transversales

133. Stratégies d'accumulation impérialiste de la pêche européenne du thon
Liam Campling

159. L'abus de pouvoir, vecteur du pillage des ressources de la pêche
André Standing

189. Privatisation et emprise des entreprises sur les politiques de pêche internationales
Mads Barbersgaard avec le WFFP

199. Aires marines protégées et droits fonciers des communautés de pêcheurs
Chandrika Sharma et Ramya Rajagopalan

219. **Index**

221. **Liste des *Alternatives Sud* parus**

Éditorial

Enjeux et devenir de la pêche

Laurent Delcourt[1]

La hausse constante de la consommation de poisson a fait de la pêche une industrie lucrative. Mais le boom de l'halieutique s'est aussi traduit par une explosion des inégalités, une aggravation des conflits pour le contrôle de la ressource et un effondrement des stocks. Pour y faire face, les institutions internationales ont surtout fait appel à des mécanismes de marché, qui menacent les conditions de vie déjà précaires des communautés de pêche artisanale, sans résoudre la crise.

Activité « de capture ou de collecte de ressources vivantes » aussi ancienne que l'humanité, la pêche n'est souvent envisagée que comme une activité connexe à l'agriculture. Peu considérée par les spécialistes de la question agraire, longtemps reléguée au second plan dans les politiques de développement, elle ne s'invite le plus souvent dans le débat public que lorsqu'il s'agit d'en dénoncer les « excès », de jeter l'opprobre sur les pêcheurs et de fustiger leur irresponsabilité. De manière générale, ses enjeux demeurent méconnus, son rôle continue à être sous-estimé dans les stratégies alimentaires et de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Et très peu d'attention a jusqu'à présent été accordée aux conditions de vie et à la protection des droits de ceux qui dépendent de l'activité pour vivre.

---

1. Historien et sociologue, chargé d'étude au CETRI – Centre tricontinental. Je tiens ici à remercier Béatrice Gorez de la CAPE-CFFA de m'avoir fait bénéficier de ses précieuses remarques lors de sa relecture avisée de la première mouture de ce texte.

Or, selon l'ex-rapporteur des Nations unies pour le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, le secteur de la pêche « *revêt, à l'échelle mondiale une importance pour le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire qui est capitale* » (2012). D'abord en tant qu'activité génératrice de revenus et de moyens de subsistance. D'après la FAO, les activités primaires de pêche et d'aquaculture feraient vivre près de 56,6 millions de personnes dans le monde, et même trois fois plus si l'on considère les activités en aval et en amont de la filière (transformation et commercialisation, fabrication des filets et équipements, construction des navires, etc.) (De Schutter, 2012 ; FAO, 2016). Des chiffres qui sont probablement sous-évalués compte tenu de la difficulté de définir le périmètre du secteur[2] et du manque de données précises concernant les activités de pêche artisanale de nombreux pays du Sud, lesquels concentrent l'écrasante majorité des travailleurs et travailleuses de la pêche : 87 % en Asie, 7 % en Afrique et 4 % en Amérique latine.

Mais les activités de pêche n'apportent pas seulement des revenus et des moyens de subsistance aux familles de pêcheurs. Elles contribuent aussi à la sécurité alimentaire, en fournissant un apport nutritionnel essentiel (protéines, acides gras, nutriments, etc.) à des centaines de millions de personnes dans le monde. En 2013, les produits de la pêche et de l'aquaculture représentaient environ 17 % des apports en protéines animales de la population mondiale (et 6,7 % de l'ensemble des protéines consommées mondialement), près de 40 % de la ration en protéines pour 60 % de la population du Sud selon une étude réalisée en 1999, et beaucoup plus encore dans une poignée de pays en développement insulaires ou disposant d'une très large façade maritime, de lacs et de cours d'eau ; et d'une importante population de pêcheurs (De Schutter, 2012 ; Noël, 2013 ; FAO, 2016).

Enjeu alimentaire clé, la pêche se trouve également à la croisée d'importants intérêts économiques et géostratégiques. Sa mondialisation, ainsi que le boom de l'halieutique, ont fait de cette activité de prélèvement une industrie particulièrement lucrative. Si l'imaginaire collectif les associe encore à la fraîcheur et au circuit court, les produits de la pêche (poisson, mollusques et crustacés) sont les

2. La Banque mondiale estimait quant à elle, en 2010, à 120 millions le nombre de personnes qui dépendent directement de la pêche commerciale pour leur subsistance, exerçant cette activité à temps plein ou temps partiel, y compris celles intervenant avant et après la « collecte » (cf. Campling, Havice et Howard, 2012).

produits alimentaires de base les plus échangés dans le monde : près de 40 % de la production des pêches et de l'aquaculture sont vendus sur les marchés internationaux, contre 5 % pour le riz et 20 % pour le blé, pour une valeur totale estimée à 146 milliards de dollars, soit un montant plus élevé que les revenus combinés du café, de la banane, du cacao, du thé, du sucre et du tabac (De Schutter, 2012 ; Campling, Havice, Howard, 2012 ; PNUD, 2016).

Entre 1976 et 2014, les quantités de poissons exportés sur le marché international ont plus que triplé, passant d'un peu moins de 20 millions de tonnes à plus de 60 millions de tonnes. Et elles devraient augmenter davantage à l'avenir comme l'annonce la FAO[3] : « *Le commerce de poissons et de produits de la pêche continuera à se développer à un rythme soutenu, sous l'effet de l'augmentation de la consommation, des politiques de libéralisation des échanges, de la mondialisation des systèmes alimentaires et des innovations technologiques dans le domaine de la transformation, de la conservation, de l'emballage et du transport* » (2016).

À quels coûts social et environnemental ? Avec quelles conséquences pour les communautés de pêcheurs artisans dans le Sud qui dépendent de la ressource pour leur subsistance ? À l'heure où s'impose un nouveau discours sur la « croissance bleue », dans un contexte de compétition exacerbée et de pression croissante sur les écosystèmes aquatiques, ce numéro d'*Alternatives Sud* vise précisément à répondre à ces questions. Fruit d'une collaboration avec la CAPE (la Coalition pour des accords de pêche équitables), il s'inscrit dans la continuité d'une réflexion entamée voilà plusieurs années sur la problématique agraire, les enjeux agroalimentaires et le devenir des agricultures paysannes. Tout en proposant un état des lieux critique, quoique forcément partiel, de la situation de la pêche et de ses principaux enjeux, il entend ébaucher quelques pistes pour une autre mondialisation de la pêche. Mais revenons d'abord sur les ressorts du boom halieutique mondial et ses conséquences.

Le boom halieutique au 20e siècle : ressorts et conséquences

À l'échelle mondiale, la consommation de poisson a connu une hausse vertigineuse dans la seconde moitié du 20e siècle. Avec

3. La FAO estime en outre que près de 78 % des produits comestibles de la mer font l'objet d'une concurrence commerciale internationale (2016).

une croissance moyenne de plus de 3 % par an, la consommation de poisson est passée de 9,9 kilos en moyenne par an et par personne dans les années 1960 à 14,4 kilos dans les années 1990, pour atteindre aujourd'hui près de 20 kilos. À la fois cause et conséquence de l'explosion de la demande en produits de la mer pour la consommation humaine directe ou d'autres utilisations industrielles (farine et huile), la production est passée de 4,5 millions de tonnes au début du 20e siècle à 70 millions en 1970, a franchi le cap des 100 millions en 1989, pour se situer aujourd'hui à environ 167 millions de tonnes, dont près de 93,4 millions issues de la seule pêche de capture, marine (81,5 millions de tonnes) et continentale (11,9 millions de tonnes). Des chiffres qui n'incluent pas les volumes rejetés à la mer ni ceux difficilement quantifiables de la pêche illégale (Chaussade, 2009 ; FAO, 2016). Quoi qu'il en soit, si la tendance actuelle se poursuit, la consommation annuelle par habitant devrait s'élever à 21,8 kilos (équivalent poids vif) par habitant contre à peine 3 kilos un siècle plus tôt, et la production totale de la pêche de capture et de l'aquaculture devrait atteindre au bas mot 196 millions de tonnes, dont près de 102 millions viendront des productions aquacoles, lesquelles sont supposées compenser la stagnation prévisible des captures (*ibid.*).

L'industrialisation des mers

Spectaculaire, ce boom de l'halieutique au 20e siècle a été rendu possible grâce à deux évolutions majeures, elles-mêmes étroitement imbriquées. La première est la constitution progressive d'un vaste marché globalisé pour les produits de la mer sous l'impulsion d'abord du développement du transport (maritime, ferroviaire et routier) et de l'amélioration des procédés de conservation, double révolution du « rail et de la glace » qui réduira les distances physiques et permettra de préserver la qualité des produits de la mer, tout en les rendant plus accessibles, physiquement et financièrement. Après la Seconde Guerre mondiale, l'essor des classes moyennes urbaines, la hausse des niveaux de vie et la modification du goût et de la diète alimentaire contribueront à leur tour à dynamiser la production et les échanges. Enfin, à partir des années 1980, la multiplication des accords de libre-échange et des accords de pêche accélérera le processus d'intégration de la plupart des marchés, en levant les barrières à l'import-export et aux investissements.

La seconde évolution, simultanée, concerne plus spécifiquement les innovations techniques apportées aux bateaux, aux outils et aux procédés de pêche et de conservation qui lèveront les derniers obstacles à l'exploitation – aujourd'hui presque totale – de l'immense vivier aquatique, et contribueront à l'industrialisation de la filière. Déjà entre 1880 et 1930, l'invention du chalut (vaste filet en forme d'entonnoir), le remplacement des navires en bois par des navires en acier et leur motorisation bouleversent complètement le secteur de la pêche, en permettant un allongement du temps passé en mer et un accroissement des captures (de 5 millions de tonnes en 1900 à 15 millions de tonnes en 1940). Parallèlement au perfectionnement des engins, on assiste aussi à de nombreux progrès dans le domaine des méthodes de conservation : chambres froides et invention surtout de l'appertisation qui donnera un coup de fouet à l'industrie de la conserve.

Après les années 1950, et surtout à partir des années 1970, un autre pas décisif est franchi dans l'« industrialisation de l'océan mondial » avec l'apparition d'immenses navires usines, capables de rester en mer plusieurs mois et d'y traiter directement leurs prises. Bientôt, leurs armateurs mettront les nouvelles technologies au service de leur activité de prélèvement massif (repérage des bancs par sonar, puis satellite, GPS, etc.). Toutes ces innovations permettront à la filière pêche de s'affranchir des distances physiques et des limites temporelles, de partir à la conquête de nouveaux territoires et de contribuer pleinement à la « *mondialisation massive et rapide des produits de la mer* » (Noël, 2013).

De fait, comme le note Jean Chaussade, ce boom de l'halieutique est donc à la fois la cause et le résultat d'« *un double mouvement d'extension : à terre, de l'aire de commercialisation des produits de la pêche ; en mer, des zones de pêche à la quasi-totalité des plateformes continentales. Pour résumer, on a assisté en un demi-siècle à une révolution halieutique et aquacole qui a vu l'offre et la demande se stimuler mutuellement dans une spirale ascendante encore loin d'être achevée aujourd'hui* » (2009). Mais la « *traque du poisson dans ses derniers retranchements* », pour satisfaire une demande croissante, a conduit aussi, selon le géographe des pêches, à un triple résultat négatif.

Le plus médiatisé est sans nul doute la surpêche, à savoir l'exploitation de nombreux stocks de poisson, au-delà de leur capacité de renouvellement. Ainsi d'après les estimations de la FAO, en

2013, près de 31,4 % des stocks de poisson dans le monde étaient surexploités et 58,1 % étaient exploités au maximum, parmi lesquels les dix espèces les plus productives, qui constituent environ 27 % de la production mondiale (2016).

Étroitement lié à la situation biologique des stocks et à leur répartition, le deuxième résultat a été la hausse constante des coûts d'exploitation des activités de pêche qui, associée à une surcapacité chronique, a entraîné une baisse de la rentabilité de nombreuses entreprises de pêche et, partant, a précipité l'endettement et la faillite des plus petites d'entre elles (ou les moins capitalisées). Un processus qui a avant tout profité aux gros acteurs du secteur capables de faire face à la concurrence en augmentant les prises et les quantités de poissons débarquées, accroissant davantage la pression sur les stocks – un cercle vicieux que les importantes subventions accordées par les États à leur pêche industrielle ont contribué à renforcer.

Troisième résultat enfin, la pression exercée par cette course au poisson sur les travailleurs des entreprises de pêche, soumises à des impératifs de rentabilité à court terme : allongement de la durée des sorties en mer, accélération du rythme de travail à bord et sur terre (dans les usines de traitement et de conditionnement), etc., le tout entraînant un accroissement de la pénibilité et de nombreux accidents (Chaussade, 2009). Notons aussi que cette recherche du profit immédiat a poussé de nombreuses entreprises de pêche à s'enregistrer sous des pavillons de complaisance pour tirer profit non seulement d'une législation fiscale très avantageuse, mais aussi d'une législation du travail plus que permissive.

À cette course à la rentabilité, et à la pression qui s'en est suivie sur les stocks et les travailleurs de la pêche, il faut pourtant ajouter une quatrième conséquence de cette mondialisation : la multiplication des conflits autour de l'exploitation, de la gestion et de la distribution des ressources halieutiques, et l'exacerbation des « *inégalités territoriales, tant à différents maillons de la filière (de l'amont vers l'aval) qu'à diverses échelles (du local et global)* » (Noël, 2013).

Délocalisation au Sud et émergence de nouvelles puissances halieutiques

À partir des années 1960-1970, la dégradation des stocks en Méditerranée et dans l'Atlantique Nord et les contraintes posées

par l'introduction de quotas et d'interdictions de pêche, amènent les principales flottes européennes – française, espagnole et scandinave surtout – alors premières puissances halieutiques avec le Japon, l'URSS et les États-Unis, à jeter leur dévolu sur de nouvelles zones de pêche, plus au Sud. Quittant le rayon d'action qui est le leur depuis plusieurs siècles, la plupart des navires européens visent alors les eaux poissonneuses du plateau continental ouest-africain, puis se déportent sur la façade est du continent, pour ensuite écumer l'océan Indien à l'intérieur d'un périmètre qui va du golfe d'Aden à l'Antarctique et s'étend jusqu'à l'île de la Réunion (Mora, 2012 ; Campling, Havice et Howard, 2013). Parallèlement, on assistera à une poussée identique vers le Pacifique Sud, qui verra l'arrivée massive, dès 1950, de navires de pêche nord-américains, japonais et soviétiques, rejoints bientôt par les grandes armadas asiatiques (chinoise et coréenne en particulier).

Face à cette ruée « occidentale et asiatique » sur les stocks de poisson dits démersaux (morue, lieu, merlan, etc.) ou pélagiques (thon, harengs, maquereau, chinchards, etc.) des mers du Sud, pour satisfaire une demande au Nord sans cesse croissante, les États riverains vont élargir leurs eaux territoriales, enclenchant une réaction en chaîne qui aboutira au rétrécissement considérable des espaces juridiquement libres des océans.

Initié par plusieurs pays latino-américains situés en bordure du Pacifique Sud (Pérou, Chili, Équateur, Colombie, Panama, Nicaragua, Costa Rica, Salvador) qui décidèrent unilatéralement de repousser la limite de leurs eaux territoriales jusqu'à près de 600 miles de leurs côtes, suivis directement par les pays scandinaves et asiatiques puis, bien plus tard, par les pays africains, ce premier mouvement d'enclosure des mers va finalement déboucher sur la conférence de Kingston Montego Bay (Jamaïque) et la signature de la convention des Nations unies sur le droit à la mer.

Comparée par certains à la fameuse conférence de Berlin de 1885 sur le partage de l'Afrique, cette convention entendait notamment régler les conflits maritimes engendrés par la mondialisation halieutique[4]. Remettant en question le principe de la « *mare liberum* », elle bétonnera dans le droit international trois nouveaux

4. Outre la pêche, le contrôle du transport dans leurs eaux territoriales et l'appropriation des richesses énergétiques et minérales supposées enfouies dans les sous-sols de leurs eaux territoriales étaient au centre de ces négociations.

concepts territoriaux : la notion de mer territoriale (12 miles nautiques au lieu de trois), celle de zones contiguës (24 miles) et de zones économiques exclusives (ZEE), à savoir des espaces dans lesquels l'État riverain n'exerce que des droits de nature économique (jusqu'à 200 miles nautiques)[5].

Désormais, les États côtiers auront la haute main sur la gestion des pêcheries et l'octroi de concessions ou quotas de pêche : droits qu'ils n'hésiteront pas ensuite à céder massivement au privé dans un contexte de libéralisation accélérée. Phénomène paradoxal donc que cette globalisation halieutique, associant une rhétorique d'ouverture des frontières et une nouvelle dynamique d'enclosure.

La naissance des « zones économiques exclusives » oblige les pays européens, l'URSS, et plus tard la Chine, à négocier avec les pays riverains des accords de pêche permettant à leurs flottes d'accéder sous conditions techniques et financières aux ressources halieutiques se trouvant dans les ZEE. L'Union européenne négocie ainsi, en 1979, son premier « accord de pêche » avec le Sénégal. Une quinzaine d'autres pays africains suivront.

Le droit de la mer exige alors que les flottes étrangères pêchant sous accord se limitent à accéder aux ressources qui ne peuvent être pêchées par les pêcheurs du pays riverain. Mais la réalité est tout autre. La faiblesse des structures étatiques des pays riverains et le manque de reconnaissance de l'importance des activités de la pêche artisanale locale ouvrent plutôt la porte aux abus. Menacée par la compétition directe avec les chalutiers industriels étrangers, notamment européens, la pêche artisanale africaine va toutefois se mobiliser et, avec l'appui d'organisations européennes, amener graduellement des améliorations dans les accords avec l'Union européenne, qu'ils veulent aujourd'hui généraliser à l'ensemble des accords de pêche.

Les pays riverains signataires encaissent certes des compensations financières et redevances versées par les pays et les flottes étrangers en échange de l'accès à leurs ZEE, mais ces montants sont souvent bien maigres comparés à la valeur des prises sur le marché international. Dans son rapport sur les pêches, Olivier De Schutter note ainsi que des études réalisées dans les années 1990

5. À ces notions s'est ajoutée, plus tard, celle de zone de pêche exclusive pour les archipels à la géographie complexe, la haute mer demeurant un domaine « libre et ouvert à tous sans entrave » (Louchet, 2015).

démontrent que les accords de pêche proposés par l'Union européenne ont créé sept fois plus de valeur pour les pays européens (France et Espagne en particulier) que pour leurs partenaires du Sud. Autre cas de figure, les pays de l'océan Pacifique occidental et central n'auraient perçu que 6 % de la valeur estimée à trois milliards de dollars des accords de pêche bilatéraux qui régissent la pêche au thon.

Encore faut-il avoir ici aussi à l'esprit que dans nombre de ces États, gangrenés par la corruption – alimentée souvent d'ailleurs par les armateurs étrangers –, les revenus tirés de l'octroi de concessions et quotas de pêche aux flottes étrangères sont souvent rapatriés vers d'autres pays ou accaparés par une élite politique peu soucieuse d'améliorer le sort de la population et peu pressée de lutter efficacement contre le fléau de la surpêche et de la pêche illégale. Bref, dans ce processus, ce sont bien souvent, note De Schutter, « *les entreprises exportatrices* (qui) *se taillent la part du lion, au détriment de l'amélioration de la sécurité alimentaire des pêcheurs et des travailleurs de la pêche* » (2012).

Une poignée de pays du Sud vont choisir une autre voie que celle de la vente de droits d'accès aux flottes étrangères. Ainsi, pour exploiter les stocks colossaux de pélagiques se trouvant sur leurs nouvelles eaux territoriales, Pérou et Chili se constituent une importante flotte industrielle minotière, devenant ainsi respectivement les premier et deuxième exportateurs mondiaux de farine et d'huile de poisson, dont la demande va exploser dans les années 1980. Comme ces derniers, plusieurs pays émergents s'imposeront ainsi comme de nouvelles puissances halieutiques : le Vietnam, l'Indonésie, l'Inde, la Thaïlande, les Philippines, le Maroc, l'Égypte et, bien sûr, la Chine, qui deviendra à la fois premier producteur et premier exportateur de produits issus de l'aquaculture et de la pêche de capture (FAO, 2016).

L'arrivée de ces nouveaux acteurs aura une double conséquence. D'une part, elle contribuera à déplacer la frontière halieutique vers les zones poissonneuses les moins exploitées, tout en accentuant la pression sur les stocks mondiaux, d'autre part, elle contribuera à l'« asianisation » du système d'exploitation halieutique, et son déplacement selon un axe Nord-Sud et Ouest-Est. L'« *augmentation de l'offre et de la demande en produits de la mer*, résume ainsi Julien Noël, *esquisse, au fur et à mesure de la mondialisation des activités de pêche, une nouvelle carte du monde : exploitation*

d'espèces de plus en plus nombreuses, élargissement de l'espace des flottes industrielles à l'ensemble du système océanique mondial, modifications des hiérarchies productives (transferts européens vers les puissances asiatiques), extensions des aires de distribution et de consommation grâce aux nouveaux modes de conservation » (2013).

Mais ce processus de (re)territorialisation des mers et de redistribution des cartes au niveau de la production, dans un contexte de concurrence exacerbée, de libéralisation des échanges et d'accroissement de la demande n'a pas profité de la même manière à tous les pays du Sud, et moins encore aux pêcheurs artisans et communautés de pêche artisanale. Comme le note en effet encore le géographe, parce qu'elle tend à « *mettre en concurrence des systèmes différents et spécialisés* », la « *mondialisation halieutique* » a débouché au contraire sur une « *explosion des inégalités* » (*ibid.*).

La globalisation halieutique : un océan d'inégalités

La part des pays en développement (y compris la Chine) dans le commerce mondial de poissons n'a cessé de croître depuis quarante ans. Entre 1976 et 2014, elle est passée de 37 % à 54 % des exportations mondiales, soit environ 60 % du volume de poisson commercialisé sur les marchés internationaux, pour un revenu net estimé à 42 milliards de dollars (FAO, 2016). Mais ce qui apparaît à première vue comme un rééquilibrage du commerce international, sinon une plus juste répartition des ressources et des profits liés à l'exploitation des océans, ne doit faire illusion : ce déplacement du centre de gravité s'est accompagné d'un accroissement des inégalités dans le système halieutique globalisé.

En effet, d'après la FAO, à peine vingt-cinq pays assuraient près de 82,7 % des captures en 2014, et dix pays seulement étaient responsables de près de 60 % de ces prises. En réalité, la plus grande partie de la hausse de la production, ces dernières décennies, a été assurée par la Chine (plus de quatorze millions de tonnes en 2014), ce qui relativise les retombées pour les pays du Sud de cette croissance. Actuellement évaluée à près de vingt kilos par an et par personne en moyenne, l'offre mondiale de produits de la pêche et de l'aquaculture masque mal les énormes disparités qui existent entre les pays pauvres et les pays industrialisés sur le plan de la consommation. Les premiers consomment en moyenne 26,8 kilos par an par an par habitant, contre un peu plus de 14 kilos en moyenne

dans les pays en développement, 7,6 kilos dans l'ensemble des pays à faible revenu et à déficit vivrier, et moins encore dans les zones arides d'Afrique subsaharienne (FAO, 2016 ; Kolding *et al,* 2016)[6].

Bien entendu, cette asymétrie en termes de consommation n'est pas sans conséquence. D'une part, elle a renforcé les phénomènes de concentration en aval de la filière « pêche » et accéléré la mainmise des transnationales états-uniennes, européennes et japonaises sur les ressources, les pays du trio étant responsables de plus de trois quarts des importations en produits halieutiques au niveau mondial. D'autre part, elle s'est traduite, selon Jean Chaussade (2009), dans un contexte de libéralisation croissante, par un véritable « transfert de protéines », du Sud vers le Nord, pour satisfaire la demande toujours plus soutenue des pays industrialisés et émergents, lesquels à leur tour mettent la main sur les filières, accaparent l'essentiel de la rente aquatique et orientent la production mondiale. Aux « *espaces de production encore relativement dispersés, bien que de plus en plus "asianisés"*, note ainsi Julien Noël, *répondent des espaces de distribution et de consommation toujours concentrés en Occident* » (2013).

Résultat des courses, dans le Sud, des millions de pêcheurs artisans ont assisté, impuissants, à la diminution de leurs prises, tandis que plusieurs « nouvelles » espèces de poissons se sont invitées à la table d'une population européenne, asiatique et nord-américaine de plus en plus ichtyophage. Pour ne rien arranger, du fait de la proximité de leurs zones de pêche du littoral, les pêcheurs artisans et les communautés de pêche artisanale sont devenus les premières victimes des pollutions industrielles des côtes qui conduisent à la raréfaction du poisson et à l'acidification des océans à l'origine de zones mortes de plus en plus nombreuses ; et, plus récemment, du changement climatique qui, selon les experts, pourrait entraîner une migration massive des espèces vers l'hémisphère Nord, participant donc d'un nouveau transfert de protéines ! Sans parler de la pression exercée sur ces populations par la multiplication des projets industriels, aquacoles, touristiques et de conservation écologique, nouvelles dynamiques en cours d'accaparement des océans qui déstructurent le tissu social et dépossèdent les communautés côtières de leurs moyens de subsistance. Nous y reviendrons.

---

6. Certaines données montrent même une diminution de la consommation en Afrique.

Réponses internationales à la crise de la ressource

Depuis la quasi-disparition de la morue (ou cabillaud) dans l'Atlantique nord, dans les années 1950-1960, la surpêche et son corollaire, l'effondrement des stocks dans de nombreuses zones, s'invitent régulièrement au cœur des débats internationaux sur la pêche. Année après année, ONG, institutions internationales et agences scientifiques tirent la sonnette d'alarme, certains allant même jusqu'à prédire une « aquacalypse » imminente : l'extinction des principales espèces de poissons d'ici 2048, à moins de réduire les captures de moitié[7]. Face à cette catastrophe annoncée, aux effets économiques, sociaux et environnementaux incalculables, les institutions internationales et les gouvernements, rejoints bientôt par les grands acteurs, privés et publics, du secteur et même venus d'autres horizons, ont multiplié rencontres, sommets et plans d'action pour lutter contre la surpêche et l'effondrement des stocks. S'y dessineront trois types de stratégies pour répondre à la crise de la ressource et assurer la pérennité des approvisionnements.

« Privatiser ou périr »

Dès la fin des années 1960, les économistes néoclassiques, dont les théories connaissent alors un regain d'intérêt, se penchent sur la problématique de la crise des ressources et en désignent la principale cause : l'absence de droits de propriété. Dans son article séminal sur la « tragédie des communs », publié en 1968, Garrett Hardin, postule ainsi que la surexploitation d'une ressource naturelle limitée (quoique renouvelable dans le cas du poisson) est la conséquence directe de l'accès illimité et sans entrave à cette même ressource. Du fait précisément de son statut de bien commun, ses utilisateurs négligeraient de prendre en compte, dans leur calcul économique, les coûts liés à son exploitation et sa surexploitation. Dans un contexte de compétition ouverte, ils tendraient plutôt à accroître leurs investissements (et à exploiter donc davantage la ressource) pour faire face à la baisse de rentabilité, entraînant tour à tour surcapitalisation, surexploitation et crise économique liée à l'effondrement des stocks. Mettre fin à ce cercle vicieux implique donc de limiter l'accès aux océans et à ses ressources, soit en les nationalisant (extension des souverainetés et droits territoriaux),

7. Voir à ce sujet Le Sann, 2013.

soit en introduisant des nouveaux droits de propriété (Mansfield, 2004 ; Barbersgaard, 2016).

La « tragédie des communs » inspirera par la suite la plupart des décisions et des politiques publiques en matière de gestion des pêches et de lutte contre la surpêche. Elle justifiera dans un premier temps l'élargissement des eaux territoriales et la gestion publique des pêcheries, via l'établissement de quotas de pêche et la délimitation de zones d'interdiction. Et elle servira de base théorique à la dénonciation des subventions accordées par les États à leur flotte de pêche. Mais, à partir des années 1980-1990, dans un contexte d'hégémonie croissante du modèle néolibéral, elle légitimera la cession par les États de leurs droits de propriété au secteur privé, donnant ainsi le feu vert à un vaste processus de privatisation des milieux naturels et des ressources aquatiques (Mansfield, 2004).

« *Sans droits de propriété,* écrivait en 2000 l'économiste des pêches R. Arnason, dans une version néolibérale radicale de la tragédie des communs, *la société humaine est condamnée à une pauvreté abjecte, pas très différente des versions les plus avancées des sociétés animales* […]. *Les pêches disparaîtront à moins que des droits de propriété appropriés ne soient définis, imposés et renforcés* » (cité dans Barbersgaard, 2016). Et comme il allait de soi pour les chantres du marché que ce dernier garantissait l'utilisation optimale des ressources, il fallait diviser la nature en parcelles échangeables et commercialisables garanties par des droits de propriété privée, clairs et consolidés, qui prendront la forme notamment de « quotas individuels transférables » (QIT). De nombreux États – comme le montre le cas emblématique du Chili dans ce volume d'*Alternatives Sud* – n'hésiteront dès lors plus à transférer, via l'octroi de ces droits d'accès, leurs territoires de pêche et ressources halieutiques au secteur privé, sous l'injonction : « privatiser ou périr » ! (Mansfield, 2004 ; Barbesgaard, 2016).

Si elle a trouvé sa justification dans le corpus économique de la théorie néoclassique, la privatisation des ressources et des territoires aquatiques a aussi trouvé sa raison d'être dans des motifs d'ordre purement environnementaliste. Avec la montée de l'« *environnementalisme de marché* », précise Mads Barbersgaard, l'argument initial des économistes néoclassiques, selon lequel des « *droits de propriété privée étaient nécessaires pour contrer la crise économique des pêches a été supplanté par un argument environnemental. La privatisation n'est plus seulement nécessaire pour*

des raisons économiques, mais en raison aussi de l'hypothèse selon laquelle la propriété (ownership) *favorisera la "bonne gestion"* (stewardship) *»* (2016).

Préserver, valoriser et labelliser la ressource

Un important courant « conservationniste » émerge à partir des années 1970, à l'instigation de scientifiques, de grandes ONG et fondations internationales (WWF, Conservation International, Union internationale pour la conservation de la nature, Ocean Conservancy, etc.), d'origine essentiellement anglo-saxonne, et de quelques entreprises privées, qui se donnera pour objectif de préserver « coûte que coûte » les milieux naturels, quitte à les protéger de toute intervention humaine. Dans un contexte international marqué par la crise économique, les premiers ajustements structurels dans le Sud et la diminution des budgets et subventions alloués au développement des pêches, leurs actions sur le terrain et leur lobbying auprès des institutions internationales et des gouvernements nationaux aboutiront à la mise en place de nombreux projets de conservation des écosystèmes marins, aquatiques ou semi-aquatiques.

Conçues comme « *des outils de préservation et gestion de la biodiversité côtière et marine* », de multiples aires marines protégées (AMP) seront ainsi établies dans des zones d'« *intérêts écologiques, touristiques ou halieutiques majeures* », supposées « *libres d'accès* » (Sharma et Rajagopalan, 2012). En 2015, près de 3,4 % des océans étaient officiellement protégés, d'après le WWF (2015). Bien qu'en constante augmentation, cette proportion reste toutefois encore loin de l'objectif que s'est donné la convention des Nations unies sur la diversité biologique, à savoir la conservation d'au moins 10 % des aires marines et côtières d'ici 2020, et bien plus loin encore de l'objectif visé par l'Union internationale pour la conservation de la nature : l'établissement de zones de protection totale sur 30 % des zones marines et côtières (TNI, Masidundise, Afrika Kontakt et WFFP, 2014 ; Reuchlin-Hugenholtz et McKenzie, 2015).

La création de nouvelles zones de protection marine et côtière, ou leur extension, pour répondre aux engagements internationaux en la matière est précisément l'un des défis que s'est donné le Partenariat mondial pour les océans (PMO), lancé à l'initiative de la Banque mondiale et appuyé par une coalition hétéroclite de puissants acteurs, publics et privés : gouvernement nationaux

(Norvège, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, etc.) et organisations internationales, agences d'aides au développement (USAID, DFID, NORAD, etc.), grandes fondations philanthropiques, dont les fondations familiales Wolton et Moore[8], plusieurs grandes ONG environnementales (Conservation International, IUCN, WWF, etc.), grands organismes de certification privée et fédérations de producteurs (Marine Stewardship Council, Global Aquaculture Alliance, Aquaculture Steward Council, World Ocean Council, etc.), centres de recherche, bureaux d'expertise, etc.

Présenté lors du Sommet mondial pour les océans organisé par *The Economist*, en 2015, comme le nouveau plan international pour la prise en charge et la gestion des océans et des pêches, le PMO se donne un triple objectif : l'accroissement de la production des pêches et de l'aquaculture dites « durables », pour atteindre la sécurité alimentaire sans compromettre la reproduction de la ressource ; la préservation de la biodiversité et des habitats côtiers et océaniques d'intérêt majeur ; et la réduction des pollutions et la lutte contre le réchauffement climatique.

Pour y arriver, les acteurs et les investissements privés sont activement mobilisés. Et les solutions fondées sur le marché vivement encouragées, via la promotion des partenariats publics-privés, des réformes des pêches basées sur des droits d'accès, le développement de nouvelles industries maritimes durables et, surtout, la valorisation financière des océans et de leur capital naturel, dont la valeur est estimée à quelque 24 000 milliards de dollars ! Passer à 10 % d'aires marines protégées dans l'océan d'ici 2020, estime ainsi le WWF, permettrait de générer 420 milliards de dollars de bénéfices (TNI *et al.,* 2014 ; Reuchlin-Hugenholtz et McKenzie, 2015). De quoi convaincre les investisseurs les plus réticents…

« Marchandiser la planète pour la sauver » (*Alternatives Sud*, 2013), tel est le credo de l'« économie bleue », version aquatique de l'« économie verte » présentée au Sommet de Rio+20 comme un « modèle de prospérité économique durable » pour la planète. Articulant objectifs de croissance et impératifs environnementaux, il tend à s'imposer aujourd'hui comme le nouveau paradigme dans lequel devront s'inscrire toutes les politiques en matière de gestion des pêches, de préservation des écosystèmes marins et d'optimalisation « durable » des ressources des océans, lacs, cours d'eau,

8. Respectivement propriétaire de Walmart et cofondateur d'Intel.

côtes et berges. Comme le PMO et plusieurs initiatives récentes (Costal Fisheries Initiative, Blue Carbon Initiative, etc.), ses orientations combinent « *privatisation, conservation et financiarisation sur base d'une valorisation financière du "capital naturel" et de ses services écosystémiques et non plus seulement des ressources marines* » (Le Sann, 2015).

La « bonne gestion de la ressource » est également l'argument de vente principal des labels de pêche dits durables, comme le fameux MSC (Marine Stewarship Council). Présentés comme une réponse à la surpêche et à la pêche illégale, ils n'en sont pas moins l'objet de nombreuses critiques. Attribuées par des organismes privés, en association étroite avec les grandes entreprises du secteur, ces certifications correspondent surtout aux intérêts des pêches industrielles et des distributeurs. Formidable outil de pénétration et de contrôle du vaste marché des consommateurs « sensibilisés » d'Europe ou d'Amérique du Nord et catalyseur d'importants bénéfices – la production halieutique labellisée a été multipliée par quarante entre 2003 et 2015, représentant aujourd'hui près de 14 % du marché –, ces logos constituent un saint Graal inaccessible pour les petites pêches (Le Sann, 2014 ; Pnud, 2016).

L'aquaculture pour préserver la sécurité alimentaire

Pour continuer à assurer l'approvisionnement des marchés internationaux et préserver les stocks sauvages, l'aquaculture demeure enfin l'une des principales options privilégiées par les acteurs internationaux, d'autant que ce secteur dispose de l'un des potentiels de croissance les plus élevés. Connaissant une expansion continue depuis plusieurs décennies, la part de l'aquaculture dans l'offre halieutique est passée de 7 % en 1974, à 26 % en 1994 et 39 % en 2004, pour atteindre plus de 50 % aujourd'hui, soit 73,8 millions de tonnes, pour une valeur estimée à 160,2 milliards de dollars. Et, en 2025, la production aquacole devrait atteindre 102 millions de tonnes, soit près de 52 % de la production halieutique mondiale, et 57 % du poisson destiné à la consommation humaine, l'essentiel des approvisionnements étant assuré par les pays asiatiques, Chine, Inde, Vietnam et Bangladesh principalement (FAO, 2016).

Promue au seuil des années 1980 auprès des pays en développement comme une réponse aux difficultés rencontrées par les petites pêcheries du Sud, comme un outil de lutte contre la pauvreté et comme une opportunité économique, via la production et

l'exportation d'espèces commercialisables sur les marchés internationaux, le développement de ce secteur qui aujourd'hui dynamise le plus les échanges en produits halieutiques n'en pose pas moins de nombreuses questions (De Schutter, 2012).

Des discours légitimateurs à déconstruire

Les discours dominants qui orientent les politiques internationales en matière de gestion des pêches affirment qu'il est possible d'accroître la production halieutique, pour faire face à une demande croissante, et d'assurer la restauration des stocks et la préservation des écosystèmes aquatiques, tout en atténuant les effets de la pollution et du réchauffement climatique. Et le développement de l'aquaculture à grande échelle, la mise en place des régimes de propriétés « claires, individuelles et sécurisées », l'accroissement du nombre d'AMP et de zones d'interdiction de pêche, le renforcement des capacités institutionnelles des États les plus pauvres, la généralisation de mécanismes basés sur le marché pour assurer à la fois production et conservation ou encore l'établissement de nouveau cadre politique pour stimuler l'investissement « responsable » à grande échelle permettraient d'atteindre ces objectifs (TNI *et al.,* 2014). Comme le notent nombre de spécialistes critiques de la pêche, ces discours s'appuient souvent sur des idées reçues, des généralisations abusives ou encore des postulats erronés ou peu nuancés, au risque d'entraîner des résultats exactement inverses à ceux recherchés.

La fausse solution de l'aquaculture

Il en va ainsi de l'aquaculture présentée depuis longtemps par ses plus ardents défenseurs comme une solution miracle à la crise de la ressource. Pourtant, « *l'idée de remplacer le poisson sauvage par du poisson d'élevage ne résiste pas à la plus petite analyse écologique* », note Jean-Sébastien Mora (2012). Car le développement des activités aquacoles a été de pair avec une hausse vertigineuse de la demande en farines de poisson pour nourrir saumons, bars ou dorades. Dans une logique perverse, il a favorisé l'exploitation intensive de certains stocks, jugés moins nobles car de plus faible valeur marchande (hareng, sardine, anchois du Pérou, etc.) et participé à l'essor de la pêche industrielle minotière, qui représente aujourd'hui à elle seule près d'un tiers des captures mondiales, soit 30 millions de tonnes, destinées en grande partie à la

consommation animale. Qui plus est, tout en accentuant la pression sur les ressources halieutiques, ce transfert de protéines constitue selon Jean Chaussade une véritable « absurdité biologique », dans la mesure où il ne se traduit par aucun gain nutritionnel (2011). On estime en effet qu'il faut en moyenne entre un et quatre kilos de poissons sauvages pour produire un kilo de poissons d'élevage…[9]

Le développement de l'aquaculture sur le modèle de l'agriculture productiviste n'a pas été non plus sans conséquence environnementale importante : perte de diversité biologique, occupation et dégradation de écosystèmes indispensables à la reproduction des poissons sauvages (mangroves notamment), perte de biodiversité des milieux naturels et de diversité génétique des spécimens, pollution des eaux par les déjections et l'utilisation massive d'hormones, de médicaments et d'antibiotiques, prolifération des maladies, etc. (Mora, 2012). Grande dévoreuse d'espaces littoraux, l'expansion à grande échelle des activités aquacoles pour satisfaire la demande croissante des pays industrialisés s'est faite également au détriment des pêcheurs artisans et des communautés littorales d'Amérique centrale et du Sud, de Chine, d'Asie du Sud et du Sud-Est. Que l'aquaculture productiviste œuvre au renforcement de la sécurité alimentaire au niveau local relève ici encore de l'idée reçue, l'essentiel de sa production étant exportée (De Schutter, 2012 ; TNI *et al.*, 2014)

Des ressources « universellement » dégradées en raison de l'absence de droit de propriété ?

La double prémisse sur laquelle repose toutes les politiques en matière de gestion des pêches et des ressources halieutiques mérite aussi d'être questionnée : l'idée que l'effort de restauration devrait porté sur des stocks « universellement » dégradés et la fameuse « tragédie des communs » qui s'expliquerait par l'absence de droits de propriété sur les ressources. Alain Le Sann soutient un point de vue radicalement différent. Le président du collectif « Pêche et développement » affirme ainsi que si la « *surpêche est une réalité, elle est loin d'être nouvelle* […] *elle n'est pas généralisée. Elle concerne environ un tiers des stocks et dans bon nombre de pays développés, elle a été fortement réduite, y compris en Europe*

9. Ce ratio est toutefois moins élevé aujourd'hui en raison du remplacement des protéines animales par des protéines de soja, dont les monocultures intensives sont également très destructrices pour les milieux naturels.

depuis plusieurs années. Quant à la tragédie des communs, il s'agit en fait de la tragédie des espaces en libre accès » (Le Sann, 2014).

Il ne s'agit certes pas de nier la réalité de la « surpêche » et de ses conséquences, mais d'en appeler à un diagnostic plus nuancé et davantage critique. Comme l'affirme en effet un récent rapport : « *Même si il y a un consensus de base selon lequel les stocks de poissons dans le monde connaissent beaucoup de stress et de pression continue en raison d'activités humaines, l'"universalisation" de la surexploitation des poissons brouille la réalité selon laquelle la détérioration de certains stocks se rapporte plus à des espèces, des contextes et à des acteurs spécifiques. Une analyse qui ne tient pas compte de cette réalité marginalise les questions importantes relatives à l'utilisation des ressources et aux droits des utilisateurs – qui pêche dans les eaux appartenant à qui ? Pour quoi ? Et quels sont les acteurs qui capturent le plus et qui font le plus de dégâts* » (TNI *et al.,* 2014).

En fait, cette insistance sur le caractère « universel » de la dégradation des stocks et sur les efforts collectifs qu'il s'agirait de fournir élude la question centrale des responsabilités réelles dans cette surexploitation des écosystèmes marins, en particulier celles des pays industrialisés : fuite en avant capitaliste, concurrence exacerbée, établissement de rapports de type néocoloniaux au travers des accords de pêche inégaux, subventionnement de flottes industrielles destructrices, explosion de la demande au Nord, etc.[10]. Elle tend à passer sous silence le fait que la diminution des ressources touche principalement les populations côtières des pays du Sud. Pire, selon Alain Le Sann « *le déferlement médiatique sur l'épuisement des ressources marines et la surpêche,* […] *sert de prétexte pour justifier le mouvement de privatisation* » (2014).

L'accent mis sur la nécessité d'introduire des droits de propriété et d'accès appropriés et sûrs procède de la même logique. Tout en niant l'existence dans le monde de la pluralité des systèmes traditionnels collectifs de gestion des pêches et des ressources, ou

10. Selon une étude récente, treize transnationales contrôlent entre 11 et 16 % des prises mondiales (entre 9 et 13 millions de tonnes) et 19 à 40 % des stocks les plus importants et les plus valorisables sur les marchés internationaux, y compris des espèces qui jouent un rôle écosystémique de premier plan. Ces compagnies dominent tous les segments de la production halieutique, bénéficient de nombreuses subventions et exercent une influence décisive sur les décisions internationales en matière de pêche et d'aquaculture. Voir Österblom et al., 2015.

droits d'accès coutumiers, il ouvre la voie à l'accaparement des ressources et territoires de pêche, au nom d'une « gestion responsable du capital naturel », au détriment des pêcheurs artisans et communautés traditionnelles de pêche. Ce phénomène d'accaparement n'est pas neuf, mais il a pris de l'ampleur, a changé de nature. Il s'est accéléré et généralisé ces dernières années sous l'impulsion notamment de la nouvelle économie bleue (TNI *et al.*, 2014).

Une « nouvelle » dynamique d'accaparement des mers

Défini comme « *un important processus de saisie des ressources océaniques et halieutiques de la planète* » par « *des lois, politiques et pratiques qui (re)définissent et (ré)attribuent l'accès, l'utilisation et le contrôle des ressources* […] *au détriment des pêcheurs artisanaux et de leurs communautés* » et, plus largement, comme la « *capture, par les acteurs économiques les plus forts du contrôle sur les prises de décision concernant la pêche, y compris le pouvoir de décider comment et à quelles fins les ressources marines devront être utilisées, conservées et gérées actuellement et à l'avenir* » (*ibid.*), ce processus d'« accaparement des océans » prend aujourd'hui des formes multiples.

Énumérons les principales : négociation d'accords de pêche inégaux ; instauration de droits, sous la forme de quotas individuels transférables qui privent les pêcheurs artisanaux d'un accès à la mer ; privatisation des espaces littoraux pour faire place à de grands projets industriels, écologiques, touristiques, aquacoles et d'infrastructure au détriment des communautés ; création de vastes réserves marines pour des motifs écologique et/ou géostratégique interdisant les activités de pêche de populations qui traditionnellement en vivent ; contrôle toujours plus étroit des principaux circuits d'approvisionnement et monopolisation des marchés les plus prometteurs grâce à la « certification » par les grands opérateurs du secteur ; main basse par les États et acteurs privés sur les richesses du sous-sol des océans, et mainmise sur les politiques de pêche et de gestion des ressources, etc.

Toutes ces dynamiques convergent dans un même processus d'« appropriation par dépossession » qui entraîne « *non seulement la diminution du contrôle sur ces ressources par les pêcheurs artisanaux, mais aboutit également dans de nombreux cas, à leur destruction écologique et leur propre disparition* » (*ibid.*). Parmi les principaux acteurs de ce mouvement d'accaparement, l'on retrouve

bien entendu les États (pour des raisons économiques et géostratégiques) et les principaux opérateurs du secteur (flottes privées, supermarchés, etc.), mais aussi de plus en plus, le secteur financier et des investisseurs issus d'autres champs d'activités, appelés eux aussi à participer activement au développement de l'économie bleue.

N'oublions pas, enfin, le rôle joué par les grandes fondations et ONG conservationnistes occidentales, qui « militent » aux côtés de transnationales pour la création de gigantesques « zones marines sans pêche ». Leurs objectifs, note Alain Le Sann « *ne sont pas d'abord économiques*, *mais idéologiques et environnementaux. Leur idéal est celui du "wilderness", la nature vierge dont il faut exclure les pêcheurs* » (2014). Or, ces derniers sont sans nul doute la clé d'une politique des pêches associant l'amélioration des moyens de subsistance et la sécurité (souveraineté) alimentaire locale, le respect des droits humains, économiques, sociaux et culturels, et une gestion réellement durable des ressources.

Quelle alternative pour la pêche ?

La pêche artisanale dispose en effet d'atouts indéniables, tant en termes de réduction de la pauvreté et de renforcement de la sécurité alimentaire qu'en termes d'utilisation durable des ressources et de préservation des écosystèmes marins et côtiers. Représentant près de 90 % des actifs impliqués dans des activités de capture, auxquelles elle apporte revenus et moyens de subsistance, elle ferait vivre entre 120 et 185 millions de personnes dans le monde. Dont 50 % de femmes actives à tous les maillons de la filière artisanale, avant et après capture : traitement des produits, commercialisation, administration et participation directe aux activités primaires, de capture notamment, pour 19 % d'entre elles (Monfort, 2015).

Pratiquée au Sud principalement, la pêche artisanale joue un rôle majeur dans la mesure où « *les denrées aquatiques qui* [en] *sont issues – en premier lieu le poisson – représentent une source directe de nourriture pour des milliers de personnes vivant à proximité du littoral et/ou de plan d'eau, et tout particulièrement là où les autres sources de protéines animales se font plus rares (et plus industrielles)* » (Noël et Le Sauce, 2014). Pas moins de 95 % du poisson débarqué par la pêche artisanale – entre un tiers et la moitié des captures en mer et sur le continent – sont d'ailleurs consommés localement !

Si les quantités capturées par ces pêches sur les ressources halieutiques sont à peu près équivalentes aux quantités débarquées par les flottes industrielles, elles sont aussi beaucoup moins dispendieuses et destructrices pour les milieux naturels. Multispécifiques, beaucoup de ces pêches ont des rejets qui sont proches de zéro, tandis qu'ils atteignent entre huit et vingt millions de tonnes pour les pêches industrielles. Utilisant des techniques traditionnellement moins destructrices, elles sont également bien moins gourmandes en énergie : cinq millions de tonnes de carburant, contre 37 millions pour la pêche industrielle (De Schutter, 2012).

Enfin, il ne faut pas sous-estimer la contribution de ces pêches au développement local et à la structuration du tissu social et de l'identité culturelle des communautés littorales et territoires de pêche. Bref, si « *l'on raisonne en termes de durabilité* […] *c'est bien cette multitude de modèles artisans qui, fortement ancrés dans ces paysages, nous apparaissent comme les mieux à même de mener la préservation des ressources "naturelles", mais aussi celle de la communauté halieutique qui les exploite* » (Noël et Le Sauce, 2014).

En dépit de cela, les politiques nationales et internationales en matière de gestion des pêches tendent à minimiser la contribution de ces pêches au développement local et à une gestion plus durable des milieux aquatiques. Elles font généralement l'impasse sur les difficultés rencontrées par les pêcheurs artisans face à une concurrence mondiale exacerbée et des pressions croissantes qui détériorent leurs conditions de vie, ont entraîné une multiplication des conflits territoriaux et ont accentué les phénomènes de piraterie et de pêche illégale (Mora, 2012). Et, conçues au nom de la préservation de la ressource et de la sécurisation des approvisionnements, les nouvelles orientations internationales ne manqueront sans doute pas d'accentuer la marginalisation des communautés artisanales de pêche à l'avantage des principaux responsables de l'effondrement des stocks et de la destruction des milieux naturels.

Les promoteurs du Partenariat mondial pour les océans et d'autres initiatives similaires proposées dans le cadre de l'économie bleue prétendent bien entendu encourager la participation et veiller à la prise en compte des droits, intérêts et demandes de toutes les parties dans un processus qui se veut triplement gagnant, « *win-win-win* » : bon pour les affaires, la société et l'environnement (Barbesgaard, 2016). Mais leur discours droit-de-l'hommiste et consensuel résiste mal aux réalités de terrain, caractérisées par

des rapports de force inégaux et de nombreux conflits asymétriques pour le contrôle et l'accès aux ressources marines et côtières. Il ignore la très grande pluralité des systèmes de gestion communautaires et droits d'accès collectifs ou coutumiers existants dans le Sud, lesquels sont aujourd'hui menacés par une privatisation larvée.

Pourtant, la FAO estime elle-même qu'un « *système de gestion communautaire qui protège les droits d'accès de petits pêcheurs défavorisés est probablement la meilleure mesure en faveur des pauvres dans de nombreuses pêcheries artisanales* », dès lors que ce type de régime « *favorise l'accès aux ressources et aux zones côtières à un groupe d'individus bien déterminés* […] *qui fonctionne sur une connaissance écologique assez intime, détaillée et fonctionnelle des écosystèmes qu'il exploite. Déclinables à plusieurs niveaux, ces droits de propriété collectifs ne doivent pas uniquement porter sur les stocks, mais intégrer les territoires de pêche* » (cité dans Noël et Le Sauce, 2014). Associée à des politiques nationales centrées sur le renforcement et le soutien à la pêche artisanale, à un rééquilibrage des accords de partenariat en sa faveur et, plus largement, à une réglementation du marché halieutique, la reconnaissance des droits des communautés artisanales de pêche est aujourd'hui la condition de leur survie et de leur développement. Et une étape indispensable vers une gestion plus durable des ressources et des écosystèmes aquatiques.

C'est précisément l'objectif que se donnent les « *Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté* », le « *premier instrument international entièrement dédié au très important – mais jusqu'à présent souvent négligé – secteur de la pêche artisanale* » (FAO, 2015). Approuvées par la FAO, au terme d'un long processus participatif qui a impliqué les principales organisations représentatives de pêcheurs artisans, ces Directives prennent l'exact contre-pied du Partenariat mondial pour les océans et d'autres initiatives pour la croissance bleue. S'appuyant sur le cadre juridique international des droits humains, elles entendent pousser les États à mettre en place des politiques en faveur des pêcheurs artisans, des petites pêches, des femmes travailleuses de la pêche et des communautés littorales, en proposant un cadre d'action et des mesures communes. Des options également avancées par l'ex-rapporteur des Nations unies pour le droit à l'alimentation dans son rapport sur les pêches (2012).

Reste que si ces documents « *représentent* […] *des outils précieux pour garantir l'avenir de ces pêcheurs* […] *il ne faut sans doute pas surestimer leur rôle*, avertit Alain Le Sann. *Sans forte pression sociale, leur mise en œuvre restera limitée comme beaucoup d'autres textes internationaux dont l'application est fondée sur la bonne volonté des États, sans aucune contrepartie* » (2014). Le cheminement vers une autre « mondialisation halieutique » ne pourra en effet que passer par la mise en place de nouvelles convergences entre mouvements nationaux et internationaux de pêcheurs artisans, ONG d'appui aux secteurs et même des acteurs issus d'autres secteurs, afin de faire évoluer un rapport de forces qui demeure jusqu'à présent très défavorable.

Bibliographie

Alternatives Sud (2013), « Économie verte : marchandiser la planète pour la sauver ? », Cetri-Syllepse, vol 20-1.

Barbersgaard M. (2016), « Blue grouwth : saviour or ocean grabbing ? », *Colloquium Paper n° 5*, *Global gouvernance/politics, climate justice & agrarian/social justice : linkages and challenges*, 4-5 février, International Institute of Social Studies (ISS), La Haye.

Campling L., Havice E. et Howard P. (2012), « The political economy and ecology of capture fisheries : market dynamics, resource Access and Relations of Exploitation and Resistance », in *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, n° 1 et 2, avril-juillet, p. 177-203.

Chaussade J. (2012), « Assez de surpêche ! », *Le Monde*, 21 août.

Chaussade J. (2009), *Le pillage des ressources de la mer. Résumé*, http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes_2009/chaussade/article.html.

CNUCED (2016), *Trade and Environment Review 2016 : Fish Trade*, Unctad-DITC-TED, United Nations Publications.

De Schutter O. (2012), « La Pêche et le Droit à l'Alimentation », Rapport présenté à la 67e Assemblée générale de l'ONU [A/66/262].

FAO (2016), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*, Rome, FAO.

FAO (2015), *Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté*, Rome, FAO.

Kolding J., van Zwieten P., Marttin F. et Poulain F. (2016), *Fisheries in the drylands sub-Saharan Africa – « Fish come with rains ». Building resilience for fisheries-dependent livelihoods to enhance food security and nutrition in the drylands*, FAO Fisheries and Aquaculture Circular n° 1118, Rome.

Le Sann A. (2015), « WWF : un rapport sur les océans qui doit rapporter », *Bulletin Pêche et Développement*, n° 122, octobre.

Le Sann A. (2014), « La dernière frontière : accaparement des mers », *Mouvements*, 25 novembre.

Le Sann A. (2013), « Et si les pêcheurs disparaissaient avant les poissons », *Basta !*, 3 juillet, www.bastamag.net.

Louchet A. (2015), *Atlas des mers et des océans. Conquêtes, tensions, explorations*, Paris, Autrement.

Monfort M. C. (2015), *The role of women in the seafood industry,* Globefish Research Programme, FAO, mai.

Mora J.-S. (2012), « Ravage de la pêche industrielle en Afrique », *Le Monde diplomatique*, novembre, p. 4-5

Mora J.-S. (2012), « Fausse solution de l'aquaculture », *Monde diplomatique*, novembre, article inédit.

Mansfield B. (2004), « Neoliberalism in the oceans : "rationalization", property rights, and the commons question », *Geoforum,* 35, p. 313-326.

Noël J. (2013), « La mondialisation des activités halieutiques : brève analyse géo-historique », *M@ppemonde,* 109-1, p. 1-26.

Noël J., Le Sauce D. (2014), « Les pêches artisanales au coeur des systèmes halio-alimentaires durables », *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 14, mai, p. 1-20.

Österblom H., Jouffray J.-B., Folke C., Crona B., Troell M., Merrie A. et Rockström J. (2015), « Transnational Corporations as "Keystone Actors" », *Marine Ecosystems*, PloS ONE 10 (5), p. 1-15.

Reuchlin-Hugenholtz E., McKenzie E. (2015), *Aires marines protégées : un investissement judicieux pour la santé des océans*, WWF, Gland.

Sharma C., Rajagopalan R. (2013), « Marine Protected Areas. Securing tenure rights of fishing communities ? », *Revue des questions agraires*, n° 1.

Transnational Institute, Masifundise, AfrikaKontakt et World Forum of Fisher Peoples (2014), *L'accaparement mondial des mers. Un livret*, TNI-Masifundise, AfrikaKontakt, WFFP.

Points de vue du Sud

Amérique latine, Afrique, Asie

Politiques de pêches au Brésil : du néodéveloppementisme à la reprise néolibérale[1]

Natália Tavares de Azevedo et Naína Pierri[2]

L'arrivée du Parti des travailleurs à la tête du Brésil en 2003 annonçait une meilleure prise en compte des droits et revendications des pêcheurs artisans. Hélas, si des avancées sociales ont été enregistrées, les politiques « néodéveloppementistes » de Lula, puis de Dilma, se sont vite centrées sur la croissance de la pêche industrielle et de l'aquaculture. Le gouvernement putschiste de Temer a ensuite accéléré le tournant néolibéral entamé dès 2014.

L'élection en 2003 de Luiz Inácio Lula da Silva, candidat du Parti des travailleurs (PT), à la présidence de la république brésilienne avait suscité l'espoir que soient mises en œuvre des politiques en faveur des classes populaires. Dans le secteur de la pêche, l'adoption de mesures qui puissent bénéficier aux travailleurs de la pêche artisanale était également très attendue.

Au cours des huit années de la présidence de Lula (2003-2011), un certain nombre d'actions et de programmes ont effectivement été conçus et mis en œuvre par le gouvernement dans le secteur de la pêche. Mais si l'on analyse ces mesures de manière rigoureuse, on s'aperçoit que les pêches artisanales ont certes reçu plus d'attention qu'autrefois, mais pas autant qu'on aurait pu l'espérer. Non seulement le sous-secteur de la pêche artisanale n'a pas été celui qui

1. Version actualisée en 2017 par ses auteurs d'un article paru dans *Samudra,* n° 64, 2013, sous le titre : « Brésil – Politique des pêches : un modèle de court terme ».
2. Sociologues, professeures à l'Université fédérale du Paraná – UFPR, Curitiba, Brésil.

a profité le plus de ces nouvelles mesures gouvernementales, mais en plus, les actions entreprises en faveur des autres sous-secteurs, qui se sont ajoutées à diverses omissions, se sont avérées très préjudiciables pour les pêcheurs artisans.

Durant les premières années de la présidence Dilma Rousseff (2011-2016), une certaine continuité politique a pu être observée par rapport à son prédécesseur, mais en 2014, les choses changèrent du tout au tout : le Brésil devint alors le théâtre d'une âpre dispute politique qui a, à son tour, généré une apparente polarisation dans la société, entre ceux qui défendaient les avancées sociales et économiques du modèle néodéveloppementiste[3] mis en œuvre par les gouvernements Lula et Dilma ; et ceux qui exigeaient une nouvelle orientation, réclamant, entre autres, un train de réformes néolibérales au nom du maintien de la croissance économique et de la lutte contre l'inflation.

Cette apparente polarisation entre deux projets en dispute s'est diluée au début du second mandat de Dilma Rousseff, avec la nomination d'un ministre des finances néolibéral et l'annonce d'un ajustement fiscal qui levait complètement le voile sur la direction qu'allait prendre la présidente, aux antipodes de ses promesses électorales. Comme nous avons pu l'observer, ni le PT ni la présidente ne se sont montrés capables de résister à une corrélation de forces défavorables, comme l'a montré la grave crise politique qui s'est installée dans le pays, elle-même exacerbée par le pouvoir législatif fédéral.

Cette crise politique est venue se greffer sur une profonde crise économique, précipitée quant à elle par la chute des prix internationaux des matières premières qui avaient été le moteur de la croissance économique brésilienne au cours des deux dernières décennies. Cette double crise a finalement débouché sur l'impeachment de la présidente par un coup d'État institutionnel, et l'arrivée au pouvoir du vice-président Michel Temer le 31 août 2016. Durant cette période trouble de « transition » ont été mises en place de nombreuses mesures régressives qui touchent l'ensemble des travailleurs et des secteurs populaires. Plusieurs d'entre elles s'en prennent ainsi frontalement aux droits des pêcheurs artisans,

3. Nous qualifions de « développementiste » un modèle économique étatiste (de type keynésien) qui promeut simultanément croissance économique et redistribution des revenus, dans le but de réduire le chômage, la pauvreté et les inégalités, mais qui, dans le même temps, ménage, voire renforce les privilèges des secteurs agroexportateur et financier.

lesquels avaient pourtant été consolidés jusqu'à la fin du premier gouvernement Dilma.

Va-et-vient des politiques des pêches avant la période Lula-Dilma

Avant le premier gouvernement Lula, la politique de la pêche au Brésil est passée par trois phases distinctes d'institutionnalisation, caractérisées par des lignes d'action différentes qu'il importe de bien avoir à l'esprit pour comprendre la politique actuelle. La première période, entre 1964 à 1989, fut caractérisée par un modèle de développement de type modernisateur, irresponsable sur le plan environnemental. Au cours de la période suivante, de 1989 à 1998, le gouvernement, en réaction, a opéré un grand tournant, en mettant sur pied une politique essentiellement « conservationniste ». La troisième période, de 1998 à 2003, a quant à elle été marquée par de nombreuses disputes institutionnelles, les tentatives de relance du développement de ce secteur étant alors freinées par les dispositifs environnementaux.

De 1964 à 1989, période qui englobe celle du gouvernement militaire (1964-1985), l'organisme responsable du secteur était la Sudepe, pour « Superintendance pour le développement des pêches ». Celle-ci avait mis en œuvre une politique développementiste axée principalement sur le développement de la pêche industrielle, en lui accordant, entre autres, de nombreux incitants fiscaux et exonérations d'impôts, sur base de la loi sur la pêche de 1967. Au cours de cette même période, diverses mesures de modernisation ont également concerné le secteur artisanal, parmi lesquelles le financement de la motorisation de la pêche, encore que cet investissement n'occupait qu'une place minime dans l'ensemble des programmes mis en œuvre.

Sur le plan économique, cette politique a permis au secteur de la pêche extractive de connaître la croissance la plus élevée et la plus continue de son histoire, mais d'un point de vue environnemental, cette « industrialisation » a aussi débouché sur la surexploitation des principales ressources, illustrée de manière emblématique par l'effondrement des stocks de sardines brésiliennes. La crise des ressources, à laquelle s'est ajouté l'éclatement de plusieurs affaires de détournement d'argent public et de corruption a finalement eu raison de la Sudepe.

En 1989, juste après le retour de la démocratie et l'adoption de la nouvelle constitution (1988), les fonctions de la Sudepe ont été attribuées à une nouvelle structure : l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables (Ibama). L'Ibama est ensuite devenu le principal organe exécutif du ministère de l'environnement, créé en 1992. Au cours de cette période qui court jusqu'en 1998, c'est donc l'administration fédérale en charge de l'environnement qui était responsable de la politique de la pêche. Dans un contexte marqué par l'adoption de mesures néolibérales qui freinaient certains types d'investissements publics, l'accent fut davantage mis sur des politiques conservationnistes. C'est ainsi que toutes les mesures incitatives pour un développement de l'activité, considérées en bloc comme destructrices, ont été supprimées, tandis qu'étaient créés divers instruments de gestion visant à réduire l'effort de pêche et à protéger certaines espèces.

La troisième période commence en 1988 avec la mise en place du Département de la pêche et de l'aquaculture (DPA) au sein du ministère de l'agriculture, une initiative interprétée comme une tentative de soustraire le secteur aux préoccupations environnementales et relancer le programme développementiste. S'est alors ouverte une période de violents conflits institutionnels entre le ministère de l'agriculture et l'Ibama, pour la répartition des compétences en matière de réglementation et de gestion des ressources halieutiques, et à propos de l'orientation des investissements dans la filière pêche. Finalement ceux-ci se sont orientés vers le développement des pêches industrielles et de l'aquaculture commerciale d'espèces carnivores principalement.

Tout au long de ces trois périodes, focalisées tout autant sur le développement du secteur industriel, la conservation et la préservation des ressources, le secteur artisanal n'a pratiquement pas été la cible d'actions gouvernementales spécifiques. La condition sociale des pêcheurs artisans, leur contribution à l'économie et à la sécurité alimentaire, la diversité de leurs formes culturelles de vie sont demeurées absentes ou à la marge des préoccupations gouvernementales.

Au bout du compte, les orientations développementistes et conservationnistes privilégiées par les différents gouvernements, auxquelles s'ajoutait l'absence de politique substantielle en faveur de la pêche artisanale, ont contribué à maintenir les pêcheurs artisans et leurs communautés dans des conditions de vie très

précaires. Ces pêcheurs sont ainsi devenus les principales victimes d'une crise de la ressource halieutique dont ils n'étaient pas les principaux responsables. Face à la concurrence inégale et conflictuelle de la pêche industrielle et de l'aquaculture commerciale, ils ne pouvaient qu'être condamnés à la pauvreté.

Réorganisation institutionnelle de la politique des pêches sous le gouvernement Lula

Lorsque le président Lula a installé son premier gouvernement, en 2003, on espérait qu'il agisse en faveur de la pêche artisanale, laquelle fournit plus de la moitié de la production nationale, emploie directement 700 000 personnes et en fait vivre près de 2 millions. Les principales mesures prises par son gouvernement dans le cadre de sa nouvelle politique des pêches ont été les suivantes : création d'un organisme sectoriel spécifique et, une année plus tard, adoption d'une nouvelle loi sur la pêche, création de nouveaux espaces de dialogue et canaux de concertation entre le gouvernement et la société civile, incorporation dans la structure en charge du développement du secteur de fonctions de réglementation et de gestion environnementales auparavant confiées à des organismes essentiellement environnementaux.

En 2003, le président Lula a également institué un nouveau Secrétariat spécial pour la pêche et l'aquaculture (SEAP) ayant rang de ministère, qui deviendra en 2009 le ministère des pêches et de l'aquaculture (MPA). D'où bien entendu une augmentation de ses ressources humaines et financières, un élargissement et un renforcement de ses capacités institutionnelles. En matière d'espaces de dialogue avec la société civile impliquée dans le secteur, le gouvernement créa deux organismes importants : le Conseil national de l'aquaculture et de la pêche (Conape), une structure collégiale permanente et de nature consultative instituée en 2003 dans le cadre du SEAP, et les fameuses conférences nationales.

Précédées au niveau des différents États de la Fédération par des conférences moins importantes au niveau des États fédérés auxquelles sont conviés les différents secteurs de la société civile, elles constituent un mécanisme permettant de faire remonter jusqu'au plus haut niveau les demandes et griefs de la base, dont ceux des pêcheurs. Le Conape est composé de cinquante-quatre membres, parmi lesquels vingt-sept sont désignés par la société civile tous les deux ans pour siéger dans ses assemblées (quinze

représentants des mouvements sociaux des travailleurs, quinze représentants du secteur commercial et deux issus des milieux universitaires et de la recherche), les vingt-sept autres venant d'organismes publics impliqués dans les politiques des pêches. Au cours de la période analysée, le Conape s'est réuni deux ou trois fois l'an, a organisé trois conférences nationales sur la pêche et l'aquaculture (en 2003, 2006 et 2009), plus une conférence des travailleuses de la pêche et de l'aquaculture en 2004.

La création de ces espaces de participation constituait certes une importante avancée démocratique dès lors que pouvaient s'y exprimer toutes les doléances populaires, mais rien ne garantissait que ces dernières soient finalement prises en compte dans l'élaboration des politiques publiques. Par ailleurs, ces espaces de participation et de concertation (en particulier quand les participants étaient nombreux) pouvaient être utilisés par le gouvernement comme une preuve manifeste de l'appui populaire à ses propres objectifs ou comme un moyen d'engranger des voix sur le plan électoral. Ils pouvaient donc aussi constituer un mécanisme de légitimation de politiques ne profitant guère aux classes ouvrières et pouvant même leur nuire. À vrai dire, aux quatre conférences sur la pêche qui ont été organisées, tous ces ingrédients étaient présents à des degrés divers.

En 2009, en même temps que la création du ministère, un nouveau cadre juridique pour les pêches a été approuvé ; il s'agissait de la loi n° 11.959 qui instituait la Politique nationale pour le développement durable de la pêche et de l'aquaculture. L'un des principaux changements apportés par cette restructuration juridique était l'incorporation de compétences en matière d'administration des pêches et de gestion de l'aquaculture dans les attributions du MPA. Jusque-là, ces compétences étaient réparties entre le SEAP, le ministère de l'environnement (MMA) et l'Ibama, le plus grand pouvoir d'influence restant cependant aux mains des organismes environnementaux.

Le SEAP estimait alors que les activités de ces organismes constituaient un obstacle au nouveau coup de fouet qu'il souhaitait donner à la pêche industrielle et surtout à l'aquaculture. Après des années de tensions et de conflits, la nouvelle loi sur la pêche attribuait finalement au MPA la coordination de la gestion des pêches et des processus de réglementation, tandis que les organismes environnementaux était relégués à un rôle secondaire, en tant que

« collaborateurs » dans le Système de gestion partagée des ressources halieutiques qui prévoyait aussi la participation de scientifiques et des principaux utilisateurs des ressources.

Cette réorganisation institutionnelle participait en fait d'une action politique du gouvernement fédéral, conforté et légitimé par la participation et le soutien des pêcheurs artisans et d'autres secteurs de la pêche et de l'aquaculture, qui visait à rouvrir la voie à une reprise de la production halieutique. La création du nouveau ministère et, avec elle, l'approbation d'une nouvelle législation et surtout l'affaiblissement des obstacles environnementaux n'auraient guère été possibles sans cette accumulation de forces.

Croissance économique par le développement de l'aquaculture et la pêche industrielle

Les objectifs de la politique des pêches ont été orientés par le gouvernement dans le sens d'une consolidation de la croissance de la production (l'objectif principal), comme cela était annoncé dans le premier Projet politique du SEAP, présenté suite à la première conférence nationale de la pêche et de l'aquaculture de 2003, et inscrit en 2008 dans le premier plan systématique pour le secteur de la pêche intitulé « Plus de pêche et d'aquaculture ». Au nombre des objectifs de cette politique, il y avait aussi la modernisation du secteur, tant au niveau de la capture que de la transformation et de la commercialisation, et secondairement l'amélioration des droits sociaux et des revenus des pêcheurs artisans.

Prenant acte de la surexploitation des stocks des zones côtières (mais sans pour autant engager d'efforts particuliers pour inverser la tendance), le gouvernement a choisi d'encourager la pêche industrielle océanique à accroître sa production, arguant qu'il existait dans les eaux profondes des marges pour une telle croissance. Dans le domaine de la pêche extractive, le gouvernement a misé sur les sociétés de pêche industrielle plutôt que sur les artisans pour atteindre les résultats escomptés en matière de croissance de la production.

Pour stimuler celles-ci, plusieurs initiatives ont été prises. Le programme « Profrota » prévoyait des crédits visant à encourager la construction de navires et la constitution d'une flotte nationale pour l'exploitation de la zone économique exclusive (ZEE) brésilienne, afin d'accroître la production de thons et d'autres espèces apparentées (thonidés notamment). Cette flotte devait se substituer

aux navires étrangers qu'il fallait jusqu'à présent affréter, permettant ainsi au pays de conserver la main sur les ressources que s'appropriaient ces navires étrangers. Il est bon de rappeler ici aussi que le programme Profrota finançait aussi le remplacement de bateaux industriels opérant sur des stocks côtiers de crevettes, de vivaneaux, de piramutaba (pagre vaillant) à condition de démolir les bateaux les plus vieux. Mais les résultats escomptés par ce programme n'ont pas été au rendez-vous : seules huit unités ont été financées alors qu'il était prévu initialement d'en financer près de 130.

La pêche industrielle a également été la principale bénéficiaire du Programme de subvention du gasoil que le gouvernement a essayé par la suite d'étendre aux pêcheurs artisans, sans grand succès d'ailleurs en raison de difficultés opérationnelles. En fait, on peut dire sans hésitation que ce programme, en s'adressant surtout à la pêche industrielle, a contribué à rendre économiquement viable une pêche qui n'était pas durable sur le plan environnemental et à exacerber les conflits entre pêche industrielle et pêche artisanale.

L'expansion du crédit au secteur de la pêche a été une priorité gouvernementale. Elle s'est consolidée dans la foulée du lancement en 2010 du premier Plan de récolte des ressources aquatiques. De nouvelles lignes de crédit ont été débloquées et les montants totaux accordés à la pêche et l'aquaculture industrielles ont été augmentés. Dans le même temps, le gouvernement a cherché à inclure davantage les pêcheurs artisans dans le Programme national pour l'agriculture familiale (Pronaf), le système de crédit destiné spécifiquement à aider les petits producteurs, mais cette initiative s'est heurtée à de multiples obstacles et de nombreux problèmes opérationnels.

Les données relatives à la politique des crédits mis à disposition dans le cadre du MPA montrent qu'un montant équivalent à environ 811 millions de dollars a été engagé de 2003 à 2010, pour un total de 212 662 contrats. Mais elles ne précisent pas la nature des bénéficiaires et ne permettent donc pas de connaître les sommes qui ont été réellement attribuées à chaque sous-secteur, ni les montants destinés à l'achat d'engins de capture, de bateaux ou de moteurs.

Le gouvernement commença aussi à prêter de plus en plus d'attention au secteur de l'aquaculture ; lorsque le MPA a fait sauter les barrières établies par les organismes environnementaux et repris en main la réglementation des activités d'aquaculture, il a entrepris par la même occasion une démarcation des parcs aquacoles

et réalisé des plans locaux de développement de la mariculture. À partir de là, l'aquaculture a fini par être considérée comme le sous-secteur le plus à même d'assurer la croissance de la production, ce qui devait lui donner une place absolument prioritaire dans la politique gouvernementale.

Le MPA a ainsi cédé au secteur aquacole, contre paiement ou non, de nombreux espaces aquatiques publics à des particuliers, tout en encourageant des dynamiques d'intégration verticale de la chaîne de production dans l'aquaculture, via le développement et adoption de nouvelles techniques de production. Si l'attribution de concessions aquacoles, sans contrepartie, a bénéficié aussi – et surtout – aux petits producteurs et pêcheurs artisans, reste que cette politique a encouragé la privatisation des eaux intérieures (continentales) et marines. D'où le risque que l'initiative se retourne finalement contre les pêcheurs artisans en faisant notamment disparaître leurs espaces traditionnels d'activités.

Pourtant, le gouvernement refusait d'admettre qu'il y avait là un conflit possible et continuait à prétendre que les pêcheurs allaient pouvoir, grâce à son aide, se transformer en aquaculteurs. Pour lui, les restrictions imposées par la crise de la ressource pouvaient être contournées grâce à l'agriculture, qui permettraient aux pêcheurs d'améliorer pour de bon et leurs revenus et leurs conditions de vie. Le projet principal de ce gouvernement en matière de développement des pêches, à savoir le développement de l'aquaculture, revenait en fait à demander aux pêcheurs artisans qu'ils cessent de pêcher et d'être pêcheur.

En dépit de cela, il faut bien souligner que depuis la création du SEAP, le discours du gouvernement prétendait assidûment qu'une attention particulière était accordée aux pêches artisanales. À première vue, la répartition sectorielle du budget du SEAP sur la période 2003-2009 militait dans ce sens.

Les chiffres globaux montrent en effet que les pêches artisanales ont reçu la part la plus importante des investissements/dépenses (36 %) devant le secteur industriel (26 %) et l'aquaculture (14 %), le reste représentant des dépenses administratives et de publicité. Mais si l'on prend en compte le nombre de bénéficiaires réels dans chaque secteur, les choses changent du tout au tout. Les 700 000 pêcheurs artisans du pays recevaient en fait bien moins que les quelques milliers d'entrepreneurs industriels, vu qu'on recense tout juste 5 000 navires dans ce sous-secteur.

Tableau 1.
Répartition du budget SEAP par secteur entre 2003 et 2009

Secteurs	Investissements (en R$)	%
Pêche artisanale	257,6 millions	36
Pêche industrielle (dont Profrota et les subventions au gasoil)	191,6 millions	26
Aquaculture	102,5 millions	14
Autres : publicité et administration	171 millions	24
Total général	722,8 millions	100

Sources : Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Brasília, 2010.

Il faut aussi rappeler qu'au cours de cette même période, le SEAP n'avait pas encore levé les obstacles environnementaux décourageant le déploiement massif de l'aquaculture. De fait, les sommes à destination de ce sous-secteur étaient également bien plus importantes considérant son poids relatif. Mais ce qu'il nous importe ici de rappeler, c'est que les pêcheurs artisans n'étaient pas (contrairement à ce qu'affirmaient les discours officiels) les principaux bénéficiaires de l'aide publique au secteur de la pêche. Les chiffres le prouvent largement.

Actions en faveur de la pêche artisanale : objectifs limités

Quelle était véritablement la politique gouvernementale à l'égard des pêches artisanales ? On l'a vu, la principale mesure prise par le gouvernement fut d'améliorer l'accès des pêcheurs artisans au crédit dans le cadre du Pronaf. Mais les montants de ces prêts, leurs conditions et certaines mesures complémentaires ont canalisé ces ressources vers le remplacement de l'équipement de pêche existant et non pas vers l'acquisition de nouvelles capacités, une mesure qui aurait eu le mérite d'accroître fortement le potentiel de capture de ce sous-secteur. D'autres actions visaient aussi à diminuer le coût des intrants pour la production, comme la distribution d'équipement servant à la fabrication de la glace ou des subventions pour le carburant, mesures qui se sont révélées finalement peu efficaces.

Certaines initiatives visaient aussi à optimiser, dans la chaîne de production, les opérations en aval de la capture (conditionnement et commercialisation) : distribution d'outillage en kit pour la

transformation initiale (nettoyage, filetage…), de camions réfrigérés pour faciliter le transport vers les centres commerciaux, etc. Enfin, en matière de consommation, le gouvernement a encouragé l'usage du poisson dans les repas scolaires, pour accroître et garantir la demande, et assurer ainsi des prix stables au sous-secteur.

Parallèlement, en 2008, un Plan national d'assistance technique et d'expansion de la pêche était lancé. À l'impulsion donnée à la création d'associations et de coopératives s'ajoutaient ainsi diverses mesures visant à améliorer l'efficacité de la chaîne de production et à réduire les coûts. Enfin, le gouvernement lança des initiatives en matière de formation (programmes d'alphabétisation, cours techniques sur la pêche et l'aquaculture…) qui incorporaient des méthodes et contenus pédagogiques adaptés aux pêcheurs.

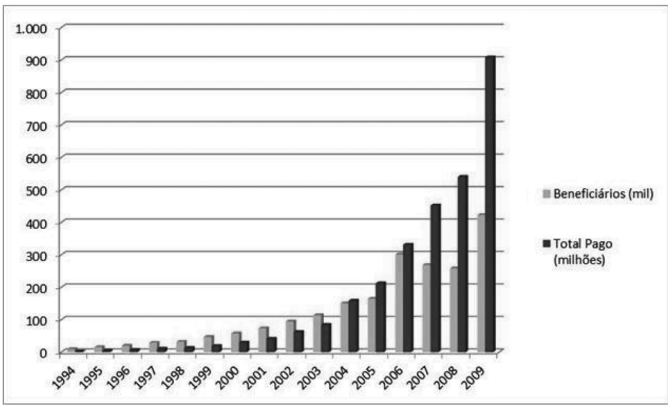
Mais ce qui ressortait le plus parmi les actions entreprises pour améliorer les revenus, c'est ce qu'on appelle l'« allocation de fermeture saisonnière » (Seguro Defeso para a Pesca Artesanal) pour la pêche artisanale. Les pêcheurs artisans impliqués dans la capture de certaines espèces se voyaient allouer un montant équivalent au salaire minimum mensuel (d'environ 340 dollars au taux de 2013) pendant les périodes d'interdiction de la pêche, qui peuvent durer de deux à six mois l'année et qui sont destinées à favoriser la reproduction et à maintenir les stocks.

Lancée en 1991 comme un outil de gestion des pêches, cette politique a connu un développement exponentiel durant les deux gouvernements du président Lula. Le SEAP a largement facilité l'accès à ce dispositif, mais en n'ayant pas fait les contrôles indispensables, il a poussé bon nombre de personnes qui ne pêchaient pas les espèces concernées à demander quand même cette prestation sociale. Nombre de personnes qui n'étaient pas dans le métier (simplement apparentées le plus souvent) s'étaient également frauduleusement inscrites comme bénéficiaires potentiels de cette politique.

Cet outil de gestion environnementale n'en était pas moins devenu, par voie de conséquence, un solide vecteur de politique redistributive conçue et facilitée par le SEAP et le ministère de la pêche et de l'aquaculture (MAPA), et financée par le ministère du travail et de l'emploi. L'évolution des chiffres (voir graphique 1) est éloquente sur ce point. Elle montre l'augmentation significative du nombre de personnes enregistrées comme pêcheurs professionnels, et l'augmentation encore plus forte des sommes déboursées

pour l'« allocation de fermeture saisonnière » au cours de la période 2003-2009. Cette augmentation marquée des dépenses s'explique aussi par la revalorisation du salaire minimum national (77 dollars en 2003, 291 en 2010).

Graphique 1.
Évolution des sommes distribuées (en R$) et nombre de bénéficiaires entre 1994 et 2009



Ces données indiquent que le principal objectif de la politique gouvernementale pour la pêche artisanale était la réduction de la pauvreté à travers l'augmentation des revenus, obtenue essentiellement par l'amélioration de la chaîne de production et la réduction de la dépendance par rapport aux intermédiaires. C'était là une action positive et nécessaire, mais limitée par le fait même qu'aucune de ces mesures ne revêtait un caractère global ou systématique. Les initiatives étaient plutôt fragmentaires, dispersées, isolées, et peu aptes à modifier de façon significative le vécu des communautés de pêche.

Considérant le volume d'argent public distribué dans le cadre de l'« allocation de fermeture saisonnière » à une grande partie du sous-secteur, cette mesure apparaissait comme l'action principale entreprise par le gouvernement en faveur de la pêche artisanale au cours de la période considérée. Mais le caractère redistributif de cette mesure demeurait encore limité, ne fût-ce que parce qu'elle ne s'était pas instituée en mécanisme universel et qu'elle n'était pas exempte de dysfonctionnements qui remettaient en question sa légalité et partant sa continuité. Ce qui passait pour une politique spécifique en faveur de la pêche artisanale n'était en réalité qu'une

politique de redistribution sur le court terme. Si elle contribuait effectivement à réduire la pauvreté et à améliorer « dans l'immédiat » les conditions de vie dans les communautés de pêche, elle s'avérait totalement insuffisante pour traiter réellement la fragile situation structurelle des pêches artisanales sur le moyen et le long terme.

« Néodéveloppementisme » et hausse de la vulnérabilité de la pêche artisanale

Ces caractéristiques de la politique actuelle des pêches correspondent au modèle de développement promu par les gouvernements Lula et Dilma, et que certains qualifient de « néodéveloppementiste ». Ce modèle se caractérise par la mise en œuvre d'une combinaison d'actions gouvernementales volontaristes pour stimuler la croissance économique, principalement au moyen de grands travaux d'infrastructures et l'octroi de crédits publics à des agents économiques considérés comme aptes à les mobiliser, le tout associé à une politique de répartition des revenus grâce à des prestations sociales qui ne sont ni universelles ni permanentes, mais qui dans l'« immédiat » stimulent la consommation, renforcent le marché intérieur et génèrent un excès de confiance dans l'avenir dans les secteurs populaires. Dans le secteur de la pêche, ce modèle trouve son expression dans la priorité accordée à la pêche industrielle et de plus en plus à l'aquaculture, de même que dans le caractère avant tout social et distributif des politiques en faveur des pêches artisanales.

Il n'en restait pas moins que les grands projets d'infrastructure (barrages hydroélectriques, ports, routes, opérations publiques ou privées, extraction pétrolière, bassins à crevettes, complexes miniers et industriels, etc.) encouragés par le gouvernement affectaient de plus en plus les pêches artisanales. Or, celles-ci ne bénéficiaient d'aucune protection particulière susceptible de garantir la permanence de leurs territoires et de leurs modes de vie. Non seulement les pêcheurs artisans n'étaient pas les bénéficiaires premiers de l'aide publique, mais cette politique des pêches, en accordant à l'aquaculture une attention prioritaire, a entraîné un début de privatisation des espaces aquatiques qui finira sans nul doute par rendre non viables les pêcheries artisanales. Derrière un discours qui se voulait social et responsable sur le plan environnemental, et malgré une réduction immédiate de la pauvreté, l'action gouvernementale a ainsi contribué, ces dernières années, à accroître la

vulnérabilité des communautés de pêcheurs artisans et à aggraver la situation d'injustice environnementale qu'elles subissent depuis de longues années.

Dans ces circonstances, un groupe significatif de pêcheurs artisans organisés s'est résolu à adopter une posture très critique vis-à-vis du gouvernement. En 2010, leur démarche critique a abouti à la création d'un nouveau mouvement national autonome qu'ils nommèrent le MPP (Mouvement des hommes et des femmes de la pêche artisanale). Deux ans plus tard, en 2012, ce mouvement lança la première grande Campagne nationale pour une régularisation des territoires des communautés de pêche traditionnelles, dans le but de faire approuver une loi d'initiative citoyenne pour la reconnaissance et la délimitation des espaces terrestres et aquatiques à la base de la subsistance de ces populations.

La reconnaissance de leurs droits sur ces territoires et sur les ressources qu'ils renferment est considérée comme une condition sine qua non pour assurer la durabilité de la pêche artisanale, de même que la permanence des moyens d'existence traditionnels de ces communautés. La lutte pour ces droits illustre de manière exemplaire la résistance des pêcheurs artisans brésiliens confrontés au modèle de développement promu par les gouvernements Lula et Dilma, qui a accentué finalement leur marginalisation.

Ajustements sous la présidence Dilma : haro sur les droits des pêcheurs artisans

Cédant à l'agenda néolibéral de ceux qui exigeaient une réduction drastique des dépenses publiques, au nom du maintien de la croissance et de la lutte contre l'inflation, le second gouvernement de la présidente Dilma Rousseff s'est caractérisé par un changement radical de conduite politique. Les ajustements réalisés sont alors apparus comme des attaques frontales contre une série de droits acquis par les travailleurs, après l'adoption notamment d'une série de mesures touchant directement la protection sociale (pensions, les aides aux chômeurs, etc.) et en particulier celle des pêcheurs artisans.

Deux décrets promulgués par le gouvernement s'en prenaient plus spécifiquement aux droits sociaux des pêcheurs artisans : les décrets n° 8424 et n° 8425 datés de 2015. Tous deux modifiaient les règles d'accès à l'assurance-chômage en général, et à l'« allocation de fermeture saisonnière » en particulier. Pour bénéficier de cette

allocation, les pêcheurs artisans doivent désormais prouver qu'ils ont exercé sans interruption une activité de pêche et, en tant que telle, qu'ils ne perçoivent pas d'autres revenus. En outre, ne sont plus considérés comme ayants droit que les pêcheurs exerçant une activité de capture, les décrets stipulant clairement que la couverture n'est guère extensible aux activités d'appui et aux membres de la famille. Comme ils le mentionnent aussi explicitement, les pêcheurs artisans percevant l'« allocation de fermeture » n'ont plus accès non plus à l'allocation « *bolsa familia* » et aux autres prestations continues liées à l'assistance sociale. Qui plus est, la durée maximale de prestation de cette allocation a été ramenée à cinq mois, alors même que la période de fermeture peut être bien plus longue.

Le décret n° 8425 fixe de nouveaux critères d'admission au Registre national de la pêche et les conditions d'accès à l'exercice de l'activité au Brésil pour les embarcations et les personnes physiques et juridiques. Entre autres, il définit le pêcheur artisanal professionnel comme une personne qui exerce une activité de pêche à des fins commerciales, l'effectue de manière autonome ou sous le régime de l'économie familiale et s'appuie sur ses propres moyens de production ou sur ceux d'autrui, via des accords de partenariat portant sur des embarcations ne pouvant pas dépasser un tonnage brut de vingt tonneaux.

En prévoyant un tonnage limite qui ne correspond guère à la réalité des communautés de pêche artisanale dans le pays, cette définition cherche manifestement à vider de sa substance la notion de pêche artisanale et partant, à encourager le processus de subordination des pêcheurs artisans à la pêche industrielle. Selon le Mouvement des pêcheurs artisans, qui a rejeté avec vigueur cette mesure, les embarcations utilisées par les pêcheurs artisans au Brésil n'excèdent en effet guère plus de dix tonneaux.

Reste que le grand pas en arrière effectué par le décret n° 8425 est de limiter l'accès à la catégorie de pêcheur professionnel à ceux qui exercent une activité de capture. En renvoyant les autres actifs du secteur dans la catégorie des « travailleurs et travailleuses d'appui à la pêche artisanale », il entend manifestement réduire le nombre de bénéficiaires aux prestations sociales prévues pour le secteur et à les affaiblir politiquement, en créant de nouvelles divisions en son sein et dans leurs luttes.

Ne reconnaissant pas à leur activité de pêche le caractère d'économie familiale, et tout particulièrement la manière propre

dont les communautés de pêche artisanales s'organisent socialement et culturellement, ce nouveau dispositif touche encore plus directement les femmes pêcheurs, lesquelles sont généralement actives dans des activités entendues comme « activités d'appui ». Cet ensemble de transformation dans la régularisation des activités de pêche et dans les règles qui définissent les conditions d'accès des pêcheurs aux prestations et aux droits sociaux renvoie à une conception exclusivement sectorielle de la pêche, qui ignore les aspects sociaux, culturels, économiques et historiques de la pêche artisanale.

Or, les communautés de pêcheurs artisans au Brésil présentent une grande diversité. Elles sont l'expression d'un héritage social pluriel en lien avec les processus historiques de formation de notre territoire. Trahissant des influences indigènes, africaines, portugaises et açoréennes, elles forment une mosaïque de groupes culturels hétérogènes, à l'instar des Jangadeiros du Nordeste, des Caiçaras localisés entre Rio de Janeiro et le littoral nord du Paraná, des Ribeirinhos au Nord, et des communautés de pêche d'ascendance açoréeenne du Sud du pays, pour ne citer que quelques exemples.

L'origine et la trajectoire historique de ces communautés de pêcheurs leur donnent des caractéristiques qui vont bien au-delà de la pratique « professionnelle » de la pêche. Leur activité est intrinsèquement liée à leur identité culturelle. La pratique de la pêche fait partie de la tessiture de la vie quotidienne de ces populations. Elle compose des modes de vie spécifiques, traditionnels, dont la reproduction se poursuit vaille que vaille entre résistance, assimilation et transformation (en lien avec la société). La différence est tellement évidente que ces communautés de pêcheurs ont été reconnues comme « traditionnelles » dans le cadre de la Politique nationale des peuples et communautés traditionnels, créée en 2007.

Et cette intégration inclut, dans la perspective de reproduction sociale de ces populations, la pluralité, à savoir la pratique d'autres activités économiques que la pêche, en fonction du contexte social environnant. Exiger que le pêcheur artisanal ait comme seule source de revenus l'activité de pêche pour accéder à l'allocation saisonnière de fermeture et, même, pour obtenir son statut officiel de pêcheur professionnel qui l'autorise à pratiquer l'activité, témoigne d'une méconnaissance profonde de la réalité socio-économique de ces communautés, lesquelles recourent généralement aussi à d'autres activités, soit pour une raison culturelle comme dans les

communautés d'agriculteurs-pêcheurs, soit par nécessité de recherche d'un complément de revenu pour faire face à la crise des ressources halieutiques, occasionnées en grande partie par l'incapacité de l'État à promouvoir une gestion durable des pêches.

Dans le contexte des communautés de pêcheurs, où l'intégralité du travail et de la reproduction sociale se font de manière familiale et collective, la place de la femme a longtemps été rendue invisible et son rôle dévalorisé au prétexte que les femmes « aident » leur mari à travailler à la confection et à l'entretien des équipements, au nettoyage et à la commercialisation du poisson, et même lorsqu'elles le secondent dans l'activité de capture. Ce n'est qu'au travers de nombreuses luttes que les femmes pêcheuses sont parvenues à affirmer leur identité, à démontrer l'importance de leur rôle et obtenir ainsi de nombreuses avancées dans la conquête de leurs droits.

Dans cette dynamique, l'Articulation nationale des femmes pêcheuses (ANP), fondée en 2006, a joué un rôle fondamental. Parmi ces conquêtes, on peut justement pointer l'élargissement des concepts de « pêche » et de « pêcheurs » dans la loi des pêches approuvée en 2009, qui inclut dans ces catégories, outre ceux qui sont actifs dans la capture, tous les travailleurs et travailleuses qui interviennent avant et après la capture. Si cette loi a largement bénéficié à l'époque aux femmes pêcheurs, les dernières mesures du gouvernement les touchent à nouveau de plein fouet, dès lors qu'elles perdent de facto leur statut de pêcheur et en viennent à n'être plus considérées que comme des « travailleuses d'activités d'appui », exclues donc des bénéfices et des droits associés à leur précédent statut. Les femmes pêcheurs sont les premières à faire les frais du changement simultané dans la définition des travailleurs de la pêche et dans les règles d'accès à l'« allocation de fermeture saisonnière ». Un retour en arrière qualifié de machiste et de mise sous tutelle des femmes par l'ANP dans sa « Lettre des femmes pêcheurs à la présidente Dilma » (2015).

Démembrement institutionnel : suppression du ministère de la pêche

En octobre 2015, la présidente Dilma a annoncé une réforme ministérielle qui a abouti à la suppression de huit ministères, dont le MPA. Bien que depuis la transformation du SEAP en MPA, en 2009, celui-ci soit resté à la merci des négociations politiques, ait été utilisé comme monnaie d'échange et ait connu des administrations qui

n'ont fait que des pas en arrière en matière de gestion des pêches, nul doute que sa suppression aura un impact potentiellement négatif sur la pêche artisanale. De fait, les fonctions du MPA ont été absorbées par le ministère de l'agriculture (MAPA), lequel est le plus fidèle représentant des intérêts de l'agrobusiness, ne laissant ainsi que peu de perspectives pour le développement et le renforcement de la pêche artisanale.

La première action du MAPA par rapport à la pêche (probablement déjà élaborée sous le MPA) a été la suspension, pour 120 jours, de plusieurs « fermetures/interdictions », par le biais de l'ordonnance interministérielle MAPA/MMA n° 192 d'octobre 2015. Sont concernés entre autres, le Bassin amazonien, celui du Rio Parnaíba, de la piracema des bassins du Maranhão et du Ceará, la collecte des huîtres à São Paulo et au Paraná et la capture du bar dans les États de Espírito Santo et Bahia.

Impliquant des milliers de pêcheurs des eaux continentales, ces mesures feraient partie d'une stratégie qui aurait été mise en place afin de contourner le paiement de l'allocation dans la foulée des coupes budgétaires opérées par le gouvernement. Cette ordonnance assurait que les pêcheurs seraient réenregistrés durant la suspension et que les périodes de fermeture seraient revues. On perçoit bien qu'il s'agit là d'une tentative de délégitimer le droit à l'auto-reconnaissance de leur identité de pêcheurs artisans face à l'État, lequel cherche à réduire le nombre de pêcheurs enregistrés et donc ses dépenses. Le réenregistrement n'a d'ailleurs pas encore eu lieu près d'un an après l'adoption de la mesure.

Du putsch institutionnel à l'approfondissement de l'agenda néolibéral

L'année 2016 fut marquée par le processus d'impeachment de la présidente Dilma Roussseff. Accusé à tort de crime de responsabilité, au terme d'un procès orchestré au Parlement par une majorité de circonstance, qui avec l'appui des médias dominants et du pouvoir judiciaire, cherchait à délégitimer la volonté issue des urnes, cet impeachment ne fut rien d'autre qu'un coup d'État institutionnel se donnant une apparence de légalité. Avec l'écartement définitif de la présidente, le vice-président Michel Temer a été projeté à la tête du pays. D'emblée, il a annoncé un train de mesures qui affecteront de manière encore plus intense la population la plus pauvre et la plus dépendante des services publics. Parmi elles, figurent la

Proposition d'amendement à la Constitution 241 (PEC 241) et le PEC 287.

Récemment approuvé, le PEC 241, intitulé « Nouveau régime fiscal », prévoit une révision complète de la formule des dépenses publiques et plus spécifiquement des dépenses primaires, qui interdit une augmentation des dépenses réelles du gouvernement durant les vingt prochaines années, si ce n'est leur ajustement à l'inflation. Dans la pratique, cela revient à geler les investissements dans les services publics de base comme la santé et l'éducation aux niveaux actuels, alors même que ces services sont déjà précaires et leurs budgets totalement insuffisants pour répondre aux attentes croissantes de la population. L'avenir s'annonce donc bien sombre, avec une précarisation croissante. Il ne fait guère de doute ici que les pêcheurs artisans, l'un des groupes sociaux les plus vulnérables de la société brésilienne, figureront parmi les populations les premières frappées par ces mesures. Rappelons ici aussi que les dépenses consacrées au remboursement des intérêts et du service de la dette publique brésilienne ne sont pas soumises à ce plafonnement.

Le PEC 287 qui devrait être approuvé au cours du premier semestre 2017 complétera cette offensive contre les droits sociaux en détricotant les droits des pensionnés. La Proposition prévoit en effet de reculer l'âge minimal de la pension à 65 ans pour les hommes et les femmes, de même que le temps minimum de contribution à 25 ans. Pour prétendre avoir accès au montant intégral de la pension, le retraité devra avoir contribué 49 ans ! Cette réforme du système des retraites prévoit aussi des changements dans le régime de contribution du travailleur rural et du pêcheur artisanal, lesquels auront un impact énorme sur les populations rurales et les pêcheurs qui bénéficient depuis la constitution de 1988 du statut d'« assurés spéciaux ».

Pour cette catégorie, le régime de contribution et l'accès aux prestations sont actuellement différenciés. L'on tient compte en effet de la pénibilité de leur travail physique, de la précarité de leurs conditions socio-économiques et de leur importante contribution à la sécurité alimentaire du pays. Actuellement, la contribution des pêcheurs et des pêcheurs artisans est dépendante des revenus tirés de la commercialisation du poisson et ils peuvent prendre leur pension respectivement à 55 et 60 ans. Or selon les nouvelles règles proposées, ils ne pourront partir à la retraite qu'à 65 ans et leur contribution ne passera plus par la commercialisation, mais aura

pour base le salaire minimum, ce qui revient à déconsidérer totalement les particularités liées à ces travailleurs et constitue un recul de leurs droits sociaux.

Il est clair que les mesures qui ont déjà été approuvées ainsi que celles qui devraient être approuvées en 2017 par le gouvernement illégitime vont dans le sens d'une réduction significative des investissements publics, d'une privatisation des services publics, comme la santé et l'éducation, et même dans celui d'une privatisation du système des retraites qui obligera les travailleurs à adhérer à une pension complémentaire pour éviter une perte de revenu à la pension. Car c'est bien un agenda néolibéral qui est en train de s'imposer au détriment des conditions de vie et des droits sociaux de la majorité des Brésiliens.

Conclusion

En guise de conclusion, on peut affirmer qu'au Brésil, les travailleurs en général et les pêcheurs artisans en particulier sont en train de perdre, de façon rapide, des bénéfices et des droits conquis historiquement. La période Lula-Dilma s'est caractérisée par l'octroi d'une part significative de ces bénéfices et par une reconnaissance de leurs droits, pour lesquels l'organisation des pêcheurs, hommes et femmes, et leurs luttes ont joué un rôle fondamental. Reste que le modèle de développement mis en place qui, dans le domaine de la pêche a privilégié surtout les secteurs industriels et l'aquaculture, et se focalisaient principalement sur des mesures « redistributives » pour les pêcheurs artisans, vient de démontrer tragiquement ses limites et sa fragilité, les conditions économiques et politiques rendant sa poursuite intenable.

Le démantèlement de cette politique avait certes déjà commencé sous le gouvernement Dilma. Mais, aujourd'hui, le gouvernement « putschiste » néolibéral, instauré mi-2016, a non seulement poursuivi ce démantèlement, mais il entend aussi progresser rapidement dans le détricotage des bénéfices sociaux et des droits fondamentaux que les travailleurs – parmi lesquels, les pêcheurs artisans – ont conquis de haute lutte lors de phases historiques antérieures, tout au long du 20e siècle. Face à cette situation et à des perspectives sombres, résister et accumuler les forces nécessaires pour contrer ce retour en force de l'agenda néolibéral constitue le plus grand défi pour l'avenir.

« Dépaysannisation » de la pêche philippine au service du marché mondial[1]

Maria Cecilia Ferolin et Wilma A. Dunaway[2]

Aux Philippines, les politiques de développement entraînent un épuisement des ressources halieutiques et écologiques, dont la responsabilité est imputée aux paysans-pêcheurs. Cette construction idéologique permet de légitimer une « dépaysannisation » de la pêche et la consolidation de mécanismes d'exploitation capitaliste orientés vers l'exportation. Résultat, les pêcheurs locaux, endettés et marginalisés, sont frappés par la malnutrition.

Aux Philippines, la dette extérieure détermine le processus de prise de décision en matière d'économie. Les neuf programmes d'ajustement structurel qu'a connu le pays depuis 1980 se sont traduits par une volonté de donner la priorité à une exploitation rapide des ressources écologiques pour augmenter le volume des exportations (Kinks, 2002). En conséquence, les systèmes de production du pays ont été transformés pour exporter des produits de consommation bon marché et les ressources halieutiques et aquatiques des Philippines se sont vues intégrées au système alimentaire mondial (McMichael, 1994).

---

1. Article paru dans *International Journal of Humanities and Social Science,* vol. 3, n° 13, 2013, sous le titre : « Globalized Fisheries, Depeasantization and Debt Bondage in Philippine Seafood Exporting ».
2. Respectivement professeure associée à l'Iligan Institute of Technology de l'Université d'État de Mindanao (Philippines) et professeure à la School of Public and International Affairs de l'Université Virginia Tech (États-Unis).

Pour atteindre ses objectifs d'exportation, le gouvernement a subventionné la destruction rapide de la plupart de ses mangroves, et pratiquement épuisé ses ressources halieutiques (Banque mondiale, 2008). De même, il a mis en place des politiques de « dépaysannisation », réaffectant le contrôle des ressources écologiques aux mains d'une poignée de producteurs-exportateurs, et est devenu plus dépendant des espèces génétiquement modifiées (République des Philippines, 2000). Cette étude examine l'impact de la mondialisation sur une communauté de pêcheurs au sein de laquelle la production de poissons et de fruits de mer est principalement tournée vers l'exportation, au détriment de la consommation locale.

Région ciblée et méthode d'enquête

La présente étude de cas porte sur la région troublée de Mindanao, la plus grande île des Philippines. Depuis 1980, le pays exploite les ressources écologiques de Mindanao dans le cadre de son programme de développement des exportations. L'île est essentielle pour les objectifs de croissance économique nationaux : elle fournit 42 % des produits de la mer et 40 % des récoltes agricoles du pays. Comptant parmi les plus riches écosystèmes de Mindanao, la région ciblée par cette étude, à savoir la baie de Panguil, a connu de graves crises au cours des treize dernières années, suite à l'intégration de ses ressources écologiques et de ses paysans aux filières de production mondiales.

La région de la baie a subi plus d'une décennie d'échecs de réhabilitation écologique et l'extraction des ressources s'y est intensifiée depuis 2000. Entre 1982 et 1991, les petits étangs de pisciculture destinés au marché national y ont été remplacés par un système d'aquaculture axé sur les exportations. Durant la même période, la pêche commerciale a entraîné une augmentation considérable des exportations. Toutefois, les moyens de subsistance de la majorité des familles de la baie de Panguil se sont vus menacés et marginalisés par les programmes d'exportation mis en œuvre.

Pourquoi étudier la baie de Panguil ?

En 2007, le Mindanao du Nord était la deuxième économie régionale du pays la plus rapide en matière de croissance (*Philippine Sun Star,* 26 juillet 2007). C'est dans le contexte des programmes de développement de cette région que nous devons comprendre

les transformations qui ont bouleversé la baie de Panguil, laquelle abritait autrefois les ressources écologiques les plus riches des Philippines. Large de 29 kilomètres, la baie dispose d'une côte qui s'étend sur 112 kilomètres. Elle compte deux principaux bassins hydrographiques, 32 grandes rivières et 46 petits affluents. Ces caractéristiques faisaient de la baie de Panguil le site de reproduction privilégié de nombreuses espèces de poissons à nageoires, de mollusques et de crustacés.

Les communautés de la baie contribuent au produit intérieur brut du pays grâce à leur production de récoltes agricoles, de produits industriels et d'une vaste quantité de poissons, mollusques et fruits de mer exotiques (MSU Naawan Foundation, 2006). Toutefois, la baie de Panguil n'est ni unique, ni particulière. Les modèles mis en lumière ici sont communs à toutes les régions de pêche aux Philippines, puisque le gouvernement national essaie de capitaliser sur la demande mondiale en matière de produits de la mer pour générer des « devises étrangères » qui aideront le pays à rembourser ses dettes extérieures (République des Philippines, 2000).

En 2010, la baie de Panguil fournissait de la nourriture et du travail à plus de 11 000 paysans-pêcheurs à temps plein enregistrés, ainsi qu'à des milliers de pêcheurs à temps partiel non enregistrés. Dans la région, l'eau des robinets publics est insalubre, l'accès à l'électricité reste exceptionnel, et un bon nombre d'habitants ne disposent pas de toilettes. Ils se lavent et font leur lessive dans des réseaux fluviaux infestés de polluants chimiques et de parasites. Les femmes pataugent quotidiennement dans les eaux côtières polluées par les déversements des étangs de pisciculture et par des déchets industriels pour y récolter des fruits de mer. Cependant, aucune de leurs communautés ne compte d'établissement de santé viable.

Malgré tout, il y a des gradations dans la privation, et des disparités dans le degré d'exploitation des ressources naturelles par les familles de la baie de Panguil. Environ 29 % sont des paysans des classes moyennes qui dépendent des négociants et des grossistes pour financer leurs bateaux à moteur et les technologies d'exploitation qui leur permettent de générer un revenu quotidien moyen de trois à cinq dollars grâce à la pêche. Environ 1,5 % des pêcheurs de la région utilisent de grands navires de commerce et sillonnent les zones côtières et l'océan. Les 69,5 % restants sont des paysans plus pauvres qui travaillent dans de petites embarcations de bois ou

utilisent de petits filets pour un revenu quotidien moyen de moins d'un dollar, ce qui place ces familles sous le niveau de pauvreté absolue défini par la Banque mondiale.

Un tiers d'entre eux sont des familles extrêmement pauvres qui ne possèdent même pas leur propre équipement de pêche. Pour la plupart de ces familles, la pêche reste une activité à temps partiel, et l'essentiel de leurs revenus provient de leur travail comme ouvriers agricoles à court terme ou dans le secteur informel. En 2000, les espèces les plus rentables de la baie de Panguil avaient connu un déclin d'environ 30 %, mais la plupart des paysans-pêcheurs ne pouvaient pas rivaliser avec les grands navires de commerce qui devaient aller plus loin en haute mer pour les attraper. En 2008, les prises quotidiennes moyennes des paysans pauvres étaient descendues sous le kilogramme.

Méthodes d'enquête

Pour saisir les différents points de vue (mondial, national, régional et local) sur cette communauté, nécessaires pour notre enquête, nous avons triangulé des recherches ethnographiques de terrain avec une analyse des bases de données statistiques et des archives publiques et privées. Notre enquête de terrain s'est concentrée sur les familles de pêcheurs, les fonctionnaires et les personnels d'ONG et de coopératives à but non lucratif. Nous avons commencé par nous entretenir avec des pêcheurs et des pêcheuses dans des groupes de discussion informels. Par la suite, nous avons réalisé des entretiens plus détaillés avec les maris et les femmes des pêcheurs, dans leurs dialectes. Dans un premier temps, nous avons interrogé les maris et les femmes ensemble, puis nous avons organisé des entretiens approfondis distincts avec les femmes. Nous avons récolté un maximum d'informations sur les activités économiques et les stratégies de survie des familles de pêcheurs.

Pour déterminer les principales tendances nationales et régionales en matière d'agriculture et de pêche, nous avons analysé les informations de trois bases de données gouvernementales (Bureau des statistiques agricoles, 1980-2010 ; Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 1984-2011 ; Système d'information statistique du secteur rural, 2010). Outre ces sources publiques, nous avons également épluché les archives électroniques des journaux philippins. Sur le terrain, aux Philippines, nous avons exploré toutes les bases de ressources possibles contenant des informations sur

la baie de Panguil depuis les années 1970. Nous nous sommes également procuré des copies de rapports publiés et non publiés, et des notes de service internes des bureaux du gouvernement local et régional, d'ONG, de programmes universitaires et de professeurs philippins.

Mondialisation et « dépaysannisation » de la baie de Panguil

Suite à l'adoption de mesures favorisant les exportations et l'intégration de la pêche aux marchés internationaux, la marginalisation des paysans-pêcheurs n'a fait que s'accroître (Hagan, Brignall et Wood, 2003). En 2007, 136 exploitants commerciaux généraient près de 42 % de la production halieutique totale pour la région de la baie de Panguil, contre seulement 21 % pour plus de 15 000 paysans-pêcheurs (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2007). En plus d'accentuer l'exploitation de la pêche pour répondre aux objectifs nationaux d'exportation, la région a réorienté la production de sa pisciculture, auparavant destinée à la consommation locale.

Pour justifier la marginalisation des paysans-pêcheurs des financements publics, les décideurs gouvernementaux leur ont imputé la responsabilité de la dégradation écologique des pêcheries, tout en dépeignant leur mode de vie comme le reliquat d'un autre temps, incapable de répondre aux besoins des communautés. Les programmes de pêche du gouvernement qualifient les pêcheurs de « *communautés pauvres où l'exploitation des ressources naturelles est la plus intense* » (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2011).

Par exemple, un employé d'une ONG nous a révélé que les menaces écologiques pesant sur la baie subsisteraient « *tant que les pêcheurs pauvres continueraient à dépendre de ses ressources* ». Ce discours s'enracine dans un mythe, celui selon lequel la population de pêcheurs est trop importante pour l'écosystème et que la croissance de cette population est à l'origine de la dégradation écologique (Département de l'environnement et des ressources naturelles, 2006 ; JEP-ATRE, 2004 ; MSU Naawan Foundation, 2006). Toutefois, ces affirmations accusent idéologiquement ces 9 % de familles qui utilisent des méthodes de pêche traditionnelles et sont le moins à même d'endommager la baie.

Les décisions relatives à l'accès aux voies d'eau et aux ressources naturelles sont prises par la bureaucratie nationale, dont

la définition de « parties prenantes » en matière de pêche donne plus de poids aux ONG ayant un contrat avec le gouvernement, à la minorité de la classe moyenne et aux grands producteurs qu'aux milliers de petits paysans-pêcheurs. Par ailleurs, il n'existe aucune volonté politique (à l'échelle nationale ou locale) de réguler la pêche et l'aquaculture commerciales. Au contraire, les politiques de développement national restreignent l'accès des paysans aux ressources de la baie, et incitent les paysans-pêcheurs à se tourner vers d'autres moyens de subsistance, même si les options viables sont peu nombreuses (MSU Naawan Foundation, 2006).

Par conséquent, les rapports financés par le gouvernement et rédigés par les ONG et les universités tendent à accuser les paysans-pêcheurs du déclin des zones côtières des Philippines, tout en ignorant ou en minimisant l'impact plus destructeur de la pêche commerciale, de l'aquaculture et des déchets industriels (par exemple : JEP-ATRE, 2004 ; Subade et Abdullah, 1993).

« Dépaysannisation » de la pêche

Le plan de développement à moyen terme du pays met l'accent sur une augmentation des exportations des poissons, des coquillages frais, des crabes et des espèces exotiques (notamment le calamar, le poulpe et le concombre de mer). Toutefois, l'espèce prédominante dans les exportations de produits de la mer du pays est le thon. En dépit des préoccupations internationales sur les stocks de thons menacés, les Philippines continuent à pratiquer la surpêche de ce poisson riche en nutriments (Banque mondiale, 2008). Entre 1992 et 2008, les Philippines ont triplé leur production de thon, et la baie de Panguil a fourni un tiers de cette production. En 2007, le thon représentait presque 11 % des productions paysannes totales, et plus de 34 % de la production commerciale de la baie. En outre, la région a fourni 17 % de la production nationale, et le thon a généré un cinquième de la valeur de toutes les exportations de pêche de la région (Bureau des statistiques agricoles, 2010).

Bien qu'il existe environ 300 petits pêcheurs pour chaque exploitant commercial, les paysans représentent un pourcentage bien inférieur des captures totales de la pêche dans la région. Les petites et moyennes embarcations dans les eaux côtières ramènent en moyenne quatre kilos chaque jour, tandis que les navires commerciaux ramènent en moyenne 333 kilos (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 1988-2010). Alors que les pêcheurs

pauvres ramènent désormais 0,75 kilo en moyenne, les pêcheurs plus riches font appel à des technologies d'exploitation qui leur permettent de ramener des captures importantes. Financés par des grossistes régionaux ou par des investisseurs absents, ces pêcheurs installent de grands filets stationnaires dans la baie de Panguil ou se partagent l'utilisation de petits bateaux commerciaux.

En 2003, le gouvernement national a mis en œuvre une nouvelle politique autorisant les grands navires commerciaux à exploiter les quinze kilomètres des eaux côtières, une zone historiquement réservée aux petites embarcations. En 2008, la pêche paysanne était dépassée par les stratégies de production massive des pêcheurs commerciaux disposant d'importants capitaux, lesquels génèrent trois quarts de la production régionale (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2008).

Dans leurs protestations publiques contre « *l'insensibilité et l'indifférence continues du gouvernement* », les organisations de pêcheurs de la baie de Panguil ont tiré la sonnette d'alarme : « *La pêche commerciale ruine les zones de pêche côtières. Les dispositifs destructeurs ont cruellement ratissé les coraux, endommagé l'écosystème marin, site de reproduction fertile des poissons. Au fil des ans, notre revenu continue à se réduire, et nos familles, en particulier les enfants, souffrent de malnutrition* » (*Philippine Daily Inquirer*, 18 juillet 2003).

Les technologies qui génèrent les résultats les plus élevés sont concentrées dans les mains d'une minorité de paysans et de pêcheurs commerciaux des classes moyennes. Les bateaux à moteur peuvent doubler les prises quotidiennes des pêcheurs, mais une majorité de paysans ne possède qu'une embarcation de bois et quelques filets, hameçons et lignes. Même les technologies les plus simples ne sont pas très répandues parmi les pêcheurs. Le pot à crabes en bambou est utilisé le plus fréquemment, mais seul un tiers des pêcheurs en possèdent. De même, seuls 11 à 29 % des pêcheurs disposent d'un carrelet à crabes, d'une filière d'élevage calée sur le fond ou d'un filet maillant calé sur le fond. Les technologies de grands filets stationnaires, qui permettent de capturer de nombreux poissons, ne sont utilisées que par 1 à 4 % des pêcheurs. Le filet écope ramène la plus grande prise quotidienne, mais seul 0,2 % des pêcheurs en sont équipés.

Étant donné qu'ils sont installés de manière permanente sur de vastes zones de la baie, les technologies de filet plus coûteuses

assurent des prises deux à huit fois supérieures à celles que peuvent atteindre les paysans-pêcheurs avec des équipements plus rudimentaires. Chaque année, un petit système de filet stationnaire (appelé *bungsod*) ramène deux fois plus de prises que la production type d'un paysan dans une embarcation de bois. En 2005, 648 *bungsods* ont été installés de manière permanente dans la baie de Panguil, chacun d'eux produisant en moyenne 1,5 tonne métrique de prises annuelles. Ensemble, ces filets ont ramené presque 1 400 tonnes métriques, une quantité de poissons qui nécessiterait 1 300 paysans-pêcheurs.

Chaque année, un grand piège à poissons capture trois fois plus de poissons qu'un paysan productif disposant d'un bateau. En 2005, 141 pièges à poissons géants ont été installés de manière permanente dans la baie de Panguil, chacun d'eux assurant en moyenne une prise annuelle de 2,6 tonnes métriques. Les plus grands des systèmes de filets stationnaires sont les 543 *sangaabs*, dont la prise moyenne avoisine les 2,7 tonnes métriques chacun. En 2005, presque 2000 paysans, peinant à ramener autant de poissons que les 684 pièges à poissons et *sangaabs* (détenus ou contrôlés par moins de 50 investisseurs), ont quitté la baie (MSU Naawan Foundation, 2006).

Les systèmes de servitude pour dette fournissent aux paysans des couches moyennes des capitaux à investir dans des technologies d'exploitation qui permettent des captures massives de poissons, en dépit de l'illégalité des grands systèmes de filets stationnaires depuis plus de dix ans (MSU Naawan Foundation, 2006). Conséquence des financements par la dette fournis par les négociants et les exportateurs, le nombre de dispositifs d'exploitation illégaux dans la baie de Panguil est désormais bien supérieur à ce qu'il était en 1990 (Dickinson, 1987 ; MSU Naawan Foundation, 2006). En 2005, quelque 1 400 systèmes de filets stationnaires ont été installés dans la baie de Panguil (MSU Naawan Foundation, 2006). Ensemble, ces dispositifs d'exploitation ont ramené 4 086 tonnes métriques dans la baie, une quantité qui aurait nécessité presque 5 500 paysans-pêcheurs avec des technologies plus rudimentaires (MSU Naawan Foundation, 2006).

Étant donné que ces dispositifs stationnaires nécessitent d'importants investissements en capitaux, les paysans-pêcheurs soutiennent qu'ils ne sont pas à la portée des plus pauvres. Les pêcheurs interrogés ont indiqué que la construction de ces technologies

illégales était sous-traitée à des paysans prêts à assumer la portée de l'endettement et les contraintes commerciales imposées par les grands négociants de poissons, les transformateurs de poissons et les exportateurs qui les recrutent.

Plusieurs paysans-pêcheurs ont insisté sur le fait que les capitalistes qui financent ces technologies illégales sont si puissants qu'aucune politique nationale ou locale ne sera en mesure de démanteler leurs structures clandestines. Au contraire, la politique nationale récente redéfinit ces technologies d'exploitation à grande échelle comme des « dispositifs de pêche passifs » étant « des alternatives viables à la pêche traditionnelle ». Qualifiant ces dispositifs de « non destructeurs », les fonctionnaires du Bureau de la pêche et des ressources aquatiques ont organisé, en 2010, des sessions de formation à leur fonctionnement pour les pêcheurs de la baie de Panguil (*Philippine Star*, 13 juin 2010).

« Dépaysannisation » de l'aquaculture

Plus que tout autre secteur de production alimentaire, l'aquaculture s'est vue priorisée par les recherches financées par le gouvernement, les programmes de prêts et l'élaboration de politiques. À l'échelle nationale, les technologies d'aquaculture connaissent une hausse constante depuis 1978. Au début des années 1950, 2 022 hectares d'étangs de pisciculture de la baie de Panguil étaient spécialisés dans la polyculture d'espèces indigènes nourries avec des apports naturels pour générer de la nourriture pour la consommation locale (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 1984-2010).

Suite à la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel du pays durant les années 1980, d'importantes transformations ont été opérées. L'aquaculture locale, basée sur des opérations paysannes écologiques pour la consommation de la communauté, a été remplacée par des entreprises à importants capitaux qui ciblaient de nouvelles espèces pour l'exportation sur les marchés internationaux (Gauran, 2003). Rapidement, les mangroves de la baie de Panguil ont été déboisées, et les terres cultivables pour la production de récoltes converties pour alimenter l'expansion de l'aquaculture.

Cette dégradation des ressources était stimulée par deux politiques du gouvernement national. D'abord, les nouvelles réglementations de la pêche ont mis en location des terrains publics aux

exploitants d'étangs de pisciculture qui pouvaient devenir propriétaires de ces terrains après vingt-cinq ans d'exploitation d'étangs. Pour encourager la croissance rapide des installations d'aquaculture, le gouvernement a déclaré la zone de mangroves de la région comme un « territoire non développé » et a étendu les locations d'étangs à long terme pour les investisseurs ayant établi des étangs pour l'exportation. Ensuite, le gouvernement national a intégré une clause de transformation des étangs dans la législation sur la réforme agraire. En transformant les terres agricoles en étangs de pisciculture pour l'exportation, les grands propriétaires fonciers pouvaient protéger leurs possessions contre une redistribution aux paysans sans terre (République des Philippines, 1995). Par la suite, la baie de Panguil a connu l'un des plus hauts taux de conversion des terres du pays (Umehare et Bautista, 2004).

À l'échelle du pays, le programme d'expansion de l'aquaculture s'est vu biaisé par la corruption endémique et la nouvelle concentration des richesses. Plusieurs centaines de grands propriétaires fonciers ont facilement échappé à la réforme agraire grâce aux conversions de leurs étangs, vingt-huit membres du Congrès des Philippines ont réalisé des investissements dans les installations d'aquaculture, et le développement d'étangs illégaux est endémique dans les mangroves protégées. En outre, quinze entreprises dominaient le commerce de marchandises pour l'aquaculture (Krinks, 2002).

En raison de ces deux lacunes dans les politiques publiques agraires, les mangroves philippines ont été « *continûment transformées, et cette ressource publique, à multiples utilisations et profitant à un grand nombre de personnes, est devenue un bien privé… étroitement canalisé vers le bénéfice d'un petit nombre* » (Nickerson, 1999). Guidé par la doctrine de développement de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (2004) selon laquelle les « *grands producteurs sont plus efficaces que les petits* », le gouvernement a mis en œuvre une stratégie axée sur les exportations qui privilégiait un rapide investissement dans de grands étangs contrôlés par des entreprises et des investisseurs absents.

Avec le soutien de la Banque mondiale, le programme de crédit pour la pêche aux Philippines a donné la priorité à l'expansion des étangs de monoculture qui dépendaient d'apports artificiels. Entre 1973 et les années 1980, 90 % des fonds accordés par les

programmes publics de crédit pour la pêche l'ont été à 723 grands exploitants d'étangs (Dickson, 2003). En raison de ces programmes de développement national, l'espace occupé par les étangs dans la baie de Panguil est passé de 28 250 hectares en 1995 à une superficie quatorze fois supérieure à celle des étangs des paysans-pêcheurs dans les années 1950. Cette période a vu un déclin continu de la production d'espèces destinées à la consommation locale, par les familles de paysans (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 1984-2010).

Suivant une recommandation de la FAO (2004) selon laquelle d'importantes régions des Philippines restaient « *sous-utilisées en matière d'aquaculture* », la politique de pêche nationale du début du 21e siècle défend une expansion encore plus agressive de l'aquaculture que dans les décennies précédentes. En conséquence, Mindanao devrait tripler ses exportations de produits de l'aquaculture vers la Chine au début du 21e siècle (République des Philippines, 2000). Étant donné que 43 % de la production aquacole nationale provient d'ici (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2010), le gouvernement a affecté des fonds à la région pour « *réaliser le plein potentiel de Mindanao en matière d'agro-entreprise, d'aquaculture et de mariculture* » (Agence des États-Unis pour le développement international, 2011).

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a adopté plusieurs stratégies. Des subventions publiques et des programmes de crédit pour le développement et l'importation d'espèces génétiquement modifiées ont été étendus et promus comme des matières premières de « haute valeur » pour l'exportation. Des ports de pêche régionaux ont été construits pour accélérer les exportations, et six installations de réfrigération ont été développées afin d'améliorer la durabilité des produits de la mer (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2010). Pour amener les poissons sur le marché aussi rapidement que possible, le gouvernement a développé un système d'« autoroute de mariculture » qui relie vingt-trois parcs de pisciculture de Mindanao aux principaux ports, pour « *permettre au pays de devenir un acteur important sur le marché de l'exportation de poissons vivants* » (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2009). Vingt usines de transformation ont été ouvertes, notamment huit conserveries capables de traiter 300 tonnes métriques quotidiennement (*Mindanao Magazine*, 20 avril 2009).

Pour la région de la baie de Panguil, le principal objectif en matière d'exportation de poissons est d'« *alimenter les marchés étrangers haut de gamme comme la Chine et Hongkong avec des produits d'aquaculture de haute valeur à forte demande* », et non de nourrir les personnes qui produisent ces exportations (*Philippine Daily Inquirer*, 1er janvier 2009). Par conséquent, deux stratégies de dépaysannisation ont été mises en œuvre : 1) augmentation des subventions et de la promotion des technologies d'aquaculture axées sur les exportations, accompagnée de contraintes imposées sur les petits pêcheurs ; 2) recours accru aux espèces génétiquement modifiées importées (et très demandées dans le monde), associé à une dévaluation économique des espèces naturelles pêchées par les petits pêcheurs (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2011).

Bien qu'elle englobe moins d'un pourcent des eaux côtières du pays, cette région a connu une plus grande expansion piscicole que les autres régions des Philippines, et elle génère une part inéquitable de la production aquacole du pays. En 2010, la production aquacole de la baie de Panguil était vingt-neuf fois supérieure à celle de 1984, mais à l'échelle nationale, les produits de l'aquaculture ont progressé de moins de la moitié de ce niveau. En 2008, cette petite région a exporté près de 17 % de la production de crevettes du pays et plus d'un tiers de sa production de crabes des palétuviers (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 1984-2010). Une grande partie des ressources écologiques est désormais contrôlée par des capitalistes étrangers et absents, soit directement, soit par le biais d'accords de sous-traitance. De plus, les paysans-pêcheurs ne peuvent participer à ces entreprises de croissance.

Une pêcheuse de la baie de Panguil nous a exposé de façon poignante la situation précaire des familles de pêcheurs paysans contemporains : « *Nous, les pêcheurs, sommes des squatteurs sur les terres publiques. Les crevettes et les poissons des étangs sont plus les bienvenus que nous. Notre gouvernement traite l'aquaculture comme la technologie qui garantira la compétitivité de notre pays au niveau international. Mais là où nous vivons, les étangs de poissons consomment et souillent nos eaux, tout en gaspillant des ressources qui composaient autrefois nos aliments quotidiens. Nous mangeons moins de poissons sauvages pour que les étangs en aient plus.* » Outre la perte d'accès aux ressources écologiques, les étangs piscicoles ne génèrent que quelques emplois rémunérés

à court terme et à faible salaire (Conseil national de coordination statistique, 2004).

En raison des contraintes légales qui pèsent sur l'accès aux cours d'eau et aux mangroves, les paysans ont été écartés de l'exploitation des algues, autre moyen de subsistance traditionnel. Les Philippines sont l'un des principaux exportateurs mondiaux d'algues pour la production d'additifs utilisés dans la transformation des aliments et dans plusieurs autres agents industriels (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2000). À l'heure actuelle, les deux tiers des ventes totales sont réalisés par les vingt plus grands producteurs, et les parcelles de culture d'algues marines leur sont attribuées de façon disproportionnée.

Dans une communauté de la baie, les quatorze planteurs les plus importants contrôlent les deux tiers du territoire. La grande majorité des petits producteurs pauvres se retrouve donc en concurrence pour l'utilisation du tiers restant, essentiellement situé dans des bas-fonds peu exploitables. La culture d'algues n'est plus une stratégie de subsistance envisageable pour une majorité de paysans de la baie de Panguil. Les pêcheurs qui veulent commencer l'agriculture « *ne trouvent pas de terrain* » dans la baie, comme s'en plaignait un paysan frustré.

D'une part, la plupart des parcelles peu profondes sont polluées ou déjà occupées, et la plupart des paysans ne possèdent pas de bateaux à moteur, outil nécessaire à la culture d'algues dans l'océan. « *Planter des algues en haute mer nécessite des fonds, et les petits pêcheurs n'en ont pas les moyens* », explique un responsable d'une coopérative de pêcheurs. L'investissement financier requis pour se lancer dans la production d'algues en eau profonde est prohibitif, chaque ligne coûtant environ deux fois plus qu'une ligne dans les bas-fonds. D'autre part, les propriétaires des parcelles commercialisent leurs droits d'accès, ce qui rend impossible pour un paysan nouveau venu d'acquérir un site légalement. Les réglementations locales stipulent que les producteurs doivent renoncer aux sites qui n'ont pas été cultivés au cours des trois dernières années, mais la plupart des détenteurs de parcelles vendent ou louent leurs espaces inexploités. « *Pourquoi vendent-ils la mer quand elle ne leur appartient pas ?,* s'interroge un pêcheur paysan. *La mer appartient à la nature.* »

L'influence envahissante de la servitude pour dette chez les pêcheurs

Pour assurer le développement de la production d'exportation, le gouvernement favorise et subventionne des technologies de pêche plus exploitantes. Toutefois, l'équipement moderne exige des mécanismes de crédit qui ne sont pas facilement disponibles. Implacablement, les paysans-pêcheurs de la baie de Panguil ont été enfermés dans un « *système de mise hors service* » (Littlefield et Reynolds, 1990) qui les enfonce plus profondément dans la servitude pour dette, tandis que leurs ressources écologiques sont extraites par les exportateurs capitalistes et les consommateurs éloignés.

La principale réponse des pêcheurs pauvres pour respecter les obligations de la dette a été d'accroître la production. Les entreprises d'exportation et les négociants avancent des crédits aux pêcheurs en échange de leur production future. Ces crédits permettent de financer les étangs, les bateaux de pêche, les dispositifs et les filets, et servent d'avances pour les besoins des familles. Les paysans-pêcheurs sont profondément endettés et travaillent en permanence pour rembourser leurs dettes passées. De la sorte, les pêcheurs sont devenus des sous-traitants à faible salaire pour les prêteurs qui indiquent les produits dont ils ont besoin et achètent ces produits à des prix inférieurs à ceux du marché.

Les ethnographes philippins et états-uniens qui ont étudié les communautés de pêcheurs du pays dans les années 1980 attirent l'attention sur les liens de *suki* entre pêcheurs et commerçants, et une majorité de ces analyses mettent l'accent sur les aspects d'exploitation de cette forme de servitude pour dette (Torikari, 1990). Dans la relation de *suki*, le pêcheur vend sa production à un acheteur, qui lui fournit des « faveurs », notamment des crédits. Ainsi, les pêcheurs se retrouvent « *liés à des acheteurs particuliers, connus localement sous le nom de suki, auprès desquels ils obtiennent des crédits et parfois des ressources (comme du carburant) et à qui ils doivent vendre leurs prises à un prix réduit* » (Smith et Mines, 1982).

L'endettement du paysan-pêcheur est avantageux pour le *suki*, car il contribue à lui assurer un approvisionnement régulier en poissons. Cependant, le *suki* utilise un mécanisme non concurrentiel de fixation du prix de la marchandise en dessous de sa valeur sur le marché, et il exige un remboursement immédiat des prêts si le

pêcheur vend une prise à un autre commerçant. Beaucoup de *sukis* accusent des taux d'intérêt scandaleux avec le temps, mais le système persiste parce que les paysans n'ont pas de meilleur moyen d'obtenir des crédits (Jocano et Veloro, 1976).

Depuis 1995, la servitude pour dette opère à trois niveaux : 1) la plupart des paysans pauvres acquièrent des crédits auprès de petits négociants de poissons qui avancent de petites sommes pour les besoins des familles en échange de leur future production ; 2) au moins 60 % des paysans pêchent sur actions pour des commerçants ou des grossistes qui leur avancent des capitaux pour les bateaux, l'équipement, les systèmes de filets stationnaires et les besoins de leur famille ; 3) les réseaux de commerce et d'investissement contemporains utilisent des stratégies de servitude pour dette pour financer des technologies de pêche ou des installations aquacoles.

Mécanismes contemporains de la servitude pour dette

Ce qui a changé dans le contexte moderne, c'est que les petits commerçants des marchés locaux ne peuvent pas financer les types de technologies coûteuses que les pêcheurs les plus productifs et les exploitants d'étangs de pisciculture utilisent. Il existe plusieurs points dans les chaînes de produits d'exportation où les producteurs peuvent se lier financièrement aux acheteurs de leurs produits de la mer. Les grossistes, les usines de transformation et les investisseurs absents financent les exploitants d'étangs et de filets stationnaires. Le fait de pouvoir avancer des crédits permet aux grossistes régionaux d'obtenir un segment plus élevé de la production totale.

D'une part, les entreprises nationales décentralisent désormais des agents vers des régions comme la baie de Panguil. D'autre part, les grossistes régionaux obtiennent souvent des capitaux auprès des grossistes nationaux ou des agro-entreprises qui avancent des fonds pour s'assurer des avantages « monopsonistiques[3] » avec les producteurs. Il ne s'agit pas de structures « économiquement arriérées » que les capitalistes modernes cherchent à effacer. Au lieu de cela, ces systèmes de servitude pour dette institutionnalisent des mécanismes par lesquels la plupart des risques sont transférés aux paysans, tandis que la plus grande partie de la valeur marchande

3. Monopsone : régime de formation des prix dans lequel un acheteur unique a en face de lui une multitude de vendeurs.

est perçue par les capitalistes auprès desquels ils ont contracté des dettes. De cette façon, les avances de crédit sont « *un moyen calculé pour extraire des produits via des créances, ce qui place le producteur dans une position de dépendance, d'exploitation* » (Fegan, 1981).

La plupart des grands commerçants et grossistes accordent des prêts aux pêcheurs et aux pisciculteurs à l'aide d'un système que les Philippins qualifient de « poisson frais par contrat ». Les pêcheurs sont liés par la servitude pour dette à des commerçants ou à des grossistes qui leur avancent des capitaux pour des engins de pêche ou les besoins de leur famille, et toute leur production future est engagée envers ces prêteurs jusqu'au remboursement des dettes.

Dans les années 1990, les grossistes ont lancé l'approche *kasama*, dans laquelle un courtier d'entreprise fournit un bateau, une cabane de ménage et un crédit à une famille de pêcheurs. Les courtiers achètent les prises à environ la moitié du prix du marché et tiennent un compte courant des dettes accumulées. Le passage à des technologies plus productives a généré un autre tapis roulant d'endettement croissant. Les courtiers intermédiaires accordent un crédit aux paysans des couches moyennes pour qu'ils achètent des bateaux, des moteurs de bateaux ou des filets stationnaires à crédit, en contrepartie d'accords de vente à prix réduit de leur production. Pour accentuer leur vulnérabilité, ces courtiers exigent des paysans qu'ils leur achètent du matériel neuf, des réparations d'équipement et de l'essence (généralement à des prix excessifs).

En raison de ces mécanismes de servitude pour dette, les pêcheurs de la baie de Panguil ont été intégrés dans un système commercial monopsonistique qui lie l'endettement aux chaînes d'exportation afin de permettre aux commerçants (1) d'obtenir des marchandises à des prix inférieurs aux prix du marché, (2) de reporter davantage de risques et de coûts sur les producteurs, et (3) de s'assurer de la main-d'œuvre paysanne et des produits à plus long terme. En tant que seul acheteur, le monopsoniste peut imposer des conditions aux fournisseurs, notamment les prix, les types de produits et les normes de production.

Dans les contextes monopsonistiques, le commerçant ou le courtier essaie de tirer le prix vers le bas, au niveau du coût réel de production, ou en dessous. Par conséquent, le taux d'exploitation est élevé et la valeur de la contribution du producteur à la production est bien supérieure au prix reçu. Étant donné que ces formes

de servitude pour dette mettent le pouvoir de négociation entre les mains des acheteurs, les relations de commerce/crédit à long terme assurent un plus grand contrôle national et international des entreprises sur l'approvisionnement en poissons, la fixation des prix et les bénéfices (Robinson, 1993). Étant donné qu'ils contrôlent des services limités comme le stockage à froid et le transport sur des marchés éloignés, les grands négociants et les courtiers peuvent réduire les prix et externaliser la responsabilité de la détérioration après la livraison aux producteurs.

Affrètement et agriculture contractuelle

La servitude pour dette est également structurée par le métayage et l'agriculture contractuelle. Les paysans qui ne possèdent pas d'équipement pêchent sur actions avec des propriétaires de bateaux ou de filets. Dans certains cas, l'entente relative à l'utilisation de bateaux ou de filets se fait avec un petit commerçant local auprès duquel le pêcheur est endetté depuis longtemps. Depuis 1995, cependant, la plupart des contrats d'actions ont été conclus par des entreprises commerciales. Par exemple, une majorité du thon est vendue par des entreprises qui emploient des pêcheurs qui travaillent des mois sur l'océan pour une part de la production des bateaux auxquels ils sont affectés.

De la même façon, les exportateurs fournissent un bateau et des pots de crabe à un *bintolero* qui gagne une part de la récolte de crabe, moins les avances de crédit (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2010). Les corrals de poissons, les *bungsods* et autres filets stationnaires sont gérés comme une agriculture contractuelle dans laquelle les coûts de construction et certains des intrants de production sont avancés par des financiers qui prennent une part importante des récoltes. Toutefois, ces financiers déchargent sur les exploitants paysans tous les risques d'inattendus, comme la hausse des coûts des intrants ou l'endommagement naturel des filets. En outre, ces paysans empruntent en échange de leur production future pour répondre aux besoins de leur famille.

Par conséquent, la plupart des exploitants de *bungsod* conservent peu de valeur de leurs captures et sont profondément endettés envers les entreprises avec lesquelles ils sont engagés. Plus grave, les financiers utilisent une variété de rabais de prix pour réduire la part qu'ils attribuent aux exploitants paysans, l'intérêt peut s'élever à 10 % par mois, et les paysans doivent payer des

commissions de 6 % ou plus de valeur brute aux courtiers qui gèrent leurs ventes. De plus, lorsque les paysans ne respectent pas leurs obligations, les financiers saisissent souvent leur équipement ou les sites sur lesquels ils ont posé leurs filets stationnaires.

Le deuxième contexte de la servitude pour dette implique plusieurs méthodes pour exploiter l'aquaculture sous contrat. Les entreprises et les investisseurs absents recrutent des familles locales pour convertir les mangroves en étangs de pisciculture et les gérer. Lorsque le financier règle les coûts de construction et fournit les capitaux d'entrée pour la production, l'exploitant reçoit une part de 50 % ou moins, à quoi est soustrait toute avance de crédit. Dans une deuxième approche, les paysans gèrent des cages à poissons sur actions pour les financiers absents ou les commerçants, généralement pour moins de la moitié de la production, ce qui creuse les dettes des familles pour les réparations et leurs besoins entre chaque récolte.

Le troisième type de pisciculture conventionnelle est la location de terrains contrôlés par des familles de paysans, un arrangement par lequel des entreprises, des commerçants ou des spéculateurs absents financent la construction d'étangs de pisciculture et payent des « loyers » annuels de 5 000 à 10 000 pesos (soit de 95 à 190 euros) pendant cinq ans. En outre, l'exploitant reçoit un salaire mensuel d'environ 2 000 pesos (soit environ 40 euros) et un sac de riz. Comme ces investisseurs ne couvrent que de façon irrégulière le coût des réparations, des intrants artificiels et des aliments, ces coûts de production sont externalisés aux exploitants paysans.

Les personnes interrogées n'ont que peu mentionné des expériences positives avec ces arrangements. Dans une famille, les conjoints ont déboisé les palmiers que la femme utilisait pour réaliser des objets à vendre, afin de construire un étang financé par un investisseur absent. Après leur première récolte réussie, chaque cycle de production a échoué. Des inondations répétées ont débordé dans l'étang et ont contaminé les crevettes. Quand la digue de boue a été détruite par les eaux d'inondation, « *le financier ne l'a pas fait réparer* ». Par la suite, les ressources alimentaires de leur famille se sont considérablement réduites, car elle avait perdu ses revenus antérieurs assurés par la vente des objets réalisés par la femme dans le secteur informel. Le mari a déclaré que la destruction de ses moyens de subsistance avait eu un impact important sur le budget alimentaire de sa famille.

« *Lorsqu'elle vendait* [ses objets en bois]*, elle revenait toujours à la maison avec quatre kilos de viande. Elle achetait aussi un sac de riz, quelques gros poissons séchés et des haricots mongo. Le financier ne nous fournit pas autant de nourriture. Donc maintenant, nous mangeons juste des aliments pour poisson. Ce sont des grains de maïs de mauvaise qualité qui doivent être bouillis avant que les crevettes ne puissent les manger. Si le financier refuse de nous avancer de nouveaux prêts parce que notre dette est encore grande, nous n'avons pas d'autre option que de manger les grains des poissons. Les crevettes mangent mieux que nous, et je dois davantage me préoccuper de leur santé que de la mienne.* » Par ailleurs, cette famille serait confrontée à une crise encore plus grave si l'investisseur prenait le contrôle juridique de ses terres, comme il a le droit contractuel de le faire.

L'élevage d'algues est également organisé sur actions par le biais de financements de commerçants et de transformateurs commerciaux (*Philippine Daily Inquirer*, 18 mai 2008). Pour se lancer dans l'élevage d'algues, le producteur a besoin d'au moins 8,50 euros pour deux ou trois lignes dans les eaux peu profondes, et deux fois plus en eau profonde où un bateau à moteur est nécessaire. Toutefois, l'impossibilité d'obtenir un bateau à moteur empêchera la plupart des familles de paysans de passer des eaux peu profondes polluées à des eaux plus profondes.

« *Les pauvres ont besoin de capitaux financiers* », rapportent les responsables d'une coopérative de producteurs d'algues. Comme leur organisation ne dispose pas de fonds à leur prêter, les producteurs s'adressent directement aux commerçants pour la commercialisation et le financement. Un producteur paysan a décrit les difficultés financières causées par la fixation des prix des courtiers en algues. « *Les trois acheteurs ont fixé le même prix bas pour un kilo d'algues séchées. Si nous remettons le prix en question, ils menacent de ne plus acheter. Ce prix bas était orchestré par les trois acheteurs.* » Comme d'autres cultivateurs, ses « *économies ont finalement été consommées pendant cette crise de commercialisation des algues* ».

Pêche mondialisée et malnutrition locale

Les politiques de dépaysannisation associées à la mondialisation de cette pêche sur les marchés internationaux ont entraîné des problèmes de pénurie alimentaire et de malnutrition. Même si leurs

communautés exportent de grandes quantités de produits agricoles et de produits de la mer, les familles de la baie de Panguil sont 1,3 fois plus susceptibles de tomber sous le seuil de pauvreté alimentaire que les autres familles rurales philippines. Plus d'un tiers des familles de la baie ne disposent pas de suffisamment de nourriture, de sorte que les carences nutritionnelles sont fréquentes.

Depuis 1987, la consommation par habitant de produits de la pêche par les familles de la baie de Panguil diminue régulièrement. En 2008, les résidents de la baie ont consommé près de la moitié du poisson frais et des crustacés qu'ils consommaient en 1993. Si la pêche mondialisée a produit et exporté des quantités massives de mollusques et de crustacés en 2008, la consommation locale de crevettes par habitant était négligeable (moins de cinq grammes par an). De plus, la consommation traditionnelle de mollusques frais et de crustacés a considérablement diminué entre 1990 et 2010 (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 1990 et 2010).

Au niveau des familles, les mères sont régulièrement confrontées au manque de ressources. Le régime alimentaire des familles de pêcheurs de la baie se limite de plus en plus à la farine de maïs ou de riz, à de petites quantités de poisson et à quelques légumes. Ces familles passent parfois plusieurs jours et de nombreux repas sans consommer de protéines. « *Nous avons rarement du poisson, jamais de la viande, des huîtres quelques fois par an* », nous racontèrent une majorité de paysans pauvres. « *Tous les matins avant l'école,* dit un pêcheur, *nos fils ouvrent tous nos pots en espérant y trouver des restes de la veille. Souvent, ils les trouvent vides.* » Une autre femme nous explique qu'elle a « *appris à ne pas sentir la faim* » pour pouvoir donner plus à manger à ses enfants.

Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant de constater que la malnutrition a augmenté dans les communautés de la baie de Panguil entre 1990 et 2010, tandis qu'elle a diminué dans les autres régions rurales des Philippines. Près de 82 % des habitants de la baie ne répondent pas aux exigences nutritionnelles pour l'équilibre énergétique. Deux citoyens sur cinq souffrent de malnutrition dans la baie de Panguil, contre un Philippin sur cinq à l'échelle nationale (Système d'information statistique du secteur rural, 2010).

De plus en plus, les familles de pêcheurs doivent rivaliser avec des programmes d'exportation pour accéder aux protéines. Premièrement, les produits alimentaires sont massivement exportés tandis que moins de 13 % de la production aquacole de la baie

est consommée localement. Deuxièmement, les éléments traditionnels de la chaîne alimentaire paysanne ont été redirigés vers la production de produits non alimentaires pour l'exportation. En fait, près de 88 % des produits aquacoles de la baie ont été redirigés vers des produits non alimentaires, comme l'huile de poisson industrielle, le bétail, l'aquaculture et les aliments pour animaux de compagnie et les produits dérivés des algues (Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, 2008).

Pour compliquer les choses, les pénuries des familles sont la conséquence du fardeau de la servitude pour dette, elle-même liée à la production orientée vers l'exportation. Plutôt que de subvenir aux besoins de survie des familles, les maris privilégient le paiement des dettes causées par leurs méthodes de pêche intensifiée. Lorsque les épouses livrent des prises de poissons aux marchés locaux, le commerçant ou commissionnaire calcule le prix actualisé de manière à assurer le remboursement de la dette et des intérêts, avant de fournir des biens de survie quotidiens qui seront de nouveau comptabilisés dans le compte courant d'une famille qui ne peut pas aisément se tourner vers un autre marchand.

Comme l'ont expliqué les personnes que nous avons interrogées, ni l'un ni l'autre des conjoints ne reçoit de l'argent très souvent, et le commerçant détermine la quantité d'aliments qui seront payés pour les prises de poisson. Lorsqu'ils empruntent aux marchands de poissons, leur crédit quotidien devient essentiellement une porte tournante pour échanger les prises de poisson contre des avances alimentaires, principalement du riz. Concernant les délibérations avec les négociants, une grand-mère nous dit : « *Vous devez courir vite et travailler dur pour attraper le riz et quelque chose à manger avec.* »

Conclusion

Les politiques de développement national accusent les paysans philippins de la dégradation des ressources halieutiques du pays. Cette construction idéologique permet de légitimer les politiques publiques favorables à une « dépaysannisation » de la pêche et à une exploitation des ressources à plus grande échelle par de grands exportateurs. La servitude pour dette oblige les familles à consacrer une partie plus importante de leur budget à la production pour l'exportation, ce qui leur laisse peu de ressources pour survivre.

Une pêcheuse résume la situation précaire des pêcheurs-paysans philippins de la manière suivante : « *Notre gouvernement nous reproche les problèmes environnementaux liés à la pêche. Il nous dit que nous sommes en train de progresser et nous pousse à nous tourner vers d'autres moyens de subsistance qui nous appauvriront davantage. Le monde n'a pas pleuré la disparition des nombreuses petites créatures et plantes utilisées comme alimentation dans les étangs de pisciculture. Et le monde ne pleurera pas si nous, les petits pêcheurs philippins, disparaissons.* »

De plus en plus, les paysans-pêcheurs doivent lutter contre les programmes d'exportation pour accéder aux protéines. Ainsi, les familles de pêcheurs de cette enclave philippine exportatrice de produits de la mer sont deux fois plus susceptibles de souffrir de faim chronique et de carences nutritionnelles que les autres Philippins. En dépit des difficultés, la pêche traditionnelle est leur mode de vie et leur patrimoine historique, et aucun des pêcheurs, hommes et femmes, que nous avons interrogés ne renoncera à ce mode de vie sans opposer une ferme résistance. Avec ses mots, un pêcheur nous a parfaitement communiqué le sentiment de la majorité des siens : « *Mon père et mon grand-père étaient pêcheurs, donc je suis pêcheur. Je suis né pêcheur et je mourrai pêcheur. Je ne suis pas malheureux pour autant.* »

Traduction de l'anglais : Nicolas Thommes

Bibliographie

Agence des États-Unis pour le développement international (2011), *Philippines trade and export overview*.

Banque mondiale (2008), *Philippines environmental monitor*, Manille.

Bureau de la pêche et des ressources aquatiques (1984-2011), *Philippines annual fisheries profile*, département de l'agriculture, Manille.

Bureau de la pêche et des ressources aquatiques (2011), *Philippine fishery program goals*, département de l'agriculture, Manille.

Bureau des statistiques agricoles (1980-2010), *Bases de données sur les terres, les cultures et la pêche*, département de l'agriculture, Manille.

Conseil national de coordination statistique (2004), « Census of fisheries, 2002 », *Special Release*, n° 169, Manille.

Département de l'environnement et des ressources naturelles (2006), *Managing municipal fisheries*, République des Philippines, Cebu City.

Dickinson J. (1987), « Panguil Bay, Philippines : The cause of its over-exploitation and suggestions for its rehabilitation », article présenté au 20e colloque sur la pêche organisé par la Commission Asie-Pacifique sur la pêche.

Dickson A. (2003), *The fisheries development loan program in fishing communities in the Philippines*, Rome, FAO.

Fegan B. (1981), « Rent capitalism in the Philippines », *Third World Paper Series*, n° 24, Quezon City, Université des Philippines.

Gauran D. (2003), « Fishery sector program : coastal resource management in Panguil Bay », Manille, CBCRM Library.

Hagan N., Brignall C. et Wood L. (dir.) (2003), *Putting fishers' knowledge to work*, University of British Columbia Fisheries Centre.

JEP-ATRE (Jerry E. Pacturan Consultants and Trainers – Alternative Technology for Resource Enhancement Company) (2004), *Inception report for Panguil Bay resource management program*, unpublished MSS.

Jocano F. et Veloro C. (1976), San Antonio : a case study of adaptation and folk life in a fishing community, Quezon City, Université des Philippines.

Krinks P. (2002), *The economy of the Philippines : elites, inequities and economic restructuring*, Londres, Routledge.

Littlefield A. et Reynolds L. (1990), « The putting out system : transitional form or recurrent feature of capitalist production ? », *Social Science Journal*, vol. 27, n° 4, p. 359-372.

McMichael P. (dir.) (1994), *The global restructuring of agro-food systems*, New York, Cornell University Press.

MSU Naawan Foundation (2006), *Resource and socio-economic assessment monitoring of Panguil Bay*, Mindanao State University.

Nickerson D. (1999), « Trade-offs of mangrove area development in the Philippines », *Ecological Economics*, vol. 28, n° 2, p. 279-298.

Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (2004), « Philippines : national aquaculture sector overview », *Fisheries Technical Paper*, Rome.

République des Philippines (1995), *Act n° 6657 : Comprehensive agrarian reform program*.

République des Philippines (2000), *Medium-term development plan for 2004-2010*.

Robinson J. (1993), *The economics of imperfect competition*, Londres, Macmillan.

Smith I. et Mines A. (dir.) (1982), *Small scale fisheries of San Miguel Bay, Philippines : economics of production and marketing*, Manille, Université des Philippines dans les Visayas.

Subade R. et Abdullah N. (1992), « Are fishers profit maximizers ? The case of gillnetters in Negros Occidental and Iloilo, Philippines », *Asian Fisheries Science*, vol. 6, n° 1, p. 39-49.

Système d'information statistique du secteur rural (2010), *Module 7*.

Torikai Y. (1990), « The economic structure of fishing villages in the Philippines », *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 24, n° 4.

Umehara H. et Bautista G. (2004), *Communities at the margins : reflections on social, economic and environmental change in the Philippines*, Quezon City, Presses de l'Université Ateneo de Manila.

La crise du modèle néolibéral chilien de la pêche[1]

Juan Carlos Cárdenas et Patricio Igor Melillanca[2]

Important pays de pêche au niveau mondial, le Chili a mis en place un modèle néolibéral et « extractiviste », qui a réorganisé le secteur. Le processus de privatisation, marqué par la corruption, a dépossédé les pêcheurs artisans et les peuples autochtones au profit des acteurs industriels. Il a entraîné, en outre, la concentration et la surexploitation, légale et illégale. Les mouvements sociaux se sont coalisés pour changer de modèle.

Situé dans l'océan Pacifique sud-oriental – l'une des cinq aires marines les plus productives de la planète –, le Chili possède 4 200 km de côtes exposées et 30 000 km de côtes protégées, constituées d'archipels et des fjords de Patagonie, contigus aux zones subantarctiques. À cela viennent s'ajouter 3,6 millions de km² de mer territoriale et de zone économique exclusive ; superficie équivalant à cinq fois le territoire continental sud-américain.

Il existe 455 communautés de pêche artisanale, réparties dans les diverses zones côtières, où habitent et travaillent approximativement 320 000 personnes, qui dépendent directement des activités de pêche extractive, de la récolte et de la culture de mollusques, de crustacés et d'algues. Parmi ces personnes, 91 632 (77 % d'hommes et 23 % de femmes) sont officiellement enregistrés

1. Article rédigé en hommage à Chandrika Sharma, directrice exécutive de l'International Collective in Support of Fishworkers (ICSF), militante pour les droits des communautés de pêcheurs artisans et des femmes des communautés côtières, tragiquement disparue en 2014.

2. Respectivement médecin vétérinaire, directeur exécutif du Centro Ecocéanos (Santiago, Chili) et journaliste, directeur de la communication du même centre.

comme pêcheurs à petite échelle, dont la production annuelle totale est de 1,5 million de tonnes. Dans le secteur industriel, opèrent 175 navires, dont la production de pêche atteint environ le million de tonnes annuellement. On compte 56 000 travailleurs industriels, dont 32 000 travaillent dans les usines de transformation et 5 000 dans les navires de pêche.

Huitième pays de pêche au niveau mondial, avec le débarquement de 3,8 millions de tonnes par an, le Chili est aussi, après le Pérou, le deuxième producteur mondial de farine de poisson, le cinquième pays importateur d'algues pour la consommation humaine, le premier producteur de truites et, enfin, après la Norvège, le deuxième producteur de saumon d'aquaculture industrielle. Les débarquements totaux de poissons proviennent de la pêche industrielle (1,2 million de tonnes), de la pêche artisanale (1,5 million de tonnes) et des cultures aquatiques (827 000 tonnes).

L'aquaculture industrielle de saumon représente la deuxième source de revenus d'exportations, après le cuivre. En 2014, les fermes aquacoles atteignaient une production de 850 000 tonnes, pour une valeur de 4,4 millions de dollars. Les saumons et les truites représentent 93 % de la valeur des exportations du secteur aquacole. Cela met en évidence le peu de diversité, ainsi que la demande fluctuante internationale de ce secteur, qui destine 98 % de sa production à l'exportation ; principalement aux États-Unis (33 %), au Japon (22 %) et au Brésil (13 %).

Il est important de signaler que l'industrie de l'aquaculture intensive de saumons se fonde sur des espèces carnivores, introduites depuis l'hémisphère Nord : saumon de l'Atlantique (*Salmo Salar*), saumon coho (*Oncorhynchus kisutch)* et truites arc-en-ciel (*O. mykiss).* Ironie du néolibéralisme ; le Chili, situé dans l'océan Pacifique sud-oriental, est le deuxième plus grand producteur de saumon de l'Atlantique !

Les piliers d'une économie « extractiviste »

En 2014, le total des exportations de la pêche extractive et des cultures marines s'élevait à 6,2 millions de dollars. Suite à la chute des prix internationaux du saumon de culture, la valeur des exportations a diminué de 17,2 % (5,1 millions de dollars) l'année suivante, soulignant ainsi la haute dépendance du secteur face aux marchés mondiaux.

La pêche industrielle et artisanale chilienne réalise des activités extractives en rapport avec 146 espèces marines. Six espèces concentrent à elles seules 95 % du volume des débarquements de la flotte industrielle. De plus, 65 % des prises industrielles de poissons sont destinés à la fabrication de farine de poisson, à partir des pêcheries d'anchois (*Engraulis ringens*), de sardines espagnoles (*Sardinps sagax*), de sardines communes (*Strangonera bentincki*), du chinchard (*Trachurus murphyi*), du merlu commun (*Macrorunus magellanicus*) et du maquereau (*Scomber japonicus*).

La pêche artisanale, de son côté, possède une flotte de 12 105 navires, qui vont des bateaux à aviron, aux bateaux semi-industriels jusqu'à 18 m de long, en passant par les embarcations à moteur et les hors-bords d'une longueur inférieure à 12 m. Elle mène en outre des activités de plongée et de collectes côtières d'algues, de mollusques et de crustacés. Du point de vue extractif, les pêcheurs artisans réalisent des activités en rapport avec une grande diversité d'espèces ; entre autres, les fruits de mer et les algues, dont la production annuelle atteint presque 600 000 tonnes, pour les premiers, et plus de 450 000 tonnes, pour les seconds.

Historiquement, la pêche artisanale consacrait 90 % de sa production à la consommation interne. À partir du processus de privatisation de la pêche, engagé en 2002, le secteur s'est recentré progressivement sur l'exportation et sur l'approvisionnement d'installations industrielles de transformation de poissons (congelés, frais, fumés et en conserves). Ainsi, les armateurs artisans, propriétaires de bateaux semi-industriels, se sont accaparé d'importants volumes de pêche pélagique, destinés aux installations transformatrices de farine de poisson.

Le laboratoire du néolibéralisme sauvage

Le Chili a constitué, ces quarante dernières années, le « laboratoire » des politiques néolibérales (Klein, 2008). Cinquième économie du continent – une économie basée sur l'exportation des ressources naturelles (83 % des exportations), avec peu de valeur ajoutée –, le pays affiche une productivité élevée dans les domaines du travail des mines, de la production forestière/cellulosique, de la pêche, de l'aquaculture, ainsi que de l'agriculture intensive. C'est là le résultat de la mise en œuvre d'un modèle extractiviste rentier, aligné sur des politiques orthodoxes de libre marché.

Cette stratégie, conçue par Milton Friedman et les économistes de l'Université de Chicago, a été imposée à feu et à sang, à partir de 1980, par le biais de la dictature civilo-militaire, qui a dirigé le pays de 1973 à 1990. Les gouvernements civils postérieurs ont approfondi et perfectionné le modèle antidémocratique néolibéral. Celui-ci a eu des effets dévastateurs sur l'environnement, sur la santé et sur la société, entraînant une concentration et une transnationalisation de l'économie chilienne, qui ont été de pair avec une segmentation et une exclusion sociale croissantes.

La corruption comme moteur de la privatisation

La pêche fut, quatre décennies durant, le secteur de l'économie chilienne que ni la dictature militaire ni les gouvernements civils successifs n'ont pu privatiser, en raison de l'opposition inflexible et unitaire manifestée, de 1985 à 2012, par les pêcheurs artisans, les communautés côtières, les peuples autochtones et les organisations citoyennes. Après une série de tentatives – de la dictature, d'abord, des gouvernements élus, ensuite – manquées de privatisation, le gouvernement du démocrate-chrétien Eduardo Frei, a réussi à diviser, en 1988, la Confédération nationale des pêcheurs artisans du Chili (Conapach), en créant une organisation parallèle : la Confédération des fédérations de pêcheurs (Confepach). Cette dernière a appuyé les gouvernements en place et leurs politiques de libre marché.

Ce changement de donne a permis, par la suite, que le gouvernement social-démocrate de Ricardo Lagos puisse imposer, en 2002, avec le soutien de la Confepach, et en opposition frontale avec la Conapach, un système de privatisation partielle et temporaire (10 ans) des pêcheries chiliennes. Pour ce faire, un système d'administration, basé sur des quotas individuels de pêche non transférables a été mis en place, appelé « Limite maximale de capture par armateur » (LMCA).

Avant que le LMCA n'arrive à échéance, le 31 décembre 2012, les organisations politiques et entrepreneuriales, avec l'appui du système financier et des directions des confédérations de la pêche artisanale, ont établi, en 2011, un accord politique opaque afin de soutenir, au parlement, la privatisation des pêches chiliennes. Cet objectif s'est imposé par le biais d'un processus parlementaire « express », effectué entre juin et novembre 2012, entaché de

corruption. L'aboutissement fut la promulgation de la loi 20.657 sur la pêche et l'aquaculture, entrée en vigueur en février 2013.

Cette loi a livré, gratuitement et à perpétuité, la propriété, ainsi que les droits d'accès et d'utilisation de la pêche nationale à sept clans entrepreneuriaux et trois transnationales (Nissui, Pescanova et Grandi HF). De la sorte, l'État chilien a récompensé les responsables directs de la situation de surexploitation et d'effondrement, qui affecte actuellement 72 % de la pêche nationale, en leur permettant, en retour, d'exercer un monopole sur les rentes annuelles de 740 millions de dollars, générées par la pêche chilienne.

Le Far West de la pêche chilienne

Actuellement, quatre clans de pêche industrielle contrôlent 80 % des quotas de chinchard, base de la production industrielle de farine et d'huile de poisson. Des vingt-et-une pêcheries chiliennes, dix-huit se trouvent sous le contrôle de huit méga-entreprises à capitaux chiliens et de deux transnationales. En matière de quotas, elles contrôlent 98 % des anchois (*Engraulis ringens*), 76 % des sardines espagnoles (*Sardinps sagax*), 72 % des sardines communes (*Strangonera bentincki*), 30 % des merlus communs (*Merluccius gayi gayi*), 99 % des merlus à trois nageoires (*Macromesistus australis*), 75 % de congres dorés (*Gemypterus blacodes*), et enfin, 85 % des merlus australs (*Merluccius australis*).

Plusieurs de ces clans industriels liés à la production de farine de poisson, sont aussi propriétaires d'entreprises productrices et exportatrices de saumon d'aquaculture. Cette industrie de monoculture aquatique, principalement orientée vers l'exportation, est aux mains de cinq grandes sociétés – dirigées par les transnationales Marine Harvest (norvégienne), Mitsubishi et Nissui (japonaises) –, qui contrôlent 50 % de la production et des concessions côtières pour la production de saumons et de truites, ainsi que 57 % des recettes économiques du secteur.

Les « cartels » de pêcheurs de saumons contrôlent la production, la commercialisation et l'exportation de la pêche du pays. Grâce aux gains extraordinaires générés annuellement, ils financent – légalement et illégalement – les partis politiques, les parlementaires, les autorités régionales, les responsables syndicaux, les juges et les moyens de communication. Cela fait de l'industrie de la pêche et de l'agriculture un symbole de l'abus et de la corruption politico-bureaucratico-entrepreneuriale au Chili. Dans le même

temps, cette industrie s'est transformée en un véritable adversaire de la lutte pour la démocratisation du pays, que mènent les mouvements sociaux, les organisations citoyennes et les peuples autochtones.

Les bases conceptuelles du modèle

Les privatisations autoritaires de l'eau (1981), de la zone côtière (2010) et des pêcheries (2013) sont basées sur la mise en œuvre d'une conception stratégique, promue par les organisations financières internationales et les organismes multilatéraux. L'objectif, soutenu par le système financier et les bourses de commerce, est d'imposer politiquement le modèle néolibéral et extractiviste, non seulement à l'encontre de la résistance croissante des communautés côtières locales, des pêcheurs artisans, des mouvements sociaux et des peuples indigènes, mais aussi comme exemple à suivre pour les pays périphériques ; plus particulièrement dans le secteur de la pêche à petite échelle, en Amérique latine et aux Caraïbes.

Ce modèle orthodoxe se caractérise par :

- l'élimination du contrôle total, exclusif et imprescriptible de l'État sur les ressources aquatiques existantes, dans sa juridiction, ainsi que son rôle comme unique allocateur des droits de propriété, d'accès et d'utilisation des pêcheries nationales ;
- le transfert exclusif au marché de la capacité d'attribuer la propriété et les droits d'accès et d'utilisation des écosystèmes, de la biodiversité et des ressources aquatiques nationales ;
- la libéralisation économique globale des secteurs de la pêcherie et de l'aquaculture pour attirer et faciliter les investissements internationaux sur les territoires maritimes côtiers, les eaux continentales et les ressources naturelles, en les orientant prioritairement vers les nécessités du marché international ;
- la transformation de la biodiversité, des écosystèmes côtiers et des ressources aquatiques en capital financier, entièrement négociable, pouvant de la sorte faire l'objet de la spéculation boursière ;
- l'assurance de pouvoir négocier entièrement les licences, quotas individuels de pêche, et concessions d'aquaculture, qui peuvent, en conséquence, être achetés, vendus, loués, fractionnés, hypothéqués, et dont on peut même hériter les titres. Le but est de faciliter la concentration économique et la

transnationalisation du secteur de la pêche et de l'aquaculture national ;

- la garantie, au sein des législations nationales comme dans les traités de libre commerce, de la sécurité juridique la plus solide quant aux droits de propriété dans le secteur de la pêche et des concessions aquicoles. Il s'agit de les protéger contre toute tentative de récupération ou d'expropriation par l'État ou la société civile, en prévoyant, dans ce cas, de poursuivre l'État devant les tribunaux internationaux, en exigeant des compensations, pouvant s'élever à plusieurs millions de dollars ;
- l'élimination progressive de la catégorie du pêcheur artisanal, en tant que producteur indépendant, en le transformant en « travailleur temporaire » – ne travaillant que quelques mois par an –, ou en main-d'œuvre à bas coût, dépendant des nécessités de l'industrie de la pêche et de l'aquaculture, des opérateurs de tourisme, ainsi que des réseaux de supermarchés nationaux et internationaux. De même, il s'agit d'en finir avec les formes traditionnelles de distribution des recettes (sociétés à parts), qui reconnaissent les droits collectifs et ancestraux ;
- la maîtrise des groupes politico-entrepreneuriaux et transnationaux sur l'alimentation, l'eau et les territoires des populations locales, régionales et des sociétés nationales.

La mise en œuvre de ces objectifs stratégiques du modèle néolibéral s'inscrit paradoxalement en faux contre les Directrices volontaires de la FAO, émises en juin 2014, afin d'assurer la viabilité de la pêche à petite échelle dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté (FAO, 2014).

Les organisations de la pêche artisanale et la privatisation des pêcheries

Le processus de réorganisation autoritaire de la pêche chilienne, mis en œuvre à travers les privatisations, n'aurait pas été possible sans l'appui des directions des confédérations nationales de la pêche artisanale. Au milieu de l'année 2011, avant que ne s'amorce, au parlement, les discussions liées à la création d'une nouvelle loi sur la pêche et l'aquaculture, le gouvernement conservateur de Sebastian Piñera (2010-2014) et la Société nationale de pêche (Sonapesca) – organisation regroupant les familles et les transnationales propriétaires des grandes entreprises de pêche

industrielle –, ont mis en place une « table de négociation de la pêche » *sui generis*, avec la Conapach et la Confepach.

Suite à cette négociation conflictuelle, qui s'est tenue en dehors de tout contrôle public, les dirigeants du patronat industriel et de la pêche artisanale, se sont accordés, en septembre 2011, pour apporter leur soutien au projet de loi qui entendait privatiser la pêche chilienne. En contrepartie, les « armateurs » de pêche artisanale, ont reçu divers pourcentages de quotas de pêche – évalués à 34 millions de dollars –, cédés par le secteur industriel.

Cet accord controversé pour se répartir les poissons de la mer chilienne constitue un délit. En effet, les dirigeants de la pêcherie industrielle et artisanale se sont entendus, avec l'aval de l'État, pour transférer les ressources de la pêcherie qui, à cette date (2011), faisaient partie des biens publics, propriété de la société chilienne. L'accord a en tout cas marqué une nouvelle rupture au sein de la Conapach, entraînant la démission de dirigeants et d'organisations de base. Les dissidents ont formé, en juin 2013, une troisième organisation nationale : le Conseil national de défense du patrimoine de la pêche artisanale (Condepp). Cette organisation, qui représente 30 000 pêcheurs, demande l'annulation de la loi 20.657.

Les enquêtes journalistiques ultérieures ainsi que les investigations du Ministère public, ont démontré l'existence du financement illégal des dirigeants de la pêche artisanale, afin qu'ils mènent un « lobby » lors de la discussion parlementaire. En outre, d'autres irrégularités se sont produites, telles que la participation de parlementaires, qui étaient actionnaires ou qui avaient de la famille impliquée dans les entreprises de pêche, et celle de gérants et de lobbyistes de l'industrie dans les commissions parlementaires, déguisés en « assesseurs » des députés et sénateurs.

Principaux impacts de la privatisation

Violation de la constitution

La loi 20.657 est la législation la plus controversée et celle qui souffre le plus d'un déficit de légitimité depuis la fin de la dictature. Elle est devenue le symbole des abus mêlant les sphères politiques et patronales, ainsi que de la violation du principe constitutionnel de liberté économique et de non-discrimination arbitraire. Or, c'est l'État lui-même qui a violé ce principe, en livrant le monopole des droits de propriété aux clans de la pêche, étroitement liés (par des

liens familiaux, politiques et financiers) avec la caste gouvernante. La famille Angelini, principale productrice de farine de poisson et de cellulose, contrôlant la distribution de carburant, ainsi que 51 % des quotas de la pêche au Chili, constitue un exemple de cet état de fait.

Imposition d'une pêcherie rentable et spéculative

Il y a, au cœur de cette loi, la mise en place du système de licences et de quotas individuels de pêche intégralement négociable, accordés pour vingt ans, mais renouvelables de manière successive et automatique. Tant les licences et les quotas que les concessions, ont été remis de manière exclusive, gratuite et à perpétuité à un petit groupe de sociétés industrielles, à qui l'on a ainsi reconnu des « droits historiques » sur les pêcheries chiliennes. Par ailleurs, cette loi établit des mécanismes restreints d'appels d'offre quant aux quotas de capture de certaines pêcheries industrielles.

Cette libéralisation des licences et quotas individuels de pêche permet au modèle néolibéral d'avancer vers la phase de « pêcheries spéculatives », qui opère la séparation entre l'existence physique des ressources aquatiques et leur présence sur les marchés, les systèmes financiers et les bourses de commerce, nationales et internationales, où elles font l'objet de négociations et de spéculations. Cette rationalité néolibérale aura des implications destructrices pour la conservation et l'administration futures des ressources marines du pays. Pour l'heure, elle a permis la création d'un secteur d'armateurs de la pêche artisanale à caractère « rentier », qui vendent ou louent leurs quotas de pêche annuelle à d'autres armateurs, aux pêcheries industrielles ou aux usines de transformation.

De plus, les sociétés de pêche artisanale, les usines de transformation et les chaînes de supermarchés, se sont transformées en financeurs informels de la pêche artisanale, hors du système de surveillance gouvernemental. Pour s'assurer le contrôle de la dette, ces entrepreneurs imposent des conditions usuraires aux pêcheurs artisans, de façon à s'assurer l'exclusivité de l'approvisionnement des poissons, des crustacés et des mollusques. Ils déterminent ainsi tant le prix des facteurs de production, qu'ils pourvoient (carburant, nourriture, salaires, etc.), que la valeur des captures artisanales. Si l'armateur artisanal n'arrive plus à rembourser sa dette, les entreprises gardent ses licences et quotas de pêche.

Il s'agit là d'un autre mécanisme qui permet la concentration progressive des quotas aux mains des entreprises et des banques. À

l'avenir, dans le contexte de crise de la pêche et de l'accaparement des océans, les banques et les actionnaires des grandes entreprises auront toujours plus de pouvoir pour négocier et spéculer sur les licences, quotas de pêche ou concessions d'aquaculture, alors qu'il y aura de moins en moins de poissons dans les mers.

Effondrement et surexploitation des pêcheries chiliennes

Depuis les négociations et les amendements ultérieurs à la loi 20.657, les pêcheries chiliennes qui se trouvaient dans les catégories d'effondrement et de surexploitation, ont augmenté de 48 % (2012) à 72 % (2015). Cela signifie que 18 des 21 principales pêcheries commerciales, se trouvent dans une situation critique et sujettes à une forte pression extractive. Parmi celles-ci, se démarquent, entre autres, les pêcheries du chinchard, du merlu commun, du merlu austral, du merlu à trois nageoires, de la sardine, de l'anchois, de la raie (*Zearaja chilensis*), du congre doré (*Genypterus blacodes*), du cabillaud des profondeurs (*Dissostichus eleginoides*), de l'hoplostète orange *(oplostethus atlanticus*) et du béryx (*Beryx splendens*) (Gouvernement du Chili, 2015).

La crise du modèle extractiviste chilien a été mise en évidence par le fait que les débarquements de pêche de 2015 représentent 47 % des captures faites au milieu des années 1990. Après le pic de 8 millions de tonnes débarquées en 1994, les captures n'ont cessé de diminuer de manière constante, avoisinant la moyenne des volumes des années 1980 (3 millions de tonnes par an). Les cas les plus emblématiques sont ceux du chinchard, dont les débarquements officiels ont diminué de 4 millions de tonnes (1994) à 250 000 tonnes (2015), et celui du merlu commun, poisson le plus consommé au Chili, qui a perdu 70 % de sa biomasse du fait de la surexploitation. Dans le même temps, au cours de ces quinze dernières années, le nombre de travailleurs qui dépendent de l'exploitation du merlu commun, est passé de 14 000 à 3 000 (Odepa, 2014).

Augmentation de la pêche illégale et de la pêche non sélective

La privatisation n'a pas seulement exclu du droit d'accès aux pêcheries les peuples autochtones et 90 % des véritables pêcheurs artisans, elle a aussi, en raison du manque de contrôle gouvernemental sur les opérations de la flotte et des usines de transformation industrielles, fait augmenter drastiquement les volumes de pêche illégale ces dernières années. Des sources de l'industrie estiment

ainsi que les volumes de pêche illégale, non signalées et non réglementées, dépassent de 300 % les quotas de pêche officiels, générant des gains annuels de 30 millions de dollars (Asipes, 2016).

Pour sa part, le « cartel » des entreprises productrices de farine de poisson a mis en place un marché noir où les transactions se comptent en millions. Il s'approvisionne illégalement de matières premières sans être sanctionné par l'État, du fait qu'il n'existe pas de définition du concept de « pêche illégale » dans la législation chilienne. En conséquence, la majorité de cas illicites ne subissent aucune sanction exemplaire, sauf lorsqu'ils impliquent des petits pêcheurs et des « détaillants ». Cela démontre que la loi de la pêche et de l'aquaculture est non seulement illégitime, mais aussi inefficace, puisqu'elle n'est respectée par aucun des secteurs extractivistes qu'elle est censée réguler.

De plus, cette loi a contribué à augmenter les opérations destructrices de pêche au chalut – pratique qui, pour cette raison, a été interdite au Venezuela et en Équateur –, en permettant que la flotte industrielle de chaluts, ainsi que celle de thoniers senneurs, puissent « pénétrer » légalement dans les cinq miles côtiers où la pêche artisanale se réalise et dont la biodiversité doit être protégée. La pêche au chalut des crustacés démersaux – écrevisses sud-américaines (*Heterocarpus reedi)* et des langoustines jaunes (*Cervimunida johni)*, provoque un dommage important pour la population de merlu commun, en produisant des milliers de tonnes de rejet – et ce y compris 17 autres espèces, accidentellement capturées –, déversés en mer.

Une loi raciste et excluante qui viole les accords internationaux

Le gouvernement chilien a systématiquement refusé, entre 2011 et 2012, d'organiser la consultation obligatoire, préalable et informée des peuples autochtones, affectés par la loi 20.657 – qui les dépossède de leurs droits de propriété, d'accès et d'utilisation des ressources de la pêche –, comme le stipule la convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), ratifiée par l'État chilien en 2010. Les Mapuches (communautés Lafkenches et Huilliches), les Rapa Nui (qui vivent sur les Îles de Pâques) et les Kawesqar (de Patagonie), qui, de manière ancestrale, utilisent les ressources naturelles des fleuves, des lacs et des aires marines et côtières, ont été juridiquement « invisibilisés » par cette loi.

Paradoxalement l'État chilien a reconnu des « droits historiques » aux entreprises de pêche industrielle, qui opèrent depuis trente à cinquante ans dans ses eaux juridictionnelles, mais s'est refusé à reconnaître les mêmes droits aux peuples autochtones, qui occupent depuis 10 000 ans les côtes de l'océan Pacifique sud-oriental. Furent également exclus des droits d'accès et d'usage des ressources de pêche, les pêcheurs artisans. Ce secteur représente 90 % des pêcheurs à petite échelle. Pour vivre, ils ne peuvent compter que sur leur force de travail (indépendante ou salariée) ; ce qui les différencie des propriétaires des embarcations, connus comme « armateurs artisans », qui sont les seuls, sous la nouvelle loi, à avoir droit aux licences et aux quotas individuels de pêche. Ils possèdent des embarcations semi-industrielles d'une longueur de douze à dix-huit mètres, et d'une capacité pouvant aller jusqu'à cinquante tonnes de tonnage brut (TRG), ayant mécanisé leur processus de capture grâce à l'utilisation de technologies satellitaires et de sonars pour la détection de bancs.

Privatisation de la pêche et souveraineté alimentaire

Actuellement, 65 % des captures de la pêche sont transformées en farine et huile de poisson ; matière première destinée à l'alimentation industrielle animale, à caractère intensif, de bovins, d'ovins, de porcs, de volailles, de saumons de culture et d'autres animaux. Le Chili a exporté 194 000 tonnes de diverses espèces de poissons pélagiques (entre autres, chinchard, sardine, anchois, merlu à trois nageoires, maquereau), pour une valeur de 357 millions de dollars, générant un retour de devises étrangères de 205 millions de dollars.

Les volumes déraisonnables de poissons sauvages de haute qualité protéique, qui servent à la production industrielle de farine et d'huile de poisson, permettent l'existence et l'expansion des monocultures d'élevage industriel inefficaces, tournées vers les marchés urbains internationaux. C'est le cas de la méga-industrie du saumon. Celle-ci nécessite plusieurs tonnes de poissons sauvages sous la forme de farine de poisson, pour produire une tonne de saumon de culture, destinée, dans sa quasi-totalité (98 %), à l'exportation vers les marchés internationaux, principalement les États-Unis, le Japon, le Brésil, la Chine et la Russie.

35 % des captures de la pêche totale sont destinés à la consommation humaine directe, sous forme de produits congelés, réfrigérés, fumés et en conserve, majoritairement exportés. Seuls 3 % des

captures totales au Chili sont destinés au marché intérieur. D'où la faible consommation de poissons par la population chilienne (17 millions d'habitants). Seuls 7 % des protéines consommées proviennent du poisson, avec une consommation moyenne de 6,9 kilos par tête et par an. Cette consommation, similaire à celle de l'Afrique, est très en dessous de la moyenne mondiale (19,7 kilos), et du minimum recommandé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui est de 12 kilos par tête et par an (FAO, 2016). Il est ironique que le Japon – deuxième marché pour les exportations de la pêche chilienne – présente une consommation moyenne supérieure, avec 60 kilos par habitant et par an !

En raison du contrôle monopolistique exercé par le « cartel industriel », le peuple chilien doit payer un prix élevé pour consommer du poisson, interdisant de la sorte l'accès à une source de protéine animale, minérale et d'acides gras, essentiels et de très grande qualité. Par exemple, le prix du chinchard pour la consommation humaine est d'approximativement 4 dollars au kilo, alors que, converti en matière première pour l'élaboration de farine de poisson, au profit de l'industrie, son prix descend à 0,20 dollar. Cela met en évidence l'irrationalité environnementale et l'iniquité sociale de ce modèle de pêche, qui affectent les droits à l'alimentation et la santé publique. Ainsi, cette protéine animale marine de haute qualité nutritive est principalement transformée en matière première, avec peu de valeur ajoutée, pour produire des viandes à faible valeur nutritionnelle, avec des taux de conversion, dans certains cas, de 10/1, et dont la consommation massive est liée à des pathologies chroniques, telles que l'obésité, le diabète et diverses cardiopathies.

La situation actuelle se caractérise donc par un accès plus difficile, de moins bonne qualité et à des prix élevés des productions de la pêche pour la consommation interne, alors même que 49 % de la population chilienne présente un surpoids et de l'obésité, au point que le Chili se classe sixième au niveau mondial, et premier en Amérique latine, pour ce qui est de l'obésité infantile (OMS, 2016). C'est là, la conséquence de l'adoption du modèle de consommation nord-américain – consommation riche en glucides, en sucres et en sel, qui se marie à un style de vie sédentaire –, et un facteur de prédisposition aux maladies chroniques, métaboliques et cardiovasculaires, ayant de graves conséquences pour la qualité de vie de la population, ainsi que pour l'économie du pays.

Si, à l'avenir, la population chilienne décidait de mettre en œuvre une politique de pêche et d'aquaculture comme axe d'une stratégie d'alimentation saine, massive, à bas prix et de haute qualité biologique pour la population, elle affronterait une situation de privatisation et de surexploitation des poissons, vendus à un prix élevé. De même, si l'État décidait de récupérer la propriété sur les poissons, sans modifier l'actuelle Constitution – instaurée par la dictature militaire et que les gouvernements postérieurs n'ont que partiellement modifiée –, il se verrait obliger d'indemniser ceux qui s'approprient de manière frauduleuse, gratuite et à perpétuité le patrimoine de la pêche de la nation.

La résistance populaire

Suite à la promulgation de la loi 20.657, une campagne citoyenne pour son annulation a été lancée. La loi est communément appelée loi « Angelini-Longueira », des noms du clan de pêche qui a le plus bénéficié de cette législation et de celui de l'ex-ministre de l'économie et ex-sénateur d'extrême droite, Pablo Longueira, son principal promoteur au congrès national, coupable de corruption pour avoir reçu 1,2 million de dollars (Ciper, 2016).

Cette campagne est dirigée par une grande coalition de mouvements sociaux régionaux, de secteurs de la pêche artisanale, de citoyens organisés, d'étudiants et de peuples autochtones. Ensemble, ils ont réalisé une série de journées de protestations publiques dans huit régions ainsi que dans la capitale du pays, ayant réuni 300 000 signatures de soutien. Avec l'appui de dix députés, la campagne a soutenu, en janvier 2016, un projet de loi devant le congrès pour annuler la loi « Angelini-Longueira », en raison des graves manquements à la probité parlementaire. Ce projet, inédit dans l'histoire législative du Chili, est actuellement analysé par la Commission de constitutionnalité de la chambre des députés.

En parallèle, la coalition des organisations citoyennes a développé une grande campagne d'information publique et d'articulation avec d'autres mouvements sociaux, qui luttent contre le modèle politique et économique néolibéral. L'enquête Cadem, effectuée au niveau national en janvier 2016, a montré que 93 % de la population chilienne considère que, du fait de la corruption qui a caractérisé la genèse et la négociation parlementaire de l'actuelle loi, il est nécessaire de la remplacer par une nouvelle loi sur la pêche (Acqua, 2016).

Le ministère public a déjà accusé la grande entreprise de pêche Corpesca S.A., propriété de la famille Angelini, de délits de corruption, de fraude envers l'État et de financement illégal de la politique. De plus, seize autres sociétés de pêche, ainsi que deux transnationales et quatre regroupements d'entrepreneurs de pêche font l'objet d'une enquête. Il en va de même pour l'ex-ministre de l'économie, Pablo Longueira, qui, avec un autre sénateur, est sous le coup d'une réclusion nocturne (obligation de passer les nuits en prison). Par ailleurs, quatorze autres parlementaires sont devant les tribunaux.

Les organisations citoyennes et les mouvements sociaux savent qu'avec la Constitution antidémocratique et le système politico-judiciaire hérités de la dictature, il ne sera pas possible d'annuler cette loi, étant donné les mécanismes de contrôle existants, tels que la nécessité d'obtenir un quorum très élevé au parlement et l'existence du Tribunal constitutionnel – entité contrôlée par les secteurs les plus conservateurs –, disposant d'un droit de veto sur les décisions parlementaires.

Une longue lutte contre l'abus et la corruption de la caste politique, bureaucratique et entrepreneuriale, s'annonce pour la Coordination sociale pour la défense de la mer. Cette lutte suppose la création d'un nouveau rapport de forces et la capacité d'un contrôle territorial, en alliance avec les divers mouvements sociaux. Si les espaces d'expression et de participation demeurent bouchés pour s'opposer à cette loi viciée et à la privatisation abusive de la mer, il ne restera plus aux citoyens et aux mouvements sociaux que la voie de l'objection de conscience et de la désobéissance civile.

Traduction de l'espagnol : Magali Scheppers et Frédéric Thomas

Bibliographie

Acqua (2016), *Un 89 % de los chilenos considera que hubo cohecho en la aprobación de la Ley de Pesca*, http://www.aqua.cl/.

Asipes (2016), *Asociación de Industriales Pesqueros estima que pesca Ilegal genera unos US$30 millones anuales para mafias que se dedican al ilícito*, http://www.asipes.cl/.

CIPER (2016), *Los pagos bajo investigación a Longueira y su red de boleteros suman más de $900 millones*, http://ciperchile.cl/.

FAO (2014), *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*, http://www.fao.org/.

FAO (2016), *El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura 2016*, http://www.fao.org/.

Gouvernement du Chili (2015), *Estado de situación de las principales pesquerías chilenas*, http://www.aqua.cl/.

Ipsuss (2016), *Chile : primer lugar en obesidad infantil en América Latina y sus consecuencias físicas, psicológicas y en la salud de la sociedad*, http://www.ipsuss.cl/.

Klein N. (2008), *The Shock Doctrine : The Rise of Disaster Capitalism*, Londres, Penguin.

Odepa (2014), Sector pesquero : evolución de sus desembarques, uso y exportación en las últimas décadas, http://www.odepa.cl/.

OMS (2016), Report of the commission on ending childhood obesity, http://apps.who.int/.

À Goa en Inde, des villages de pêcheurs laissés-pour-compte du « développement[1] »

Mariette Correa[2]

Les expériences de cinq villages de pêcheurs à Goa en Inde illustrent les menaces qui pèsent sur les communautés – en matière de sécurité alimentaire, de préservation de l'environnement et d'emplois – au regard du développement et de la modernisation de la région. En dépit d'un combat inégal et de collusion d'intérêts entre puissants, les petits pêcheurs n'ont pas renoncé à défendre leurs droits et leurs moyens de subsistance.

Odxel, Cacra, Nauxi, Bambolim et Siridao sont des petits villages de pêcheurs s'étendant du nord au sud de la côte du *taluka*[3] de Tiswadi dans l'État indien de Goa. Ils sont situés sur les rives de la rivière Zuari, la plus longue de l'État avec ses quatre-vingt-douze kilomètres.[4] Panjim, la capitale, est établie cinq à dix kilomètres plus loin et l'université de Goa, construite en partie sur les terres d'une communauté locale, fut fondée en 1984.

La population de ces villages s'élève à environ 3 300 habitants, qui appartiennent principalement au groupe des Gaudas, reconnu comme tribu répertoriée (*Scheduled Tribe*). Leurs activités étaient traditionnellement l'agriculture et le *toddy tapping*[5], ainsi que la

1. Article paru dans *Samudra Report*, n° 74, août 2016, sous le titre : « Hemmed In by Development ».
2. Docteure en étude du développement et du genre, coordinatrice principale des programmes de l'International Collective in Support of Fishworkers (ICSF), Chennai, Inde.
3. Une division administrative à finalité fiscale.
4. La ville portuaire de Vasco de Gama se situe à l'embouchure de la rivière Zuari.
5. L'extraction de jus de fleurs de palmier.

pêche comme source de revenus supplémentaires jusque dans les années 1970. Après cette période, en raison de l'introduction de filets maillants synthétiques, les « *disco nets* », et l'augmentation conséquente de leurs revenus, les villageois ont commencé à s'identifier comme des pêcheurs, car les gains tirés de cet exercice contribuaient à une part plus substantielle de leurs revenus, comparativement aux années précédentes. Par la suite, la perte progressive de leurs terres agricoles scella davantage leur identité de pêcheurs.

Avec la rivière Zuari d'un côté et un établissement universitaire majeur de l'autre, un hôpital de soins tertiaires à quelques kilomètres et la capitale à proximité, la voie vers le succès semblait toute tracée pour ces communautés. Malheureusement, cette situation de premier choix fut convoitée par d'autres groupes, obligeant les communautés à lutter pour la défense de leurs droits traditionnels.

Au début des années 1980, lorsque la pêche est devenue la principale source de revenus, l'université commença à racheter les terres agricoles que les communautés consacraient traditionnellement à la culture du riz, de l'éleusine et au maraîchage, quatre mois par an. À côté de cela, il y avait également des plantations d'anacardier qui permettaient la production du *feni* (l'alcool brassé localement) de Goa. Les propriétaires privés vendirent leurs terres et les Gaudas, disposant de peu de moyens de défense en raison de leur analphabétisme, furent lésés de leurs droits.

Les populations locales, non enregistrées comme locataires, ne reçurent ainsi aucune compensation. Seuls des emplois à l'université leur furent promis… L'université s'étend sur environ 215 hectares. Elle est bâtie sur les terres de Cacra, connues sous le nom de Taleigao plateau et possède également des terres du gouvernement.

Revenu supplémentaire

Des femmes de pêcheurs sont devenues travailleuses domestiques dans les maisons du personnel de l'université et ont fait bénéficier leurs familles d'un revenu supplémentaire. Quelques habitants ont aussi obtenu un emploi. Après l'acquisition des terres par l'université, un des moyens de subsistance des communautés fut définitivement perdu[6].

6. Le village de Siridao est une exception. Depuis plus d'une génération, le village a connu des mouvements migratoires vers le Royaume-Uni et la France, grâce aux passeports

En 1997, une des grandes familles de l'industrie minière de Goa, les Timblo, acheta d'immenses terres dans les régions limitrophes de Cacra, avec l'intention de démarrer un projet d'une valeur de 300 milliards de roupies. Le projet impliquait la construction d'une large rampe de mise à eau qui aurait empêché les pirogues d'accéder à la rivière. Les communautés protestèrent et le projet fut bloqué. Plus tard, en 2008, le mégaprojet connut un nouveau rebondissement au sujet de l'irrigation […].

Les communautés qui occupent aujourd'hui les terres appartenant aux Timblo, vivent dans la crainte permanente que les autorisations nécessaires à la relance du projet soient accordées. Sanjay Pereira, le *panch* (chef du village) de Cacra, qui représente le village au *panchayat* de Santa Cruz a déclaré que la poursuite du projet entraînerait la destruction de leurs moyens de subsistance. Des grandes propriétés résidentielles et des hôtels ont également été bâtis dans cette zone, malgré les protestations répétées des villageois aux réunions du *Gram Sabha* et aux sièges des administrations compétentes. La pression accrue sur leurs terres a instauré un climat d'insécurité.

Les communautés de pêcheurs ne sont pas tant inquiètes de perdre les terres sur lesquelles leurs maisons sont construites. Elles possèdent des documents garantissant la sécurité de leurs baux et sont inscrites comme communautés répertoriées. Le problème réside dans le fait qu'elles ne sont pas autorisées à effectuer des rénovations ou les agrandissements nécessaires.

Sanjay Pereira explique les difficultés posées par cette situation. Ses trois frères et lui souhaitaient, en raison de l'agrandissement de la famille, construire deux pièces supplémentaires adjacentes à leurs maisons. Il y a deux ans, une plainte fut déposée contre eux, alléguant que l'expansion violait la Réglementation des zones côtières (RZC), alors que l'avis de 2011 autorisait la construction/reconstruction d'unités d'habitation des communautés côtières traditionnelles, en particulier des pêcheurs, de 100 à 200 mètres à l'intérieur de la Zone de non-développement (ZND).

Sanjay pointe les permis accordés pour la construction de bungalows et d'hôtels situés encore plus près des rives, en violation évidente de la réglementation RZC. Lorsque des plaintes ont été

---

portugais dont pouvaient disposer les habitants de Goa. D'autres ont acheté des chalutiers et sont partis pêcher au-delà de la rivière Zuari.

émises, les autorités interprétaient les règles afin de démontrer que ces constructions répondaient aux dérogations prévues par l'avis. Un projet d'amendement de l'avis RZC, introduit par le ministre de l'environnement, des forêts et du changement climatique (Mefcc), pour réduire la Zone de non-développement à cinquante mètres, est actuellement à l'étude. Il est présenté par ses auteurs comme étant dans l'intérêt des communautés traditionnelles, celui-ci autorisant la rénovation des habitations des pêcheurs.

Les communautés s'opposent toutefois à cette proposition, affirmant que l'affaiblissement des normes RZC profiterait à l'industrie hôtelière et aux lobbys de la construction qui s'approprieraient encore davantage les côtes. Olencio Simoes, secrétaire du Forum national des pêcheurs (FNP) et secrétaire adjoint général du Goenchea Ramponkaranchea Ekvott (GRE), a ainsi déclaré lors d'une conférence de presse : « *Cet amendement est proposé dans l'objectif de protéger et de défendre les intérêts de la mafia hôtelière* ».

Les communautés ont des droits sur leurs terres, mais en raison de multiples pressions, elles sont contraintes de rechercher des alternatives, pouvant aller jusqu'au départ de la zone. Conséquence directe des restrictions à l'agrandissement : le manque de toilettes dans la région – un problème auquel sont confrontées principalement les femmes et les filles. Les maisons sont trop petites pour en permettre la construction, seules 20 % des habitations en disposent. Les communautés ont demandé au gouvernement d'installer des toilettes publiques et ont identifié trois sites pour les accueillir. Avant les élections, des promesses furent formulées par les candidats, mais elles sont restées lettre morte par la suite. Comme les hommes partent pêcher tôt le matin, il est difficile pour les femmes de trouver des espaces privés où se soulager. Les filles ont tendance à utiliser les toilettes publiques de l'école.

Les cinq villages de pêcheurs possèdent un total de soixante-dix pirogues de six mètres de long et environ cent pirogues de huit mètres équipés de moteurs hors-bord (MHB). Les petites sont utilisées pour la pêche à l'hameçon et partent pour trois heures, tandis que les grandes partent environ une heure et demie et sont utilisés avec des filets maillants. Des subventions sont mises à disposition pour les communautés de pêcheurs : 36 000 roupies par an pour le pétrole, 60 000 roupies pour les MHB et 30 000 roupies pour les filets maillants tous les cinq ans, ainsi que 60 000 roupies pour une

nouvelle pirogue si la personne est enregistrée comme pêcheur. Les pêcheurs sont, en outre, couverts par des assurances privées, bénéficient d'aide financière pour la rénovation de leur habitation et de subventions pour couvrir les intérêts de certains emprunts.

L'interdiction de pêcher deux mois par an durant la mousson (du 1er juin au 31 juillet) ne s'applique pas, étant donné la dérogation pour les pirogues non motorisées et celles équipées de MHB de moins de 10 HP utilisant des filets maillants. Cependant, les communautés sont freinées dans leurs activités durant cette période en raison du mauvais temps.

La pêche est une activité familiale. Contrairement aux grands navires, aucun travailleur migrant n'est employé dans ces villages. Une fois que les hommes reviennent, les femmes se rendent en bus public jusqu'à Panjim où elles vendent le résultat de la pêche aux grossistes. Elles n'ont pas le droit à un emplacement sur le marché aux poissons de Panjim, celui-ci étant réservé aux femmes d'autres villages de Goa. Toutefois, ce système leur permet de négocier avec les grossistes et leur assure la vente de l'entièreté de leurs prises. Les femmes disent être satisfaites de ce dispositif, même si le prix est plus bas que celui qu'elles pourraient obtenir par vente directe. Quelques femmes vendent néanmoins leurs poissons localement sur le marché de Taleigao.

Les quantités prises ont été bouleversées ces dernières années. La récolte de moules et d'huîtres, réalisée par les femmes, a chuté considérablement durant la période post-tsunami. Il n'est pas évident de déterminer si cette diminution résulte du tsunami de 2004 ou de la désoxygénation accrue des eaux pendant la période suivant les moussons. Les défenseurs de l'environnement affirment également que des plus hauts niveaux de résidus ferreux et d'autres polluants dans la rivière, comme les eaux usées, affectent le cycle de vie des mollusques.

Absence de mesures protectrices et collusion d'intérêts

Selon les pêcheurs locaux, la baisse de rendement est due à l'activité des chalutiers et des mini senneurs venant de Vasco (une ville prospère de l'autre côté de la rivière Zuari). Ces navires violent régulièrement la loi de régulation de la pêche maritime (LRPM) de 1980 qui réserve une zone de plus de cinq kilomètres aux pêcheurs traditionnels. En dépit de la loi, ils s'approchent le plus possible des berges. Ils recourent à la technologie pour localiser les gros bancs

de poissons et ne se soucient pas de savoir s'ils capturent des œufs ou des jeunes poissons. Les propriétaires de ces grands navires n'ont généralement pas conscience que leur comportement aura un impact sur leur propre activité à long terme et n'entendent pas modifier leur attitude, tant qu'une mesure de protection et de préservation ne les y contraindra. En outre, ils ne dépendent pas de ces ressources comme c'est le cas pour les communautés de pêcheurs et peuvent donc se déplacer vers d'autres zones.

Après le passage d'un chalutier ou d'un mini senneur, il faut environ dix à quinze jours pour que les petites embarcations retrouvent un niveau de prises normal, qui est en moyenne de dix kilos de poissons. Durant ces dix à quinze jours, ils pêchent environ deux-trois kilos, essentiellement des espèces vendues moins chères ou qui sont moins recherchées. Les femmes rapportent également que les grands navires ont un œil sur le marché de gros. Lorsqu'ils repèrent une belle vente, ils identifient le village d'où vient la femme et en moins d'un jour, ils arrivent dans la zone et attrapent tout ce qu'ils peuvent.

Le ministère des pêches a une salle de contrôle dotée des dernières technologies qui permet de suivre l'entrée des bateaux dans les eaux territoriales de Goa et possède un navire de patrouille pour lutter contre les activités illégales. Les pêcheurs contactent régulièrement la salle de contrôle pour avertir de la présence d'un chalutier ou d'un mini senneur et contactent même les directeurs des pêches sur leurs téléphones portables. Malgré ce dispositif, le temps de réaction est trop long. La police maritime et le patrouilleur prennent plus d'une heure pour intervenir. Les contrevenants ont alors quitté la zone. De plus, même en cas d'interception, l'amende à payer est ridiculement basse (100 roupies, soit environ 1,4 dollar), ce qui est peu dissuasif lorsqu'on sait que les mini senneurs gagnent environ 100 000-200 000 roupies (environ 1 500-3 000 dollars) par jour, et les chalutiers 20 000 roupies (300 dollars) par jour.

En réponse aux demandes répétées des communautés d'obtenir une action contraignante contre ceux qui violent la loi, le ministère des pêches a déclaré qu'il ne pouvait augmenter le montant des amendes. Des collusions évidentes existent entre les grands propriétaires de navires et les ministères. Les sports nautiques, en particulier les bateaux à voile, sont devenus courants dans la région depuis deux ans, principalement depuis l'ouverture d'un hôtel cinq étoiles de quatorze hectares en 2011. Le bruit et la perturbation

causés par ces bateaux (qui naviguent près des rives) ont affecté les aires de reproduction ainsi que la quantité de poisson disponible. À Nauxi et Bambolim en particulier, il y a eu une baisse importante de *shevto* (rouget), de maquereau, de sardine et de *silverfish*. Les pêcheurs protestent depuis plusieurs années, mais en vain.

Trois ministères – des ports, du tourisme et des pêches – ont octroyé des autorisations en justifiant que les bateaux non motorisés n'affectaient pas les prises de poisson. « *Aucun d'entre eux n'a d'expérience dans la pêche. Si c'était le cas, ils réaliseraient comment ces perturbations affectent les poissons* », déclarait Sanjay Pereira. Les filets maillants utilisés par les petits pêcheurs sont parfois aussi endommagés par les chalutiers ou les bateaux de touristes, sans aucune possibilité pour les pêcheurs d'obtenir des compensations. Les eaux usées de l'hôtel sont enfin régulièrement déversées dans la rivière, provoquant la mort des poissons. Tout cela a été notifié au ministère, mais sans réaction de sa part.

Amenuisement des prises

Depuis environ dix ans, les femmes séchaient environ vingt-cinq pour cent des poissons pêchés. Une partie était vendue, le reste utilisé pour la consommation, en particulier pendant la mousson. Avec des prises en baisse et l'espace de plus en plus réduit des communautés, les femmes achètent maintenant des poissons séchés sur le marché, issus d'autres régions de l'État ou du Karnataka voisin. Pris au piège et harcelés de toute part, les pêcheurs considèrent que leurs droits à la terre et à la propriété, ainsi que leur accès aux zones de pêches ne sont pas respectés, menaçant leurs moyens de subsistance. L'exploitation des lieux de pêches par des acteurs extérieurs et l'interdiction d'expansion, même minime, de leurs habitations constituent de sérieuses entraves.

Les communautés luttent avec acharnement et prennent conscience de leurs droits. Elles n'ont toutefois pas les ressources suffisantes pour affronter l'État et ses sbires. Récemment, elles ont lancé un appel au gouverneur et au vice-chancelier de l'université leur demandant pourquoi trois des emplois temporaires, accordés aux membres de leurs villages et réservés à des tribus répertoriées, ont été attribués à des personnes vivant loin de Goa, lorsque ces emplois sont devenus permanents. La raison formulée était qu'ils manquaient d'expérience. Les communautés ont répliqué que leur

compétence n'avait pas été remise en cause lorsque le contrat était temporaire.

Les communautés estiment qu'il est de leur droit d'obtenir des jobs à l'université. Celle-ci a été bâtie sur leur terre et des emplois ont été promis en compensation. Des habitants de Nauxim ont gagné d'importantes sommes d'argent suite à la vente de leurs terrains à des hôtels ou à des investisseurs privés. À Cacra par contre, les statuts fonciers incertains ont pesé dans les négociations. Des villageois ont été dupés et expropriés de leurs terres recevant des compensations minimes. Toutes ces personnes, qui ont vendu leurs terres, ne vivent désormais plus dans le village et ont déménagé vers d'autres régions. Ce procédé pourrait se reproduire à l'avenir avec d'autres membres de la communauté.

Le projet luxueux sur environ 75 hectares de côtes, qui émergea à la place de résidences pour lesquelles un permis avait été accordé, près de la baie de Siridao-Bambolim, enfreint les règles RZC et les normes en vigueur. Des organisations de défense de l'environnement ont porté l'affaire devant la justice et après sept années de lutte, la cour a déclaré certaines des constructions illégales et astreint l'hôtel à une amende de 25 000 roupies. Cependant, les constructions illégales n'ont pas été démolies, le verdict n'étant pas assez précis sur ce point.

L'association de pêcheurs *Shri Shanta Durga Fishermen* fut établie il y a cinq ans et couvre tout le taluka de Tiswadi. En plus des cinq villages, elle inclut également les eaux à l'intérieur des terres dans d'autres zones du taluka. 30 des 160 membres sont des femmes. L'association concentre son action sur les effets des mini senneurs et du sport nautique, ainsi que sur les projets de marinas sur la rivière Zuari. Ces dernières ont été l'objet de nombreuses controverses ces dernières années, mais en dépit de l'opposition grandissante, le gouvernement semble déterminé à poursuivre le projet en l'état.

Protection des moyens de subsistance

Beaucoup de membres des communautés ont été forcés de partir à la recherche d'autres sources de revenus. Certains ont obtenu des emplois dans le secteur public, d'autres dans le privé ou comme indépendants. Leur premier choix aurait été de transmettre leur activité à la génération suivante si les ressources avaient été correctement gérées. Leur lutte est d'assurer que les petites pêcheries

soient protégées en interdisant l'accès de la zone à d'autres acteurs (grands bateaux, opérations touristiques, etc.), tenus responsables de la détérioration de l'environnement et de leurs moyens de subsistance. La hausse du niveau d'éducation a permis à certains jeunes d'obtenir des emplois dans le secteur privé. La faiblesse des salaires est toutefois compensée par la pêche. Les communautés craignent que si les tendances actuelles se confirment, la seule option de la jeunesse soit de rechercher d'autres moyens pour subvenir à leurs besoins.

Les préoccupations des communautés de pêcheurs doivent également être mises en perspective avec ce qui se passe, plus globalement, au niveau de l'État. Les gouvernements successifs, quel que soit le parti au pouvoir, ont vendu les ressources naturelles (terre, eau, matières premières) au plus offrant sans se soucier de l'environnement ou des populations qui y vivent. La puissante industrie hôtelière et immobilière a joué de son influence pour faire pencher les décisions en sa faveur et n'a pas hésité à montrer ses muscles, notamment lors de l'affaire impliquant la société Leading Hotels. Celle-ci a exercé des pressions pour construire un parcours de golf à Goa, en dépit de l'opposition des communautés locales et des environnementalistes.

Dans une autre affaire, la Cour suprême avait ordonné la démolition d'une portion d'un hôtel cinq étoiles à Dona Paula. En réaction, le gouvernement a passé la *Land Acquisition Act* (Amendement de Goa), en 2009, simplement pour valider et autoriser une partie étendue de la construction. Les objections à cet amendement ont été rejetées par la Cour en 2016, avec pour résultat de rendre légal ce qui avait été déclaré illégal, et cela au plus grand bénéfice de la société hôtelière. Confrontées à de puissants lobbys, les communautés locales ne disposent pas des moyens et des capacités suffisantes pour mener des combats, notamment juridiques, afin de faire valoir leurs droits.

Dans ce contexte, les pêcheurs voient les développements récents avec inquiétude. Par exemple, l'association Goencho Ramponkarancho Evkott (Union des pêcheurs goanais – UPG) a protesté contre l'utilisation de lampes LED à haute tension et le chalutage à deux bateaux sur les côtes de Goa ; ces pratiques ayant un effet dévastateur. Une circulaire gouvernementale interdisant les LED a été obtenue en mai 2016 ; reste à voir comment elle sera traduite en actes.

Des projets visant à bâtir deux marinas pour augmenter le tourisme de luxe – une à Nauxim, Bambolim et l'autre à Chicalim, Sancoale – ont longtemps été tenus en échec grâce à un mouvement de contestation (soutenu par le ministère de l'environnement) et en raison de l'absence d'autorisation. En outre, des résolutions du *gram sabha,* à Nauxim et Curca-Telaulim-Bambolim, ont été votées en 2010 et 2011 contre les marinas, estimant que ce projet constituait une déclaration de guerre contre les populations indigènes et une menace pour leur sécurité alimentaire. Malgré l'ampleur de l'opposition, l'Office pour la promotion de l'investissement de Goa a donné un accord de principe à la construction des marinas. Une fois que toutes les autorisations auront été obtenues, ce ne sera plus qu'une question de temps avant que le projet soit lancé. Bien qu'ils soient avantageux pour les grands navires de pêche, ces nouvelles infrastructures détruiront les petites pêcheries de l'État.

Les communautés d'Oxel, de Cacra, de Nauxim et de Bambolim sont inquiètes et entrevoient le moment, où elles devront se résoudre à vendre et partir, laissant derrière elles leurs moyens de subsistance traditionnels et leurs maisons, sans aucune alternative viable en vue. La modernisation et le développement ont coûté cher à ces communautés et constituent le cadre dans lequel les luttes doivent être appréhendées.

Traduction de l'anglais : Benjamin Favresse

Pêcheurs à petite échelle en Afrique du Sud : menaces et opportunités[1]

Moenieba Isaacs et Mafasino Hara[2]

Dans une société sud-africaine en mutation, le secteur de la pêche est sous pression et les pêcheurs à petite échelle soumis à des injonctions politiques contradictoires. Pour assurer leurs moyens d'existence et leur sécurité alimentaire, les communautés marginalisées luttent pour la défense de leurs droits, en s'attaquant aux inégalités engendrées par la libre concurrence et aux discriminations raciales nées de l'apartheid.

À l'échelle mondiale, la pêche à petite échelle joue un rôle significatif en matière de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté et de création de revenus. Il a été indiqué, lors de la conférence mondiale sur la pêche à petite échelle organisée en Thaïlande par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qu'elle contribuait à plus de la moitié des prises en eaux maritimes et intérieures. L'importance de ce secteur est encore renforcée par le fait qu'il emploie 95 % des hommes et des femmes dans le monde impliqués dans la pêche, dont 90 % d'entre eux dans les pays en voie de développement. En Afrique, le secteur de la pêche assure le revenu de plus de dix millions de personnes dans la production, la transformation et la commercialisation

1. Version réduite du rapport *Backing small-scale fishers : opportunities and challenges in transforming the fish sector* publié en juin 2015 par l'Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, Faculty of Economic and Management Sciences, University of the Western Cape, Afrique du Sud.
2. Professeurs à l'Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, Le Cap, Afrique du Sud.

de ses produits. Par ailleurs, il contribue aux moyens d'existence et à la sécurité alimentaire de plus de 200 millions de personnes sur le continent[3].

Poids de la pêche en Afrique du Sud

La pêche à petite échelle représente moins de 1 % du PIB de l'Afrique du Sud, mais son rôle est notable en matière d'apport en protéines et d'emplois, tout particulièrement dans les 136 communautés côtières[4] qui jalonnent les 3 000 kilomètres de côte de l'Afrique du Sud. Les pêcheurs à petite échelle se répartissent sur le territoire des quatre provinces maritimes, en particulier celle du Cap Occidental, où la pêche assure une part considérable des apports en protéines dans les communautés côtières depuis le début du 18e siècle (Isaacs, 2003). On trouve les pêcheurs à petite échelle en zone rurale et en zone urbaine.

Une étude de 2000 a évalué à environ 30 000, le nombre des pêcheurs de subsistance et à 28 000, le nombre de ménages qui dépendent de l'exploitation des ressources naturelles du littoral (Clark *et al.,* 2002). La dernière estimation fait état d'un total de 8 078 pêcheurs à petite échelle et pêcheurs de subsistance en Afrique du Sud[5].

Pêches intérieures

L'Afrique du Sud compte près de 700 barrages (couvrant une surface de 800 000 hectares) et plans d'eau naturels présentant un intérêt halieutique. Le potentiel de productivité des pêches continentales sur les principales retenues d'eau de l'Afrique du Sud est estimé à près de 15 000 tonnes annuelles, inégalement réparties dans le pays, avec un pic de production dans les provinces les plus chaudes du Limpopo, de Mpumalanga, de la province du Nord-Ouest et du KwaZulu-Natal (Weyl *et al.*, 2012).

Le potentiel de développement commercial de la pêche en eaux intérieures est limité. Les principales retombées socio-économiques

3. Sommet « Poisson pour tous » organisé par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique – NEPAD du 22 au 25 août 2005 à Abuja, Nigeria, www.fishforall.org//ffa-summit/africasummit.asp.
4. Cap du Nord : 2 ; Cap Occidental : 44 ; Cap oriental : 77 ; Kwazulu-Natal : 13 (DAFF, 2013).
5. Kwazulu-Natal : 1637 ; Cap oriental : 4774 ; Cap du Nord et Cap Occidental : 1667 (DAFF, 2013).

durables proviennent de la pêche récréative et de la pêche à petite échelle. La contribution éventuelle de ce secteur au développement économique en milieu rural doit cependant reposer sur une analyse scientifique fondée sur des collectes de données, afin de déterminer la production durable de chaque plan d'eau (Weyl *et al.*, 2012).

Aquaculture

Depuis le milieu des années 1990, époque à laquelle la production halieutique a commencé à se stabiliser dans le monde, l'aquaculture est devenue le moteur de la production de poisson (FAO, 2012). La part de l'aquaculture est passée, sans à-coups, de 20,9 % en 1995 à 43,3 % en 2010 au niveau mondial, et de 9 % en 1980 à 47 % en 2010 pour la production à des fins de consommation humaine (FAO, 2012 ; Bostock, 2010). La Chine et l'Asie du Sud sont les principaux responsables de cette augmentation. L'Afrique accuse un grand retard dans le développement de l'aquaculture et ne représente que 1,5 % de la production mondiale. L'Afrique du Sud contribue pour moins de 1 % à la production africaine (DAFF, 2012).

La demande en poisson a augmenté ces dernières années en Afrique du Sud du fait des transformations des habitudes alimentaires, à l'instar des pays développés. Étant donné que la plupart des espèces commerciales sont déjà exploitées à leur niveau de rendement maximum durable, l'aquaculture y présente un fort potentiel de développement. Une augmentation de la filière aquacole contribuerait à la diversification des produits d'origine aquatique sur les marchés locaux, à la sécurité alimentaire, à la création d'emplois, au développement économique et à l'exportation. Pour les communautés rurales pauvres, elle pourrait contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire, des revenus et des moyens de subsistance. Le rôle que peut jouer l'aquaculture a été inscrit dans le Cadre stratégique de l'aquaculture nationale de l'Afrique du Sud (NASF) (DAFF, 2012).

Politique sociale d'inclusion des communautés tournées vers la pêche

La plupart des communautés côtières noires ont perdu leurs droits de pêche à l'époque de l'apartheid du fait que la pêche à petite échelle et la pêche de subsistance n'étaient pas reconnues comme secteurs de l'industrie. Dans la province du Cap Occidental, haut lieu de la pêche commerciale, les populations côtières y étaient

principalement impliquées en tant que main-d'œuvre sur les bateaux et dans les usines de transformation. Le processus de réforme en faveur de la pêche à petite échelle et de droits inclusifs pour les pêcheurs à petite échelle, en particulier dans les communautés auparavant marginalisées, a été marqué par quelques étapes décisives. Il s'agit des quotas communautaires, de la révision de la loi n° 12 de 1988 sur les pêches maritimes et de la création d'un secteur de la pêche à part entière.

Histoire récente des pêches à petite échelle en Afrique du Sud

- Fin des années 1980, des quotas individuels transférables (QIT) sont introduits en Afrique du Sud et dans le reste du monde en tant que mécanisme de rationalisation économique, dont le principe est d'adapter le volume de pêche à la disponibilité des ressources.
- En 1992, le ministre de l'environnement met en place la commission d'enquête Schutte sur les conditions de vie socio-économiques des communautés de pêcheurs sur les côtes occidentales de la province du Cap Occidental. Sur base du rapport, l'Office des quotas recommande la création des fiducies communautaires pour combattre la pauvreté des familles de pêcheurs dans les communautés côtières du Cap du Nord, du Cap Occidental, du Cap Oriental, et du KwaZulu-Natal.
- Novembre 1994, le nouveau gouvernement du Congrès national africain (ANC) confie au Conseil du développement chargé de la pêche (FPDC) le processus de révision de la loi sur la pêche n° 12 (MLRA) de 1988. Après quatre années de travail, la loi sur les ressources marines vivantes n° 18 est promulguée.
- En 1999, le Groupe de travail sur la pêche de subsistance (SFTG) chargé de superviser la gestion du secteur est créé. Le SFTG indique que la définition de pêcheur de subsistance « *exclut une partie importante des pêcheurs qui pouvaient auparavant être considérés comme "pêcheurs de subsistance" ou "pêcheurs artisans", mais qui préfèrent maintenant obtenir des droits commerciaux* **».**
- En 2005, en réponse à l'insuffisance des réformes dans le secteur, et avec le soutien d'universitaires, l'Association des pêcheurs à petite échelle, Masifundise Development Trust ainsi que le Centre de ressources judiciaires intentent un recours

collectif contre le ministre de l'environnement (DEAT). La même année, la Gestion des ressources marines et côtières met en place des droits de pêche à long terme pour toutes les pêcheries commerciales.

- En mai 2007, une entente extrajudiciaire est conclue avec le ministre de l'environnement (ordonnance judiciaire Kenneth George et consorts contre le ministre). La même année, le ministère de la pêche initie un sommet des petites pêcheries. Il forme un groupe de travail chargé d'élaborer une nouvelle politique en matière de pêche artisanale pour l'Afrique du Sud et octroie des droits transitoires.
- 2012, la FAO publie les Directives volontaires sur la gouvernance responsable des tenures foncières, des pêches et forêts dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale, et la même année, la nouvelle politique des pêches à petite échelle en Afrique du Sud est introduite.
- Mai 2013, la loi portant modification de loi sur les ressources marines vivantes n° 5 paraît au journal officiel et rentre en vigueur.
- Juillet 2014, la FAO adopte les Directives volontaires pour une pêche artisanale durable dans le cadre de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté, et le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations unies rédige un rapport sur l'importance de la pêche et de l'aquaculture durables pour la sécurité alimentaire et la nutrition.
- Février 2015, un plan d'application de la politique et des réglementations concernant la pêche artisanale pour l'attribution des droits de pêche aux pêcheurs à petite échelle est mis en place.

Abandon de la redistribution aux forces du marché

Les quotas individuels transférables (QIT) désignent un système de gestion des pêcheries qui divise un total admissible de captures (pour l'ensemble des espèces et sur une période déterminée) en droits individuels exclusifs (à une personne ou à une entreprise). Comme leur nom l'indique, les QIT sont transférables et peuvent être échangés ou vendus sur le marché, conformément à l'idée qui prévaut en Occident selon laquelle le marché offre le meilleur moyen d'atteindre l'efficacité, la croissance économique et le bien-être

social (Hatcher, 2005 ; OCDE, 1997). Le système des QIT donne donc *de facto* des droits d'accès à la propriété et des privilèges, et a pour objectif principal de promouvoir l'efficacité économique plutôt que la sauvegarde des espèces, le bien-être des communautés ou l'équité (Sumaila, 2010 ; Copes et Charles, 2004 ; McCay, 2004).

Ce système de privatisation et de marchandisation des droits de pêche ne requiert pas une forte implication de l'État, ce qui revient à abandonner ce secteur aux forces du marché. Il limite l'accès des zones de pêche à un petit nombre d'individus ou d'entreprises (Mansfield, 2004). Cette approche est devenue la norme dans de nombreux pays développés, tels que la Nouvelle-Zélande, l'Islande et le Canada, et a été encouragée par la Confédération des ministères africains de la pêche et de l'aquaculture en Afrique du Sud et en Namibie (Isaacs, 2012).

Il a été demandé aux entreprises de pêche existantes, si elles voulaient conserver leurs quotas, d'améliorer la diversité ethnique et l'équilibre entre les sexes parmi leurs travailleurs, en s'associant à la dynamique du Black Economic Empowerment (BEE)[6]. La direction des pêches expliqua que l'action du BEE s'inscrivait dans le cadre de la politique macroéconomique de réduction de la pauvreté. La logique de cette approche était de créer dans les entreprises de pêche existantes des emplois stables et de qualité fondés sur la réglementation en matière de salaire minimum, et dont les bénéfices percoleraient jusqu'aux communautés de pêcheurs vulnérables. Comme nous le verrons, le gouvernement postapartheid a cherché à mettre en place une politique de la pêche qui réponde aux attentes populaires en matière de redistribution équitable des droits d'accès, tout en assurant la compétitivité internationale du secteur de la pêche.

Enquête Schutte

Le rapport de l'enquête Schutte sur les conditions socio-économiques des communautés de pêcheurs sur la côte ouest de la province du Cap Occidental a mis en évidence la prégnance de facteurs tels que la pauvreté, les mauvaises conditions de logement,

6. Le Black Economic Empowerment (BEE) est un programme du gouvernement sud-africain visant à corriger et à renverser les inégalités économiques engendrées par l'apartheid. En réponse aux critiques adressées au programme mené sur des bases étroites (2003-2004) qui avait conduit à l'enrichissement d'un petit nombre de Noirs, le gouvernement initia un programme sur des bases élargies.

l'alcoolisme, le chômage et l'analphabétisme. Sur base de ce rapport, l'office des quotas recommanda de créer des fiducies communautaires de pêcheurs dans chaque communauté côtière des quatre provinces maritimes. Leur rôle était d'empêcher les ménages, dépendants de la pêche, de s'appauvrir encore davantage, en leur accordant des paiements en liquide et des colis alimentaires.

La même année, le gouvernement instaura les « quotas communautaires ». En vertu de ces dispositions, les quotas de merlus (10 000 tonnes), de homards de roche de la côte occidentale et de poissons pélagiques furent répartis entre trente-quatre fiducies communautaires le long des côtes. Ce système de quotas était fondé sur la revente des prises aux opérateurs existants à un prix relativement bas, dans le but de soutenir les pêcheurs les plus pauvres au sein des communautés (Issacs, 2003). Les exploitants de bateaux indépendants, liés aux entreprises existantes, livraient leurs prises à ces dernières pour transformation et les gains étaient reversés à l'Office des quotas qui les répartissaient entre les fiducies communautaires de pêcheurs. De cette manière, les ménages de pêcheurs ne se trouvaient pas directement impliqués dans la pêche et la gestion des quotas, et les pêcheurs pauvres devaient recevoir de l'aide par le biais du système de redistribution.

Les fiducies étaient principalement constituées de fermiers, d'enseignants, de directeurs d'établissements d'enseignement et autres professionnels dont les revenus ne dépendaient pas directement de la mer. Les pêcheurs firent amèrement remarquer que ces gens augmentaient leur niveau de vie au détriment des intérêts des véritables pêcheurs et des communautés. Le Syndicat des travailleurs unis de l'alimentation estima également que les fiducies communautaires et leurs fiduciaires n'avaient pas de comptes à rendre auprès des communautés qu'ils étaient censés représenter.

Par ailleurs, ce système ne prévoyait pas la création d'activités et de revenus complémentaires aux ménages de pêcheurs pour qu'ils deviennent financièrement autosuffisants. Enfin, les fiducies communautaires avaient été créées sans les structures financières et administratives nécessaires. Il s'ensuivit que la mauvaise gestion des fonds, la corruption et la captation des profits par les élites devinrent monnaie courante, et eurent des répercussions négatives sur les familles des pêcheurs pauvres.

Au bout d'une année de mise en œuvre, un comité spécial fut mis sur pied pour examiner le fonctionnement des fiducies. Ce

comité recommanda l'« *abrogation totale du système des quotas* ». Parallèlement, ce système fut remis en cause par la Cour suprême du Cap qui statua que, dans le cadre de la loi sur les pêches n° 12 de 1988, les fiducies communautaires n'étaient pas habilitées à se voir attribuer des quotas. En conséquence, la plupart des fiducies furent dissoutes.

Loi n° 18 de 1998 sur les ressources marines vivantes

En novembre 1994, le nouveau gouvernement de l'ANC chargea le Comité de développement des politiques de pêche de revoir la loi n° 12 de 1988. Comme prévu par le Programme de reconstruction et de développement de l'ANC, l'objectif était d'établir de nouvelles orientations et lois qui assureraient la redistribution des droits de pêche aux groupes raciaux marginalisés durant l'apartheid. Le résultat final de ce processus, qui dura quatre ans, fut la loi sur les ressources marines vivantes (MLRA) promulguée en 1998.

Les communautés de pêcheurs attendaient beaucoup de cette réforme. Ils espéraient obtenir l'accès aux ressources marines, ainsi qu'une normalisation de leurs moyens de subsistance. Au final, la nouvelle loi attribua des quotas aux pêcheries de subsistance ou commerciales, mais ne reconnut pas les pêcheurs artisans. Les pêcheurs de subsistance qui voulaient continuer de pêcher devaient remettre leur activité commerciale ou s'inscrire à titre individuel. Les quotas communautaires, les permis de pêche de subsistance, les permis provisoires et la formation de coopératives rentrèrent dans le cadre du système des QIT. Dans ces conditions, les organisations de pêcheurs (organisations à vocation sociale, syndicats et coopératives) furent poussées à la privatisation, sans aucun appui ni protection vis-à-vis du marché. Résultat des courses, ces organisations se transformèrent en entreprises commerciales (Isaacs, 2006).

Avec cette restructuration, les droits de pêche se virent concentrés dans les mains de quelques détenteurs. Les élites locales au sein des communautés, qui disposaient d'un capital social et politique, s'organisèrent pour maximiser leur accès aux droits de pêche. Étant donné l'obligation de former des sociétés fermées (c'est-à-dire de privatiser les organisations communautaires), ces élites jouèrent le rôle d'adjudicateurs, dissimulant aux organisations de pêcheurs des informations cruciales émanant du département de la pêche. Elles procédèrent à une restructuration du secteur dans leurs intérêts (« accapareurs de droits ») et de nombreux pêcheurs pauvres

et marginalisés furent privés de droits et d'accès à la mer. D'autres purent gagner leur vie en devenant des travailleurs saisonniers, employés dans d'autres secteurs par les détenteurs de droits, mais qui se trouvaient sans revenu le reste de l'année (Sunde, 2006).

Cette stratégie joua un rôle capital dans le succès des élites qui démarraient dans l'industrie de la pêche entre 1996 et 2000. Les entreprises de pêche nouvellement créées prospérèrent dans la mesure où elles purent réduire l'activité des pêcheurs pauvres, les évincer, les contourner ou leur racheter leurs affaires. La réforme de la pêche en Afrique du Sud permit ainsi aux élites d'accaparer les droits de pêche au détriment des véritables pêcheurs.

Si ces changements permirent l'accès de nouveaux venus aux droits de pêche, ceux-ci n'eurent pas d'autre choix – étant donné l'absence d'infrastructures nécessaires, de capital financier et de compétences en gestion –, que de passer des accords – sur les prises, la transformation et la commercialisation – avec les grandes entreprises et furent réduits à des pêcheurs « par procuration ».

Alors que la MLRA avait pour intention de tendre à une distribution équitable des richesses au sein de la société, son cadre favorisa la compétitivité, la création d'entreprises privées et l'émergence d'une nouvelle élite locale. La loi échoua à prendre en compte le facteur d'hétérogénéité sociale, politique et économique des communautés de pêcheurs, en négligeant notamment la création d'organes pour dialoguer avec les communautés démunies. Les pêcheurs tenaient aussi à avoir des droits véritables afin de participer de manière active à la capture, à la transformation et à la commercialisation des quantités autorisées, plutôt que d'être les vassaux de l'industrie existante.

Groupe de travail sur la pêche de subsistance

En 1999, un groupe de travail (SFTG) fut créé pour fournir des recommandations sur la bonne gestion du secteur. Il indiqua que la définition de la pêche de subsistance en vigueur excluait une part significative des acteurs jusqu'alors considérés comme des pêcheurs de subsistance ou des artisans pêcheurs, mais qui préféreraient obtenir des droits commerciaux. Tandis qu'étaient débattues et élaborées la politique et la reconnaissance juridique du secteur, la direction de la gestion marine et côtière mit en place des « mesures provisoires de redressement » visant à prolonger les droits des pêcheurs de subsistance et des pêcheurs à petite échelle sur

une base annuelle, voire semi-annuelle, ce qui engendra beaucoup de tensions et de litiges à chaque renouvellement. Durant cette période, le fonctionnement chaotique des processus d'attribution et des organes de gestion du secteur, permit aux « accapareurs de droits » de profiter de la situation, s'arrogeant les bénéfices au détriment des communautés et des pêcheurs à petite échelle.

Les mesures de redressement et la définition du pêcheur de subsistance comme un « p*êcheur à capacités commerciales réduites* » donnée par le ministère, s'inscrivaient dans la logique des QIT et d'une conception de la redistribution fondée sur l'idée de richesse. Tout comme cette approche rentrait dans le cadre du programme macroéconomique de redistribution de la croissance et de l'emploi (GEAR) – en créant des petites entreprises au sein des communautés pour lutter contre la pauvreté. Clarifier l'accès des pêcheurs à petite échelle aux droits de pêche et des directives politiques claires pour répondre aux problèmes d'insécurité alimentaire et de la pauvreté constituait les priorités (Sowman, 2006).

Résistance et riposte des pêcheurs à petite échelle au processus d'attribution des QIT

La lutte des pêcheurs à petite échelle pour conserver leurs droits de pêche traditionnels finit par trouver une expression politique. En réaction à l'insuffisance des réformes de 2005, l'Association des pêcheurs artisans, ainsi que Masifundise Development Trust, et le Centre de ressources juridiques intentèrent un recours collectif contre le ministre de l'environnement et du tourisme (DEAT). Cette action en justice – Kenneth George et consorts contre le ministre – s'appuya sur la Constitution de 1996 et la loi sur l'égalité de 2000 pour plaider contre le processus de réforme de la MLRA (attribution des droits de pêche sur la base des QIT), compte tenu de ses impacts socio-économiques.

Dans cette procédure, la principale allégation contre le ministre se fondait sur les droits de l'homme, en particulier les trois principaux droits protégés par la constitution de l'Afrique du Sud : le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique, le droit à des moyens de subsistance et le droit à l'alimentation et la nutrition. Les requérants demandaient un changement de paradigme en passant des QIT (fondés sur des principes néolibéraux et les droits de privatisation) à un système d'attribution de droits collectifs, à la création d'entités juridiques collectives, à une approche des droits de

pêche portant sur plusieurs espèces et à un accès préférentiel aux espèces vivant près des côtes pour les pêcheurs à petite échelle.

L'affaire devait être entendue par le tribunal de l'égalité, mais en avril 2007, les requérants s'entendirent pour sa suspension, à la condition que des droits provisoires soient attribués aux pêcheurs à petite échelle, le temps que soit élaborée une politique de la pêche à petite échelle. L'accord reconnaissait, entre autres, que les pêcheurs à petite échelle avaient un droit légitime sur les espèces marines, fondé sur leurs pratiques traditionnelles et leurs moyens d'existence, et par conséquent des besoins spécifiques en matière de gestion et de développement de la pêche. On ne pouvait pas attendre d'eux qu'ils entrent en concurrence avec les grandes entreprises en matière de droit de pêche commercial (Isaacs, 2006 ; Sowman, 2006 ; Sunde, 2006).

L'organisation des pêcheurs artisans et Masifundise Development Trust constituèrent un mouvement populaire pour défendre leur moyen de subsistance et leurs droits. Ils mobilisèrent les réseaux politiques et sociaux du temps de l'apartheid pour mener une campagne de soutien aux pêcheurs artisans en difficulté suite aux réformes. Les démarches de plaidoyer et de lobbying eurent lieu à l'échelle provinciale, nationale et internationale. Le Conseil national pour le développement économique et social et le travail (NEDLAC)[7], l'institution nationale auprès de laquelle ces deux organisations étaient représentées comme membres de la société civile, constituait un relais majeur dans le combat pour les droits des pêcheurs à petite échelle.

Au niveau provincial, les organisations s'alignèrent politiquement sur les positions du secrétariat régional de la Confédération des syndicats sud-africains de la province du Cap Occidental (COSATU) et avaient des délégués au bureau chargé de la pêche. Les deux organisations étaient aussi représentées dans l'équivalent du NEDLAC dans la province du Cap Occidental, le Conseil provincial du développement, et contribuèrent à l'élaboration de la politique de la pêche du Cap Occidental conjointement au secrétariat régional du ministère de la pêche et du tourisme. Les pêcheurs collaborèrent également avec des instances régionales dans le but

7. Le NEDLAC est l'instrument grâce auquel le gouvernement, les syndicats, les organisations patronales et les organisations communautaires s'efforcent de coopérer sur des questions relatives à l'économie, au travail et au développement.

de mettre en évidence les injustices dans l'attribution des droits fondée sur le système des QIT, à savoir la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la Commission du courant de Benguela et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

L'affaire suscita aussi un fort soutien international de la part des ONG de défense des pêcheurs à petite échelle, tels que le Collectif international de soutien aux travailleurs de la pêche et le Forum mondial des pêcheurs, qui mettent les pêcheurs à petite échelle en difficulté au centre de leurs actions de sensibilisation et de défense auprès de la FAO et dans les réunions du Comité des pêches.

Nouvelle politique de la pêche à petite échelle et modification de la loi

En 2007, le ministère organisa un sommet sur la pêche à petite échelle et mit en place une équipe nationale de travail chargée d'élaborer une nouvelle politique. Cette équipe comprenait des représentants de pêcheurs, du gouvernement, des ONG (Masifundise Development Trust et Coastal Links), ainsi que des chercheurs. Le travail était participatif et l'apport des pêcheurs clairement perceptible dans la création et la mise en œuvre d'une nouvelle politique de la pêche à petite échelle en Afrique du Sud, publiée au journal officiel le 20 juin 2012, et approuvée par le cabinet. En prenant en compte la contribution du secteur à la lutte contre la pauvreté, à la sécurité alimentaire et au développement économique des communautés côtières marginalisées, l'objectif était de réparer les injustices passées, en garantissant des droits de pêche et en attribuant équitablement les permis sur les ressources de la mer, en respectant les principes d'une gestion durable de celles-ci.

La pêche à petite échelle joue un rôle de premier plan en assurant un revenu, des emplois et de la nourriture aux communautés qui vivent sur les côtes (FAO, 2014). Ce secteur est également le plus important en termes de contingent d'actifs et de prises débarquées. En Afrique du Sud, le secteur n'avait jamais été légalement reconnu avant 2012. La reconnaissance formelle et juridique permettait l'institutionnalisation du secteur, de manière à ce qu'il contribue au développement socio-économique des communautés de pêcheurs. Cette politique représente un changement de paradigme qui se traduit par un passage des QIT vers un système d'attribution de droits collectifs. En outre, les pêcheurs et les communautés cogéreront les ressources de la mer avec le ministère des pêches aux divers

échelons de l'administration – local, régional, national. Les droits seront attribués à une entité juridique fondée sur une communauté.

En mai 2013, l'amendement de la loi sur les ressources marines vivantes fut soumis à commentaires. Les pêcheurs à petite échelle s'y trouvaient spécifiquement reconnus comme constituant collectivement une entité juridique, à laquelle des droits étaient conférés en se basant sur les dispositions de la politique des pêches à petite échelle. En août 2013, le ministère entama un processus de consultation des communautés à propos du programme de mise en application (DAFF, 2013), qui fut publié en février 2015. Le regroupement de chercheurs, ONG et experts juridiques qui avaient participé aux discussions autour de la nouvelle politique, participa aussi à l'élaboration des Directives internationales volontaires pour la protection durable des pêcheurs à petite échelle, adoptées par le Comité des pêches (COFI) en juin 2014.

La loi portant modification sur les ressources marines fût promulguée en mai 2014. L'article 1 de la loi définit le petit pêcheur comme « *membre d'une communauté de pêcheurs à petite échelle engagé dans des activités de pêche afin de pourvoir à ses besoins alimentaires et fondamentaux, ou directement impliqué dans la transformation ou la commercialisation du poisson, et dont la zone d'activité traditionnelle se situe à proximité des côtes ; qui se sert d'un matériel de pêche traditionnel techniquement peu sophistiqué, ou d'outils de pêche passifs, qui ne sort pas en mer pour plus d'une journée, et qui consomme, fait du troc, vend son poisson ou s'adonne à toute autre activité commerciale dans les limites imposées par le secteur de la pêche à petite échelle* ».

Cette définition concorde avec la définition universellement acceptée de la pêche à petite échelle et de la pêche artisanale[8].

8. La définition de la pêche à petite échelle et de la pêche artisanale varie suivant qu'elle émane d'experts en la matière, ou de politiques, d'administrateurs, etc. Le glossaire de la FAO s'efforce d'incorporer tous les aspects spécifiques de ces pêches en expliquant que la pêche artisanale correspond à « la pêche traditionnelle de type familial (par opposition aux entreprises de pêche), qui exige une quantité limitée de capital et d'énergie, des bateaux de pêche de taille relativement réduite (lorsqu'il y en a), avec des sorties en mer de courte durée et proches des côtes, à des fins de consommation locale. En pratique, cette définition varie d'un pays à l'autre, allant par exemple du ramassage ou de la pêche solitaire en canot dans les pays en voie de développement les plus pauvres, aux chalutiers de vingt mètres, aux senneurs et palangriers dans les pays développés. La pêche artisanale peut aussi bien être de subsistance que commerciale, pour couvrir les besoins de consommation locaux que pour l'exportation. On utilise parfois le terme de pêche à petite échelle », www.fao.org/fishery/topic/14753/en.

La loi portant modification de la loi sur les ressources marines vivantes n° 5 de 2014 et la politique pour la pêche à petite échelle mise en place en 2012 constituent des processus visant à reconnaître, entériner et renforcer les droits de pêche des communautés qui les avaient perdus sous l'apartheid. Il est d'une importance capitale que la loi de 2014 soit appliquée dans une perspective de développement.

Enjeux de la pêche à petite échelle dans une société en mutation

La pêche à petite échelle peut contribuer à la sécurité alimentaire et aux moyens d'existence des communautés de pêcheurs et de la société en général. C'est le cas pour les communautés côtières, mais aussi, potentiellement, pour les petites communautés de l'intérieur qui exploitent le poisson des retenues d'eau. Si les difficultés liées au développement de l'aquaculture peuvent être surmontées, ce secteur pourrait être prometteur. Il reste cependant des obstacles à franchir avant que la pêche à petite échelle atteigne tout son potentiel.

Nature et structure des communautés de pêcheurs

De nombreuses localités situées sur les côtes sont tributaires de l'exploitation des ressources marines, soit pour la vente soit pour la consommation immédiate. On estime actuellement à 136 le nombre d'entités répondant à l'appellation de « communauté », selon les termes du système d'attribution des droits communautaires. Dans les provinces du Cap du Nord et du Cap Occidental en particulier, ces localités peuvent rarement être qualifiées de « communautés » dans le sens de petites unités définies dans l'espace géographique et présentant une structure sociale homogène ainsi que des normes communes. Selon Van Sittert (2003), le concept de « communauté de pêcheurs » remonte à la période d'industrialisation de l'activité halieutique, entre les années 1930 et 1960.

L'établissement de localités sur les côtes était basé sur le modèle des villes organisées autour d'une compagnie de pêche, telles que Saldanha Bay, St. Helena Bay, Lamberst Bay, Port Elisabeth, Jeffrey's Bay, Mort Nolloth, Hondeklipbaai et autres. Les facteurs « *physiques, historiques, économiques, sociaux et politiques qui présidèrent à la formation de ces villes leur ont donné une spécificité durable, entraînant des problèmes dont seules des approches*

distinctes permettront de venir à bout » (Lemon, 1991). Nombre de ces villes ont du mal à fonctionner en tant que communautés, même si des instances démocratiques et représentatives ont fait émerger des intérêts conjoints. Contrairement à ce qui se passe dans les provinces du Cap Occidental et du Cap du Nord, les zones rurales du Cap Oriental et du KwaZulu-Natal sont régies par des systèmes de pouvoir traditionnels. Il en résulte que l'idée de communauté n'a pas perdu de sa force dans ces provinces.

Un des problèmes que pose la définition d'une communauté formée autour des ressources côtières est de savoir jusqu'à quelles distances à l'intérieur des terres, une communauté est considérée comme côtière. Le livre blanc sur le développement des côtes (DEAT, 2000) a proposé une limite de vingt kilomètres, au-delà de laquelle on ne peut plus parler de bande côtière. Des communautés installées au-delà de cette « frontière » ont toutefois fait valoir qu'elles avaient été éloignées du bord de mer dans le cadre de déplacements forcés sous l'apartheid, et que leurs droits de pêche devaient être rétablis au regard de leur implantation historique dans la zone côtière. Il est à prévoir que des problèmes identiques se poseront pour identifier les communautés de pêcheurs de l'arrière-pays qui bénéficieront en priorité des droits de pêche aux alentours des plans d'eau des barrages.

Droits individuels versus droits collectifs

Le passage de l'attribution des quotas individuels transférables aux droits collectifs dans le cadre de la politique de la pêche à petite échelle a débuté, en 2005, avec la bataille juridique contre le système des QIT, et a abouti, en 2014, à l'inscription des droits des pêcheurs à petite échelle dans la loi. Les droits collectifs – appelés « panier de droits » – étaient adressés à une communauté constituée en entité juridique. Les femmes, qui jouaient un rôle central en amont et en aval de la récolte halieutique, se sont vues octroyer des droits de pêche. Cette politique a opéré un changement majeur d'orientation : les droits de pêche ne sont désormais délivrés qu'aux pêcheurs dont c'est le gagne-pain. Les responsabilités de gestion sont incorporées à ce système de droits et les pêcheurs occupent une place centrale dans la cogestion des ressources marines.

Après deux décennies d'application des QIT à l'adresse des détenteurs de droits commerciaux et d'attribution de permis provisoires, une concurrence pour les mêmes ressources a été créée

entre les détenteurs de droits tels que définis par le régime précédent et les pêcheurs à petite échelle défendus par la nouvelle politique. La plupart des « anciens bénéficiaires » sont par conséquent opposés au changement. Lors de réunions régionales sur la politique de pêche, beaucoup ont exprimé leurs craintes et ont affirmé qu'ils tenaient à rester de pêcheurs à petite échelle à titre individuel. Ils refusaient de se constituer en une entité juridique ou de s'inscrire dans une structure communautaire. Ils estimaient également que le tribunal de l'égalité en 2007 avait imposé une politique de la pêche à petite échelle et un système d'attribution, fondés sur une absence de consultation de leur part.

Alors que le ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches (DAAF) procédait à la légalisation des petites pêcheries en modifiant la loi sur les ressources marines vivantes, et élaborait les lignes directrices pour la mise en œuvre de la politique de la pêche à petite échelle ainsi que les critères de constitution en entité juridique communautaire (association, coopérative, etc.), le ministère du commerce et de l'industrie (DTI) proposa un projet de loi sur le regroupement des pêcheries en 2012 – expressément destiné aux communautés de pêcheurs du Cap Occidental – et investit onze millions de rands pour fournir des bateaux à trente-neuf coopératives.

Selon le ministre en charge, Rob Davies, l'objectif était d'« élargir la participation des communautés de *pêcheurs à petite échelle à des activités à valeur commerciale plus élevée dans la chaîne de valeur* ». Ne tenant pas compte de la nouvelle politique pour orienter les attributions et le développement dans ce secteur, le DIT court-circuita l'action du DAFF pour mettre en place et faciliter la formation de coopératives, ce qui sema la confusion dans les communautés de pêcheurs et révéla un manque de communication entre les deux ministères compétents.

La pêche de loisir a toujours été importante dans les plans d'eau à proximité des barrages. Constitués en groupes bien organisés, les pêcheurs amateurs se sont opposés en général à la normalisation de la pêche à petite échelle sur ces étendues, en particulier lorsqu'il s'agit de pêche au filet, ravageuse pour les principales espèces visées par la pêche récréative. Des conflits ont éclaté entre des pêcheurs amateurs et des pêcheurs à petite échelle autour des retenues d'eau du Pongolo et du Driekoppies. Les politiques futures devront parvenir à concilier les intérêts des divers usagers.

L'aquaculture est en général le fait d'entreprises individuelles. Le DAFF a tenté, sans succès, de regrouper les premières d'entre elles afin de mettre en place une aquaculture communautaire, mais la rentabilité et la durabilité de la plupart de ces entreprises ont été décevantes (Semoli, directeur, aquaculture, DAAF, communication personnelle).

Droits collectifs et chaîne de valeur

L'idée qui prévaut dans les changements opérés est que le panier de droits est mis à disposition de la communauté et de ses membres, et non aux seuls individus. Si un membre de la communauté meurt ou dépasse le plafond des ressources autorisé, le droit revient à la communauté afin d'être attribué à un autre membre éligible. Les droits collectifs seront vraisemblablement transmis aux générations suivantes, devenant ainsi des quotas collectifs transférables.

Une dimension fondamentale de ces droits est qu'ils ne sont pas commercialisables. Les détenteurs de droits auront encore à s'intégrer dans la chaîne de valeur pour vendre leurs prises. En plus d'aider les communautés à rendre leurs droits opérationnels, cette politique devrait offrir l'occasion aux communautés de valoriser leurs prises, au lieu de les sous-évaluer pour les vendre à des acheteurs attitrés, comme c'était le cas auparavant. À terme, les communautés devraient bénéficier d'un soutien technique et financier, mais aussi d'une aide pour développer leurs capacités à s'intégrer dans la chaîne de valeur (Hara, 2014). Par ailleurs, la création de valeur ajoutée ne doit pas occulter les besoins en matière de sécurité alimentaire. Il est par conséquent important que les nouveaux détenteurs de droits assurent la circulation du poisson au sein des chaînes de valeur communautaires (Isaacs, 2013).

Pêche à petite échelle : manque de ressources et de reconnaissance

« *La pêche à petite échelle contribue à nourrir le monde, mais souffre d'un problème intrinsèque de pauvreté* » (Isaacs, 2012). D'après la Banque mondiale (2012), le poids socio-économique de la pêche à petite échelle est sous-estimé en raison d'une pénurie de données. Sa contribution à la sécurité alimentaire, aux moyens d'existence et à la réduction de la pauvreté n'est pas reconnue (Mills *et al.,* 2011) et participe au désintérêt des politiques.

Dans ce contexte, les secteurs de la pêche à petite échelle et de l'aquaculture (la pêche à l'intérieur des terres relève toujours de la direction générale de la pêche à petite échelle) manquent cruellement d'effectifs par rapport à la pêche commerciale, n'ayant été mis en place qu'au cours de ces cinq dernières années. Contrairement aux espèces principalement commercialisées, il y a eu peu de recherches sur les espèces privilégiées par la pêche à petite échelle. Un programme de collectes de données (Sibiya, directeur, pêche à petite échelle, DAFF, communication personnelle) a été récemment conçu et mis en œuvre. Malgré tout, ces données ne procurent pas, à l'heure actuelle, des informations susceptibles d'éclairer les prises de décision en matière de quotas ou de niveaux d'efforts à fournir.

Il est nécessaire que des programmes similaires soient instaurés dans le domaine de l'aquaculture et de la pêche intérieure et que des collectes de données socio-économiques soient réalisées afin de démontrer la valeur sociale et culturelle de la pêche à petite échelle. Il est clair que tous les niveaux de gouvernement doivent, sans attendre, augmenter les ressources matérielles et humaines en faveur de ce secteur. De même, le gouvernement doit mettre au point une politique et une législation pour l'aquaculture et la pêche intérieure en vue de rationaliser ces secteurs et d'en stimuler la croissance.

Pêche intérieure

La pêche de subsistance et la petite activité commerciale sur la plupart des plans d'eau sont en augmentation, mais l'absence de cadre fait que la majorité des pratiques se développe hors de toute légalité (Hara et Swarts, 2014). Seule une action concertée entre les services ministériels concernés, les pêcheurs amateurs, les usagers d'eau et les communautés impliquées dans le développement des pêches intérieures, permettra une gestion efficiente. La loi relative à la gestion nationale de l'environnement n° 107 de 1998 requiert ce type de gouvernance. L'article 80 (e) de la loi nationale sur l'eau n° 36 de 1998 exige la participation des usagers à la gestion de l'eau, et notamment des communautés.

Étant donné que la pêche est considérée comme faisant partie du secteur primaire, le DAFF joue un rôle dans son développement conformément à la stratégie pour la croissance et le développement, la politique en matière de développement rural dans la lignée du plan national pour le développement. Toutes ces stratégies

imposent une maximisation de l'exploitation socio-économique des ressources naturelles, sous un mode équitable, par les communautés rurales. Concernant la gouvernance de la pêche intérieure, une approche développementale est préconisée davantage que l'approche actuelle de gestion des ressources axée sur la conservation.

La structuration et le développement du secteur de la pêche intérieure devraient se faire sous la houlette du DAFF, mais le bureau de l'aquaculture, dont relève actuellement la pêche intérieure, manque de ressources humaines. En outre, le DAFF doit se doter d'une législation, comme celle dont elle dispose pour les pêches maritimes. Cela conférerait une autorité juridique et de la crédibilité à sa mission, dans la perspective d'obtenir les ressources nécessaires.

Un des problèmes réside dans le fait que la pêche continentale, essentiellement pratiquée sur les retenues d'eau, est souvent confondue avec l'aquaculture ou associée à elle, y compris au sein du département des pêches du DAFF. C'est sans doute à cause de cette confusion que le secteur a été placé sous la responsabilité de la direction de l'aquaculture plutôt que celle de la pêche à petite échelle. La distinction entre ces deux secteurs doit être clarifiée en termes politiques, juridiques et de ressources. À plus long terme, la constitution d'une direction indépendante, disposant de son propre personnel et de ses propres moyens, représenterait le meilleur moyen de faire de la pêche intérieure un secteur viable.

Aquaculture et sécurité alimentaire

L'aquaculture peut contribuer au bon état nutritionnel des familles qui consommeraient du poisson provenant de leur propre étang (sécurité alimentaire directe) ou qui le vendraient pour en tirer un revenu, augmentant leur pouvoir d'achat (sécurité alimentaire indirecte). Quelques belles réussites ont été rapportées, mais le développement de l'aquaculture en Afrique demeure décevant dans l'ensemble. Allison (2011) a rapporté que, malgré les efforts antérieurs (financement par des donateurs ou par l'État) pour encourager l'aquaculture de subsistance, il n'a pas été observé de croissance organique dans la majeure partie de l'Afrique, et les projets qui n'ont pas reçu un soutien technique permanent ont échoué.

Rouhani et Brits (2004) avaient auparavant fait remarquer que tous les projets d'aquaculture de subsistance recensés en Afrique du Sud avaient échoué pour les raisons suivantes : nombre élevé de

participants, pauvreté des individus avec peu ou pas d'autres alternatives économiques, appartenance des individus à un groupe ou un comité plus large, faible niveau d'instruction des gestionnaires, recours à des technologies extensives de l'aquaculture plutôt qu'intensives, absence de liens avec le secteur agricole privé, dépendance au secteur public en matière de soutien technique, manque d'analyse économique préalable.

Les contraintes pesant sur le développement de l'aquaculture dans la région concernée par la SADC, et plus généralement de l'Afrique, sont nombreuses, diverses et complexes. Certains de ces problèmes, tels que celui du contexte macroéconomique, ne sont pas propres à l'aquaculture. Déjà dans les années 1990, des problèmes de fond avaient été relevés en lien avec l'adoption de technologies, la durabilité et le fait que les bénéficiaires potentiels du développement de l'aquaculture étaient pour l'essentiel des paysans sans ressource.

Un autre point important est que la petite aquaculture s'inscrit dans un réseau complexe de moyens d'existence et est fortement liée à la petite agriculture. Si elle n'est pas tout à fait conciliable avec les activités agricoles, elle fait concurrence à l'agriculture sur le terrain de la main-d'œuvre. En comparant l'aquaculture de subsistance et l'agriculture de subsistance, on retrouve les problématiques identiques de pauvreté, d'insécurité alimentaire, de vulnérabilité et de marginalisation. Une des différences majeures est l'importance des investissements publics et privés dans l'aquaculture de subsistance, mais avec peu de répercussions sur la sécurité alimentaire des ménages, tandis que les agriculteurs de subsistance sont les principaux récipiendaires de fonds.

Les petits paysans, de même que les petites et moyennes entreprises d'aquaculture sont très productifs et contribuent à la disponibilité alimentaire, favorable aux consommateurs. Mais en matière de sécurité alimentaire directe et indirecte, il semblerait que les très petits producteurs ne s'en sortent pas aussi bien (Allison, 2011 ; Béné *et al.,* 2010). Les exploitations de moyenne importance offrent de meilleurs résultats.

Des études récentes sur le développement de l'aquaculture en Afrique subsaharienne suggèrent qu'il faut recentrer les investissements sur les entreprises de moyenne envergure, qui emploient moins de personnes, mais dont l'impact sur les niveaux de sécurité alimentaire au niveau régional et national est important (Allison,

2011). Néanmoins, si les communautés veulent se lancer dans l'aquaculture commerciale plutôt que dans l'aquaculture à petite échelle ou l'aquaculture de subsistance en Afrique, il leur faudra un soutien financier, technique et commercial de la part des gouvernements ou des partenaires externes. Encore une fois, cela ne signifie pas qu'une telle approche soit contradictoire avec le fait de consacrer une part de la production piscicole aux communautés, afin qu'elles assurent leur propre sécurité alimentaire.

Conclusion

La pêche à petite échelle présente un grand potentiel en matière de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté des communautés marginalisées d'Afrique du Sud. Bien que l'essentiel de ce potentiel réside dans la pêche maritime, la pêche intérieure et l'aquaculture contribuent aussi à améliorer les moyens d'existence des communautés de l'intérieur des terres. Le défi consiste à élaborer et mettre en œuvre une politique et une législation adaptées qui permettraient l'application et la protection des droits de pêche communautaires. Dans les premiers temps, ces secteurs devront bénéficier d'un appui financier et technique, approprié et régulier, de la part du gouvernement et d'intervenants externes. À ce titre, les ressources humaines et matérielles des agences gouvernementales, comme le DAFF, devront être augmentées pour s'acquitter de leur mandat.

Traduction de l'anglais : Isabelle Jeminet

Bibliographie

Allison E. (2011), *Aquaculture, Fisheries, Poverty and Food Security,* Worldfish Centre Working Paper.

Banque mondiale (2012), *Hidden Harvest : The Global Contribution of Capture Fisheries*, rapport n° 66469-GLB.

Béné C., Hersoug B. et Allison E.H. (2010), « Not by Rent Alone : Analyzing the Pro-Poor Functions of Small-Scale Fisheries in Developing Countries », *Development Policy Review*, vol. 28, n° 3.

Bostock J. *et al.* (2010), « Aquaculture : global status and trends », *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 16 août.

Clark B.M. et al. (2002), « Identification of subsistence fishers, fishing areas, resource use and activities along the South African coast », *South African Journal of Marine Science*, n° 24.

Copes, P. et Charles A. (2004), « Socio-economics of individual transferable quotas and community-based fishery management », *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 33, n° 2.

MAFP – Ministère de l'agriculture, des forêts et de la pêche (2012a), *2009/10 Performance Review of Fishing Right Holders – Overall Report/Summary : Limited Commercial and Full Commercial Rights Holders*.

MAFP (2012b), *Aquaculture Research and Technology Development Programme for South Africa*, Le Cap.

MAFP (2012c), *Policy for the Small-scale Fisheries sector in South Africa*, Avis du gouvernement n° 474, République d'Afrique du Sud.

MAFP (2013), *Draft implementation plan for the Small-scale Fisheries Policy*, République d'Afrique du Sud.

Département des affaires environnementales et du tourisme (DAET) (2000), *Our Coast, Our Future. White Paper on Coastal Development*, Pretoria.

Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (2009), *Report of the Global Conference on Small-Scale Fisheries – Securing sustainable small-scale Fisheries : Bringing together responsible fisheries and social development*, Bangkok.

FAO (2012), *The State of Fisheries and Aquaculture*, Rome.

FAO (2014), *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Rome.

Hara M. (2014), « Analysis of South African Commercial Traditional Linefish Snoek Value Chain », *Marine Resource Economics*, vol. 29, n° 3.

Hatcher A. (2005), « On the microeconomics of quota management in fisheries », *Marine Resource Economics*, vol. 20, n° 1.

Isaacs M. (2003), *Understanding the social processes and politics of implementing a new fisheries policy, the Marine Living Resource Act 18 of 1998, in South Africa*, thèse de doctorat défendue en vue de l'obtention du grade de docteur en philosophie de la Faculté des sciences économiques et de gestion, Université du Cap, non publiée.

Isaacs M. (2006), « Small-scale fisheries reform – Expectations, hopes and dreams of "a better life for all" », *Marine Policy*, n° 30.

Isaacs M. (2012), « Recent progress in understanding smallscale fisheries in Southern Africa », *Current Opinion in Environmental Sustainability,* n° 4.

Isaacs M. (2013), « Small-scale fisheries governance and understanding the snoek *(Thyrsites atun)* supply chain in the Ocean View fishing community, Western Cape, South Africa », *Ecology and Society*, vol. 18, n° 4.

Kawarazuka N. (2010), *The contribution of fish intake, aquaculture, and small-scale fisheries to improving food and nutrition security : a literature review*, The World Fish Center Working Paper n° 2106, Penang, Malaisie.

Mansfield B. (2004), « Neoliberalism in the oceans : "rationalization", property rights, and the commons question », *Geoforum*, n° 35.

McCay B.J. (2004), « ITQs and community : An essay of environmental governance », *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 33, n° 2.

Mills D.J. *et al.* (2011), *Under-reported and Undervalued : Small-scale Fisheries in the Developing World*. CAB International.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1997), *Towards sustainable fisheries : economic aspects of the management of living marine resources*, Paris.

Rouhani Q. A. et Britz P. J. (2004), *Contribution of Aquaculture to Rural Livelihoods in South Africa : a Baseline Study*, rapport à la Commission de recherche sur l'eau, n° TT235/04, mars.

Sowman M. (2006), « Subsistence and small-scale fisheries in South Africa : a ten-year review », *Marine* Policy, vol. 30, n° 1.

Sumaila R. U. (2010), « A cautionary note on individual transferable quotas », *Ecology and Society*, vol. 15, n° 3.

Sunde J. (2006), « Emerging concerns of fishing communities : sharing on organising in South Africa », communication donnée lors de la conférence organisée par l'International Collective in Support of Fishworkers (ICSF), Forteleza, 4-6 juillet.

Van Sittert L. (2003), « The tyranny of the past : Why local histories matter in the South African fisheries », *Ocean and Coastal Management*, vol. 46, n° 1-2.

Weyl O., Keevey G. et Ellender B. R. (2012), *Report on GIS Mapping and Bibliography of Dams with Inland Fisheries Potential*, dans le cadre du projet « K5/195/4 Baseline and scoping study on the development and sustainable utilisation of storage dams for inland fisheries and their contribution to rural livelihoods ».

Transversales

Stratégies d'accumulation impérialiste de la pêche européenne du thon[1]

Liam Campling[2]

La flotte de pêche thonière hauturière européenne est dominée par des entreprises françaises et espagnoles qui, dans une stratégie d'accumulation, recherchent constamment de nouveaux espaces à exploiter. L'Union européenne a joué un rôle central dans son expansion géographique et sa reproduction commerciale, via un régime de préférences tarifaires inscrit dans des relations coloniales de subordination et motivé par l'accès aux ressources marines.

La pêche thonière est l'une des industries de la pêche les plus lucratives. Toutefois, alors que la vaste majorité des poissons est pêchée dans les eaux du « Sud global », la consommation de ces derniers se déroule dans le « Nord global ». L'humble boîte de thon est un des produits de la mer les plus largement consommés aux États-Unis, en Espagne, en Italie, en France, au Royaume-Uni et en Allemagne. Les États-Unis – et l'Union européenne (UE) – concentrent chacun des chaînes de production du thon qui offrent des marchés de masse de plusieurs millions de dollars (Hamilton *et al.,* 2011 ; Miyake *et al.,* 2010).

La matière première est principalement fournie par les flottes de pêche industrielle qui sont précisément adaptées pour la production

1. Titre original : « The Political Economy of the European Distant Water Tuna Fleet : Ecology, Accumulation, Imperialism ». Cet article s'appuie, notamment pour ses fondements théoriques, sur deux précédentes publications (Campling, 2012a et 2015).
2. Professeur en économie politique, School of Business and Management, Queen Mary University of London.

de sashimi ou de thon en conserve. Dans ce cas-ci, la pêche industrielle se définit par une zone géographique d'opérations d'un ensemble de capitaux dont les formes d'organisation sont la compagnie et les moyens d'opération sont les bateaux de pêche. En même temps, l'industrie mondiale du thon est intimement façonnée par les politiques commerciales et leurs concepteurs. Ainsi, la géographie relative à la transformation du thon peut être partiellement expliquée par les systèmes de protection tarifaire et de préférences commerciales mis en place par les États-Unis et l'UE (Campling, 2016).

Dans l'industrie de la pêche thonière, les bateaux traversent les régions tropicales de l'océan « planétaire » pour chasser le thon, et mettent en œuvre au passage des innovations organisationnelles et technologiques pour extraire la biomasse des poissons et exploiter la main-d'œuvre qui est essentielle à la transformation de ce « cadeau » de la nature. La chaîne de production du thon, de l'extraction des ressources à la consommation finale du produit, est contrôlée par un large éventail de types de firmes, incluant les multinationales de l'agroalimentaire, les fonds de capital à haut risque et les sociétés d'État, dans diverses combinaisons. Mais même la plus puissante et sophistiquée de ces entreprises doit modeler ses stratégies d'accumulation par rapport à l'environnement (Moore, 2015).

Cet article vise principalement à dresser un portrait du développement historique des relations contemporaines présentes dans l'industrie de la pêche thonière, dans l'optique de mettre en lumière la concurrence qui règne entre les entreprises la constituant et les politiques impérialistes qui fournissent les conditions nécessaires à sa reproduction commerciale. Globalement, en paraphrasant Jason Moore (2015), l'article pose la question suivante : de quelle façon la production capitaliste fonctionne-t-elle dans son rapport à l'environnement lorsqu'il est question de l'industrie de la pêche thonière européenne ? Quel rôle les États impérialistes ont-ils joué dans la reproduction des valeurs d'usage de l'extraction « de la nature » (Parenti, 2015) ?

Cet article est basé sur des entretiens semi-directifs, dont la réalisation a été répartie sur six ans (de novembre 2005 à septembre 2010), avec un peu plus de 500 personnes travaillant dans ou étant associées à la chaîne mondiale de production du thon. Ces mêmes personnes proviennent de 21 pays, incluant la France, la Mauritanie, l'Espagne et les Seychelles. Nous avons également eu

recours à des rapports et des statistiques descriptives produites par des agences et des compagnies régionales et internationales, ainsi qu'à un éventail de sources secondaires.

L'accent empirique est mis ici sur la flotte européenne de pêche hauturière thonière, laquelle est dominée par des entreprises françaises et espagnoles. À partir de la fin des années 1980 jusqu'à 2010, ces deux pays ont contrôlé la plus grande flotte industrielle de pêche à la senne coulissante au monde, soit la méthode de pêche thonière la plus courante. Dans les années 2000, la flotte thonière européenne valait plus de 1,5 milliard de dollars et totalisait 18 % de la capacité mondiale de tonnage brut des bateaux de pêche à la senne coulissante. Les principales zones de pêche de cette flotte sont l'Atlantique tropical oriental (depuis les années 1950) et l'océan Indien occidental (depuis le début des années 1980), lequel demeure la zone principale de production.

Le présent document se divise en quatre sections. Pour commencer, nous fournissons des éléments du contexte mondial en montrant comment les conditions du marché contemporain et de l'environnement ont et sont façonnées par la pêche thonière. Ensuite, nous décrivons les stratégies d'accumulation de la flotte thonière européenne par l'analyse des réponses et des interactions avec les conditions environnementales de production (les relations capital-nature). Ainsi, nous abordons les mouvements géographiques des flottes de pêche qui, depuis le golfe de Gascogne jusqu'à l'océan Indien occidental, recherchaient de nouvelles « *commodity frontiers*[3] », soit de nouveaux espaces marins à exploiter, entre la fin des années 1860 et les années 1980 (Moore, 2015).

En troisième lieu, nous montrons comment l'État français et par la suite, l'Union européenne, ont été centraux dans l'expansion géographique et la reproduction commerciale des flottes thonières françaises et espagnoles à travers un régime commercial interétatique construit sur des relations coloniales de domination, de

3. Ce terme anglophone, inventé par Jason Moore, renvoie à des zones précises d'accroissement de la production de produits de base. Les frontières se déplacent successivement, d'un endroit à l'autre, en fonction des booms ou des récessions résultant des contradictions écologiques de l'accroissement de cette production. Elles mettent en lumière les relations capital-nature, soit la façon dont le capital s'accumule dans la nature et comment la nature fonctionne grâce à des processus d'accumulation du capital (World Ecology Research Network, 2017).

subordination et d'accès aux zones de production. Enfin, la dernière section donne des éléments de conclusion.

Les conditions de production de la pêche thonière

Conditions environnementales de production

Les thonidés sont très variés. Les différences entre les espèces, celles-ci affectant leurs caractéristiques à la fois biologiques et alimentaires, sont centrales à la compréhension des relations capital-nature dans l'industrie de la pêche thonière, et plus spécifiquement, des stratégies d'accumulation et de concurrence entre les entreprises de la pêche. Malgré leur répartition dans tous les océans et dans une large variété d'écosystèmes, toutes les espèces de thon possèdent un certain nombre de caractéristiques biologiques et physiologiques uniques en comparaison avec la plupart des autres espèces marines. Dans cet article, nous portons notre intérêt sur les deux principales espèces tropicales utilisées pour les conserves distribuées au sein des pays de l'Union européenne, soit le thon listao (*katsuwonus pelamis*) et le thon albacore (*thunnus albacares*). Ces trois caractéristiques sont d'une importance cruciale pour comprendre les stratégies d'évolution des deux espèces, ainsi que les stratégies d'extraction mises en œuvre par l'être humain.

Premièrement, le thon est un grand prédateur qui chasse sa proie sur plusieurs zones océaniques, couvrant ainsi plusieurs millions de km². Historiquement, la nature « hautement migratoire » de ces espèces a tracé une limite structurelle à l'exploitation par l'humain. Avant l'industrialisation des méthodes de pêche et l'introduction de systèmes de réfrigération à bord des navires au début des années 1900 (Fujinami, 1987), la pêche thonière était généralement limitée aux aires côtières. En d'autres mots, les pêcheurs n'étaient pas en mesure de « suivre le poisson ».

Ensuite, le thon se distingue du fait de sa propension à adopter des comportements typiques du rassemblement (bancs de poissons) et des schémas migratoires qui se répètent dans le temps et l'espace. De façon combinée, l'aspect hautement migratoire et le comportement en « bancs de thons » signifient que la concentration de niveau industriel pour la flotte de pêche thonière est nécessaire pour trouver, attraper et aller vers les autres bancs de poissons.

L'indispensable sophistication technologique des méthodes de pêche couplée à l'accroissement de la connaissance concernant la

biologie du thon (générée par les sciences halieutiques), a fait du thon une espèce plus vulnérable à l'exploitation (Majkowski, 1998). Depuis les années 1950, les niveaux d'appropriation de l'environnement par l'humain ont simultanément augmenté du fait de l'intensité capitalistique et du perfectionnement technologique des méthodes de pêche utilisées, celles-ci étant, à leur tour, dirigées par le caractère compulsif du maintien des approvisionnements pour les transformateurs et, finalement, les supermarchés (voir ci-après).

Enfin, la rapidité de croissance, la maturité sexuelle et la durée de la période de frai créent différentes biomasses thonières, plus ou moins vulnérables à l'appropriation humaine. En fonction de l'espèce ciblée, ces éléments imposent une relative limite à l'étendue et à l'intensité des niveaux d'effort de pêche. Par exemple, le thon albacore atteint sa maturité sexuelle à 2,8 ans, fraye six mois de l'année et vit jusqu'à dix ans maximum ; le thon listao atteint quant à lui l'âge de la fraie, sur une base annuelle, dès l'âge d'un an et demi et peut vivre jusqu'à quatre à cinq ans maximum (FAO, 2001). Cela contribue à rendre la pêche du thon listao capable de supporter des niveaux d'extraction plus élevés que le thon albacore.

Conditions de production du marché mondial

Le thon en conserve est la deuxième plus grande industrie des produits de la mer en valeur et en volume, après celle des crevettes. En tant que telle, l'industrie du thon en conserve est aujourd'hui basée sur d'importants volumes et de faibles marges bénéficiaires. L'Union européenne constitue le plus grand marché de thon en conserve au monde, ses habitants ayant consommé 690 000 tonnes (poids net) de ce poisson en 2005 (Valsecchi, 2007). Ce volume de consommation relève de cinq marchés principaux : Espagne (21 %), Italie (20 %), Royaume-Uni (19 %), France (19 %) et Allemagne (9 %). Le seul marché européen d'importation a été évalué à 1,7 milliard d'euros en 2004 (Globefish, 2010). Au premier rang, on trouve la production domestique pour la consommation domestique. Protégée par des droits de douane élevés, l'Espagne a dépassé les États-Unis en 2004 pour devenir le deuxième plus grand site mondial de production de thon en conserve après la Thaïlande (FAO Fishstat+ ; Globefish, 2010).

Le marché de l'Europe du Sud peut être caractérisé par la consommation de conserves de thon albacore à l'huile d'olive (en particulier pour l'Italie et l'Espagne) et l'Europe du Nord, dépendante

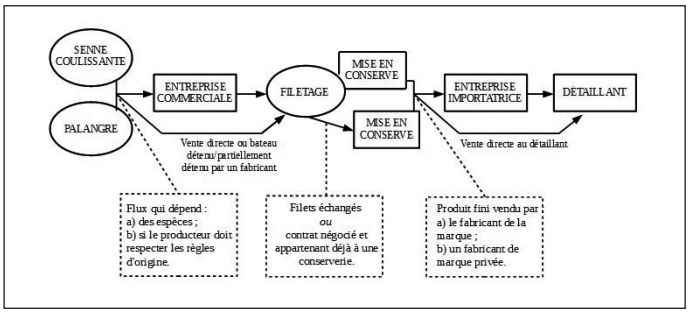
de l'importation, par la consommation de conserves, à moindre coût, de thon listao en saumure ou à l'huile végétale (le Royaume-Uni est le deuxième plus grand importateur mondial après les États-Unis). Cette différenciation des espèces dans les cultures de consommation est un aspect majeur des stratégies de production de la flotte hauturière européenne du thon. Certaines entreprises de pêche se concentrent sur le ciblage du thon albacore, au prix plus élevé, tandis que d'autres se focalisent sur la capture de plus grandes quantités de thon listao, de moindre valeur (voir ci-dessous).

Le contrôle du marché européen des marques de thon en conserve, estimé à hauteur de plusieurs milliards de dollars, est fortement concentré, mais étendu à travers une diversité de formes d'organisations industrielles et de stratégies d'entreprise. Le marché européen a été le théâtre de luttes entre quelques multinationales pendant des décennies (Campling, 2012b). Par exemple, les marques phares au Royaume-Uni et en France (respectivement John West et Petit Navire) appartenaient à Heinz European Seafood jusqu'à sa vente, en 2006, à un fonds de placement privé contrôlé par Lehman Brothers. La marque première en Italie (Rio Mare) et un leader en France (Saupiquet) sont toutes deux détenues par le groupe Bolton – une entreprise individuelle de commercialisation de biens de consommation basée aux Pays-Bas. Et le géant japonais, Mitsubishi, détient Princes – une marque de thon en conserve leader au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et ailleurs.

La concentration dans les centres de production des marques et dans les complexes commerciaux des filières de l'Union européenne et des États-Unis a accentué les pressions concurrentielles, venant d'en haut, sur les flottes de pêche qui fournissent la matière première de thon. Les grands supermarchés défendent leur présence sur le marché, en tentant d'attirer les consommateurs avec des prix plus bas pour les produits de « catégorie de base » tels que le thon en conserve, en particulier au Royaume-Uni, en France et en Espagne. En même temps, ces grossistes affrontent les entreprises de marque en stockant des conserves de thon de leur propre marque (Havice et Campling, 2017). Pour les propriétaires des navires de pêche, ces pressions verticales inégales se sont intensifiées horizontalement du fait d'une surcapacité mondiale largement reconnue dans les pêcheries industrielles de thon. Il y a trop de bateaux industriels pour trop peu de poissons (Joseph, 2003 ; Reid *et al.,* 2003).

Le thon est aussi un « poisson très politique » (JICA, 2001). L'accès à la pêche thonière est basé sur un ensemble complexe de relations institutionnelles et politiques entre les États et les entreprises (voir par exemple Havice et Campling, 2010 ; Havice et Campling, 2013 ; Campling et Havice, 2014). De plus, comme nous le verrons, dans le cas du thon en conserve, les accords commerciaux entre l'Union européenne et les États-Unis ont dessiné la géographie globale de la production (Campling, 2016). La division internationale du travail dans l'industrie du thon en conserve peut être caractérisée par des industries fortement protégées dans le Nord global et par une forte concurrence entre les entreprises orientées vers l'exportation dans le Sud.

Figure 1
Schéma de la chaîne de production des conserves de thon dans les années 2000



Note : les filets de thon constituent la chair brute du poisson. Il s'agit du processus le plus intensif en main-d'œuvre dans la chaîne de production. Les usines de filetage sont basées dans des endroits de production relativement peu coûteux et l'exportation se fait vers des usines situées, par exemple, en Espagne.

Ce bref aperçu a permis de montrer que la pêche au thon est finalement façonnée par une combinaison de conditions environnementales et de relations sociales complexes qui dépassent la question de la production. Dans la prochaine section, nous nous intéresserons aux relations capital-nature sous l'angle de la production, des années 1860 aux années 1980. Nous examinerons comment, guidé par une demande de masse croissante pour le thon en conserve en Europe, les flottes française et espagnole ont adopté des stratégies commerciales visant à maximiser l'étendue et l'intensité de leurs activités dans le temps et dans l'espace géographique.

Pour ce faire, elles ont dû surmonter une double contrainte, la distance et la conservation du produit (Friedmann, 1992), et rechercher de nouvelles limites de production (Moore, 2015). Nous verrons comment les navires français et espagnols déploient des innovations technologiques et organisationnelles pour suivre les poissons sur une plus grande étendue géographique ainsi que pour capturer et transporter un plus grand nombre de thons.

Développement historico-géographique de la pêche thonière européenne

Le mouvement vers de nouvelles zones de pêche a permis au capital d'échapper (temporairement) à la baisse de la rentabilité, en raison de l'incidence de l'important excédent écologique. En l'absence de données sur la rentabilité de la flotte à travers le temps, la capture par unité d'effort de pêche (CPUE) sert de substitut utile. La CPUE est un des indicateurs de la productivité du travail, car elle mesure la quantité (moyenne) de poissons capturés par unité d'effort (par exemple, par jour), mais elle indique également si une pêcherie a, en moyenne, un « excédent écologique » élevé (ou faible) (Moore, 2015) là où les bateaux capturent plus (ou moins) en moyenne dans une région océanique par rapport à une autre.

Le développement des techniques de pêche s'est déroulé selon diverses étapes, chacune d'entre elles solutionnant progressivement la double problématique de la distance et de la conservation du produit. Les grandes flottes de bateaux à voiles ont commencé à être remplacées par les navires de pêche à vapeur au milieu du 19e siècle, ce qui a réduit la dépendance des pêcheurs à l'égard du rythme des marées et des aléas du vent et a accéléré les déplacements (Cantorna *et al.,* 2007 ; Smith, 2000). En 1903, les pêcheurs américains et japonais ont introduit parallèlement des thoniers canneurs alimentés au diesel (Fujinami, 1987 ; Rockland, 1978). Cette méthode de pêche à forte intensité de main-d'œuvre repose sur un équipage d'une douzaine de personnes qui utilisent chacune une canne à pêche individuelle pour capturer un seul thon.

L'industrialisation de la pêche thonière au cours de la « révolution bleue » après la Deuxième Guerre mondiale a vu les thoniers canneurs remplacés par les bateaux senneurs tropicaux. Ces navires à forte intensité de capital peuvent encercler tout un banc de listaos ou d'albacores avec leurs filets à senne coulissante (voir ci-dessous). La « période moderne des senneurs » a décollé du milieu

des années 1960 (Gallick, 1984) et cette méthode domine la pêche du thon en conserve jusqu'à ce jour.

Débuts de la pêche européenne du thon destiné à l'industrie de la conserve

Le développement de la pêche du thon pour l'industrie de la conserve peut être attribué à la demande de matières premières issue des conserveries françaises de poisson depuis la fin des années 1860 et aux États-Unis depuis le début des années 1900, initialement en remplacement, respectivement, des sardines et du saumon (Miyake *et al.,* 2004 ; Mata, 2009 ; Odin, 1894 cité par Dias et Guillotreau, 2005 ; Le Roy, 2008). La mise en conserve du poisson était une solution technique au double problème social de la distance et de la conservation du produit dans la chaîne de production des filières halieutiques, car il permettait la stérilisation, le stockage et la commercialisation internationale du produit sans détérioration organique rapide. Il s'agit d'une dimension de la vaste stratégie du capital cherchant à contrôler ou à atténuer les processus organiques afin d'assurer la cohérence de son accumulation et de sa reproduction au fil du temps.

La substituabilité des espèces de poissons était une importante stratégie commerciale au début de l'industrie de conserves de poisson en Europe du Sud. Par exemple, au début du 20e siècle, les conserveries portugaises interchangeaient les sardines, le maquereau et le thon albacore. Comme ces espèces faisaient toutes les trois partie de la même chaîne alimentaire dans la mer Méditerranée, les opérations de pêche devaient tirer parti de celle des trois qui était relativement abondante à une période donnée (Mata, 2009).

Dès le début des années 1900, l'industrie française spécialisée dans les conserves de thon était approvisionnée par une flotte française d'environ 700 à 1 000 voiliers pêchant le thon albacore au large de la côte atlantique, principalement dans le golfe de Gascogne (Fonteneau, 2004). L'extension de la production à d'autres endroits – l'élargissement vers le sud, le long de la côte atlantique européenne – était une réponse rendue nécessaire par la combinaison des courants migratoires du thon et de la demande croissante de consommation de thon en conserve en France et ailleurs.

De la même manière, après avoir connu une période de prospérité après la Première Guerre mondiale, la flotte espagnole élargit

l'exploitation des espaces naturels au large des Îles Canaries et du Maroc. Mais dans les années 1930, les coûts opérationnels, la chute des prix, le manque de capitaux et, bien sûr, la guerre civile espagnole, entraînèrent une série de faillites dans le secteur ; une période « brièvement résumée » comme ayant plutôt de « *faibles retombées et faibles possibilités d'accumulation de capital* » (Cantorna *et al.,* 2007).

Cependant, après la guerre civile, l'État fasciste identifia la pêche comme une source majeure de (substitution à l'importation de) protéine animale et fournit des facilités de crédit à moindre coût et à long terme pour développer le secteur, qui n'ont porté leurs fruits qu'après la Deuxième Guerre mondiale. La grande dépression et la Deuxième Guerre mondiale ont également contribué au dramatique déclin de l'industrie française de la sardine et de la conserve de thon (Dias et Guillotreau, 2005).

Même si le secteur de la conserve avait continué à se développer, les longues distances générées par les migrations du thon et le caractère périssable des prises signifiaient que la tension entre l'organique et le synthétique devait encore être résolue dans le maillon halieutique de la chaîne. Les flottes thonières européennes devaient encore décharger leur marchandise dans les conserveries situées à proximité (Mata, 2009) et étaient limitées par leur capacité à « suivre le poisson ».

Révolution bleue et nouvelle colonisation des milieux naturels marins

L'industrialisation de la pêche thonière après la Deuxième Guerre mondiale – la « révolution bleue » – fut un tournant décisif dans le développement et la croissance de la filière du thon en conserve. La pêche industrielle et l'industrie du thon en conserve se sont développées en symbiose, poussées d'emblée par la logique et les conditions de la production généralisée de marchandises. Les années 1950 furent témoins du développement rapide de la pêche thonière industrielle, provoqué par les technologies conçues durant la guerre et étroitement soutenues par les États et les établissements scientifiques. Comme nous l'avons déjà souligné, les pêcheurs états-uniens et japonais avaient mis au point la pêche à la canne pour cibler le thon au début du 20e siècle.

Ce n'est qu'après la Deuxième Guerre mondiale qu'ils ont adopté l'acier plutôt que les coques en bois et les systèmes de réfrigération

et de congélation. Cela a permis une forte augmentation de l'étendue géographique et de l'intensité extractive de cette pêche dans différentes sous-régions de l'océan Pacifique. Dirigée par les flottes de pêche états-uniennes et japonaises, la production mondiale de thon a doublé entre 1950 et 1960. Les navires opérant sous les drapeaux de ces deux pays ont pêché 72 % des prises mondiales enregistrées de toutes les principales espèces de thons en 1950. En comparaison, la France et l'Espagne réunies ne représentaient que 8 % des prises mondiales en 1960 (FAO FishStatJ, 22 août 2007).

Les flottes thonières française et espagnole et leurs industries de la conserve ont été relancées dans les années 1950, avec notamment l'introduction des canneurs alimentés au diesel. Mais elles étaient désormais de plus en plus centrées sur une nouvelle colonisation des milieux marins – les zones de pêches tropicales au large des côtes des colonies françaises sénégalaises et (plus tard) ivoiriennes (Le Roy, 2008) –, ce qui signifiait un changement des espèces cibles du germon vers le listao et l'albacore.

En 1953, les propriétaires des conserveries françaises ont financé la pêche expérimentale par une nouvelle flotte de canneurs basques et bretons dans l'Atlantique tropical oriental et, en 1957, environ 90 bateaux étaient actifs dans la région (IDDRA, 2004). Le mouvement de cette flotte vers le golfe de Guinée engendra d'importants investissements français et espagnols dans les usines de conserverie à Dakar dans le milieu des années 1950 et à Abidjan dans le milieu des années 1970 (NOAA, 1981a et 1981b).

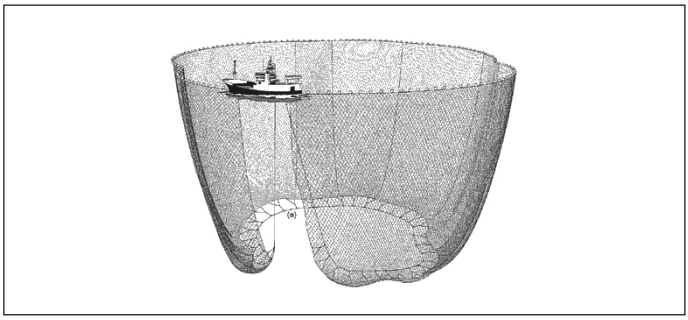
Le déplacement des zones de pêche du golfe de Gascogne vers la nouvelle frontière située au niveau de l'Atlantique tropical oriental s'observait dans la composition des prises. Entre 1950 et le milieu des années 1960, la capture totale de thon destiné à l'industrie de la conserve était principalement constituée de l'espèce germon (67 % et 30 % d'albacore en 1960), mais en 1965, l'albacore tropical pêché en Afrique de l'Ouest était l'espèce la plus importante. Un changement similaire s'est produit dans la composition des prises espagnoles, mais pas avant les années 1970, en raison de l'importance continue de la pêche au germon de l'Atlantique (FAO FishStatJ, 22 novembre 2007).

« Période moderne des senneurs à senne coulissante » et flotte européenne

À la fin des années 1950, les propriétaires des bateaux états-uniens commencèrent à convertir les canneurs en senneurs mécanisés. Les gains de productivité engendrés entraînèrent le déploiement de nouveaux senneurs *fabriqués sur mesure* à partir des années 1960. La capacité de charge moyenne des catégories les plus avancées de ce type de bateau à cette époque était cinq fois plus grande que celle d'un canneur (Gallick, 1984 ; Rockland, 1978).

Les senneurs tropicaux modernes sont parmi les plus grands et les plus chers bateaux du monde. Le coût d'un thonier senneur dont la jauge brute est de 1 200 à 1 500 tonneaux et qui est équipé d'un « skiff » (embarcation légère) et d'un hélicoptère était estimé à environ 20 millions de dollars au milieu des années 1990 (Joseph, 1996). Le skiff tire le filet utilisé en surface pour encercler le banc de thons listao et/ou albacore (voir figure 2) et l'hélicoptère permet de repérer les poissons. L'engin tire son nom du mécanisme du filet qui agit comme un sac : un câble spécial appelé coulisse permet de fermer la partie inférieure du filet et de retenir une partie du banc de thons préalablement encerclé (opération de boursage). Lorsqu'il est tiré, le filet entier est resserré (voir (a) sur la figure 2). Les thons sont ensuite prélevés au moyen de la salabarde (grosse épuisette) et embarqués à bord du thonier pour être stockés dans les cuves de saumure assurant une congélation rapide.

Figure 2
Illustration d'un senneur industriel



Source : FAO.

À l'instar de la flotte états-unienne dans le Pacifique, la productivité des entreprises européennes de pêche établies en Afrique de

l'Ouest s'est rapidement améliorée avec l'introduction des senneurs à partir de 1964 (Allen, 2010 ; Albacora, 2010). Les années 1960 ont également vu le déploiement, dans la flotte de pêche industrielle espagnole, de congélateurs à bord et de systèmes avancés de navigation, y compris sur les senneurs (Cantorna *et al.*, 2007). Non seulement ces grands bateaux peuvent voyager plus loin, mais la présence des congélateurs signifie aussi qu'ils peuvent rester en mer plus longtemps avant de décharger les prises vers les conserveries, sapant ainsi les contraintes antérieures de distance et de conservation du produit.

Cependant, vingt ans seulement après la « découverte » de la pêche thonière de l'Atlantique tropical oriental, les prises des senneurs avaient atteint un pic de 70 000 à 80 000 tonnes au début des années 1970 (Miyake *et al.*, 2004). Si les flottes thonières françaises et espagnoles voulaient croître, elles devraient exploiter de nouveaux espaces naturels.

Océan Indien occidental : une nouvelle colonisation des milieux marins

Au milieu des années 1980, l'océan Indien occidental était devenu le plus récent (et le dernier) espace exploité pour la pêche au thon. La fin des années 1970 a connu les effets écologiques (et commerciaux) néfastes de l'extraction du thon dans l'Atlantique tropical oriental. Un élément fondamental réside dans le déclin des captures par unité d'effort (CPUE) quotidiennes pour le thon albacore à haute valeur ajoutée, qui a varié entre cinq et six millions de tonnes entre 1972 et 1979, mais qui a chuté de façon significative à une moyenne de 3,3 millions de tonnes en 1983 ; de plus, la CPUE du thon listao n'a atteint en moyenne que 2,8 millions de tonnes par jour pendant les années 1980-1983. En revanche, dans l'océan Indien occidental, la CPUE en 1984-1985 était de 5,8 millions de tonnes pour l'albacore et de 5 millions de tonnes pour le listao (Marcille, 1987).

Il est important de noter que dans les années 1980, l'océan Indien occidental était la seule zone de pêche (pour le thon en conserve) au monde où l'albacore ne constituait pas la plus grande proportion de prises (Joseph, 2000). De toute évidence, la pêche y était considérablement plus productive que dans l'Atlantique. Cet important excédent écologique – en particulier issu des thons albacore à l'espérance de vie plus longue et à plus grande valeur – est

typique des conditions d'une nouvelle exploitation des milieux marins.

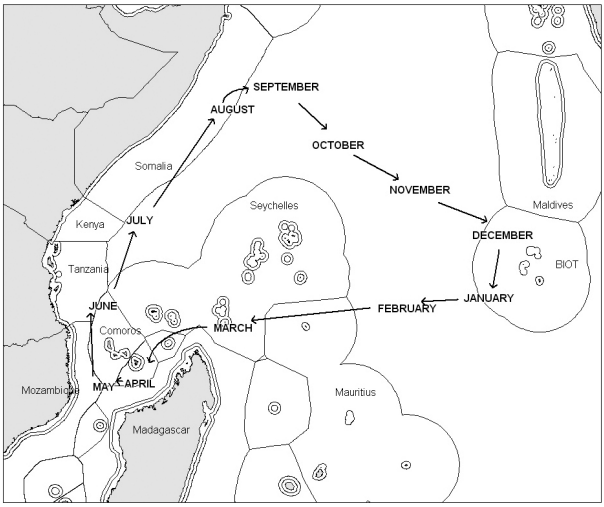
Une stratégie de base pour les propriétaires de bateaux de pêche industrielle est de maximiser le temps passé à pêcher. L'emplacement du port local est important pour optimiser la productivité dans le sens où les bateaux sont à même de réduire les coûts de la main-d'œuvre et du carburant et d'accroître les retours sur investissements grâce à des allers-retours plus rapides entre le port et les zones de pêche. Pour illustrer ce point concrètement, le déplacement brutal des populations de thon dans l'océan Indien occidental est représenté par la figure 3.

La direction de cette migration retrace l'effort de pêche des senneurs au fil des mois. Ces conditions environnementales expliquent pourquoi Port-Victoria (Seychelles), situé au cœur géographique de la migration du thon, est l'un des plus importants centres thoniers au monde. La prédominance historique des bancs de thon dans et autour des Seychelles explique également pourquoi Port-Victoria a été au centre de la stratégie d'accès à la pêche de la flotte hauturière européenne du thon dans l'océan Indien occidental, car un propriétaire de bateau doit pouvoir accéder à sa zone économique exclusive pour des opérations commercialement viables dans ce lieu de pêche.

À l'instar de l'Atlantique tropical oriental, la flotte hauturière européenne du thon a dominé la pêche à la senne dans l'océan Indien occidental depuis son émergence avec la pêche expérimentale au début des années 1980. Pour la période 1984-2007, les bateaux appartenant à des Européens comptabilisent 92 % des captures réalisées par la pêche à la senne dans l'océan Indien occidental. L'ouverture de la nouvelle frontière de pêche a contribué au doublement des prises totalisées par la flotte française entre 1980 et 1988, qui était concentrée dans l'océan Indien occidental.

Sur les 31 bateaux français opérant en 1988, 21 étaient basés dans l'océan Indien occidental (tous, sauf un, étant des bateaux ayant une jauge brute de 750 à 1 250 tonneaux) et seuls dix se trouvaient dans l'Atlantique tropical oriental (dont cinq étaient de taille inférieure à 750 tonneaux de jauge brute) (ADB/Infofish, 1991 ; Josupeit, 1993). Cela indique que l'océan Indien occidental constituait la zone de pêche la plus rentable et que les entreprises bénéficiaient de l'affectation d'un excédent écologique élevé dans les années 1980.

Figure 3
Schéma de la migration du thon dans l'océan Indien occidental



Note : Les lignes dessinées dans la mer, qui entourent la masse terrestre, représentent les zones économiques exclusives (ZEE) nationales ; BIOT est l'acronyme de British Indian Ocean Territory.

Source : CTOI, www.iotc.org ; MRAG, www.mrag.co.uk.

Comme dans l'Atlantique, les entreprises de mise en conserve ont rapidement suivi cette évolution, stimulées par la croissance rapide de la consommation de thon en conserve en Europe à partir du milieu des années 1980. À la fin des années 1980, deux producteurs français se sont installés dans l'océan Indien en créant des sociétés mixtes aux Seychelles en 1987 et à Madagascar en 1989. Comme le dit Catarchi (2004) : « *L'UE et les ACP ont développé une industrie intégrée pour le thon tropical* ». Même si celle-ci faisait partie d'un régime commercial conçu dès le départ pour bénéficier aux entreprises de l'UE « à domicile », ce que nous allons développer maintenant.

Le régime commercial européen du thon, des années 1950 aux années 2010

Le Groupe des 77 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est un « accident » institutionnel *ad hoc* de l'histoire (post) coloniale. Ceci est largement reconnu dans la littérature consacrée aux relations ACP-UE. Ce qui y est moins régulièrement explicité,

c'est l'héritage de la production impérialiste française et britannique et de ses régimes commerciaux (entre autres pour le sucre, les bananes et le thon en conserve).

Prenons, par exemple, la filière de la pêche du thon destiné à la mise en conserve centrée sur l'UE : plusieurs pays en développement ont un accès préférentiel au marché de l'UE alors que les pays concurrents paient un tarif de 24 %. Cela confère un avantage concurrentiel considérable aux transformateurs de thon basés dans les pays bénéficiaires préférentiels (par exemple, les ACP), *mais* pour bénéficier de la préférence, l'exportateur doit se conformer à des règles d'origine strictes, conçues pour bénéficier à la flotte hauturière européenne en « verrouillant » ses prises de façon à ce qu'elle soit le fournisseur exclusif en raison de l'absence générale de flottes de pêche industrielle locales dans les pays ACP.

Même si un pays était en mesure de soutenir le développement de la flotte locale, il aurait été confronté à la concurrence sévère des flottes françaises et espagnoles, en raison des subventions européennes considérables dont ces dernières bénéficient, y compris pour la construction et la modernisation des bateaux, le paiement des droits d'accès aux ressources et le soutien financier qui leur est apporté lorsque le prix du thon chute trop fortement (Campling, 2012b).

L'argument avancé dans cette section est que la conception originale et la reproduction continue des préférences commerciales accordées par l'UE aux pays ACP doivent être comprises historiquement comme faisant partie intégrante des stratégies d'accumulation de certaines capitales européennes. Dans le contexte contemporain, par conséquent, non seulement l'UE (en tant que plus grand marché au monde) peut exercer son pouvoir de marché macro-régional *en général* dans les négociations commerciales avec les pays ACP politiquement fragmentés et économiquement faibles, mais la dépendance de l'UE vis-à-vis de la production coloniale et les régimes commerciaux pour des industries *particulières* signifie que les économies ACP sont doublement verrouillées pour l'approvisionnement des marchés de l'UE.

Nous identifions trois phases historiques dans l'évolution de la conception des préférences commerciales UE-ACP, que nous illustrons avec l'exemple des conserves de thon. Le but de cette esquisse, nécessairement stylisée, d'une histoire extrêmement complexe est de dégager les moteurs du changement dans la (re)

conception des préférences commerciales, qui sont ensuite illustrées par des exemples issus du thon en conserve.

Phase I : colonialisme et début de l'indépendance

Les origines institutionnelles des relations ACP-UE remontent généralement au traité de Rome (1957), qui établit un régime d'association entre ce qui était alors la Communauté économique européenne (CEE) et les colonies et territoires d'outremer de l'Union française d'après-guerre (Bartels, 2007 ; Cosgrove Twitchettk, 1981 ; Grilli, 1993 ; Lister, 1988). Cet « associationnisme » imposait *unilatéralement* des préférences commerciales *réciproques*, élargissant l'accès des colonies à tous les marchés de la CEE. Comme nous l'avons vu plus haut, les entreprises françaises ont créé des conserveries de thon, au début des années 1950, dans le Sénégal (alors) colonial et bénéficiaient donc à la fois d'un accès libre à ce marché.

Cependant, à la lumière du processus rapide de décolonisation et des préoccupations latino-américaines selon lesquelles ce régime d'association provoquait une distorsion des échanges et n'était pas compatible avec le GATT (1947), il fut remplacé par les conventions « négociées » de Yaoundé entre la CEE et l'Afrique francophone (1963-1975). Yaoundé a continué à partager les coûts du mercantilisme français (post)colonial à travers l'ensemble de la CEE, principalement en échange de la garantie d'approvisionnement de matières premières et de l'accès aux marchés de l'Afrique francophone à d'autres membres de la CEE (Grilli, 1993 ; Nunn et Price, 2004). Le thon en conserve produit en Afrique occidentale francophone par le capital français a continué à bénéficier d'un marché hautement protégé.

Les conventions de Yaoundé ont fait l'objet d'importantes critiques à ce moment-là, qui voyaient en la CEE une exploitation « néocoloniale » et discriminatoire de l'Afrique (Lister, 1988). L'adhésion du Royaume-Uni à la CEE en 1973 a rendu nécessaire le remplacement de Yaoundé pour tenir compte des régimes de production et de commerce articulant l'industrie britannique avec ses sources d'approvisionnement en matières premières postcoloniales (à l'exclusion des anciennes colonies asiatiques). Il s'agissait à l'origine de refléter le commerce réciproque des conventions de Yaoundé (Babarinde et Faber, 2005 ; Grilli, 1993).

Phase II : crise capitaliste et tiers-mondisme

Les relations entre l'Europe et ses anciennes colonies ont été reconfigurées dans le contexte historique mondial des années 1970 : déclin des États-Unis, stagflation dans les pays capitalistes du « centre » et apogée du « tiers-mondisme » – clairement exprimé dans la demande programmatique d'un Nouvel ordre économique international (NOEI) (voir Campling, 2006). Le principe de réciprocité inscrit dans le GATT (1947) avait été une cible de la critique tiers-mondiste depuis la conférence de Bandung (1955), car considéré comme « *inadapté aux besoins spécifiques des pays sous-développés* » (Grilli, 1993 ; Parkinson, 1956). Le remplacement des conventions de Yaoundé – par la première convention de Lomé (1975-1980) – a été négocié dans ce contexte et est largement reconnu comme un moment fort dans les acquis des pays en développement lors des négociations commerciales avec le centre capitaliste (Grilli, 1993 ; Stevens et Weston, 1984).

Reflétant la pensée économique structuraliste des années 1970, Lomé I a fourni de larges préférences commerciales *non réciproques* et des mesures pour « *la transformation domestique des matières premières issues des pays ACP* » (article 70 de Lomé II cité par Stevens et Weston, 1984). En partie, la CEE était prête à *négocier* les termes de l'accord pour s'assurer l'approvisionnement en matières premières des pays ACP face à une pénurie réelle de celles-ci (Arts et Byron, 1997). Mais la CEE était également poussée, dans le dos, par l'unité relative des États ACP et par le leadership proactif du Nigeria (Grilli, 1993 ; Ravenhill, 1980).

Un des principaux exemples de la modernisation industrielle de la production de matières premières fut le poisson transformé. Plus précisément, la production de thon en conserve destinée à l'exportation entrait librement dans l'UE, alors que des droits de douane de 24 % étaient appliqués aux pays en développement concurrents, ce qui représente l'une des rares « success stories » du système de préférences commerciales de Lomé (McQueen et Stevens, 1989). En somme, la part des pays ACP dans la production mondiale de thon en conserve est passée de 5 % à 12 % entre 1976 et 2003 (Oceanic Developpement *et al.,* 2005). Cela ne voulait pas dire que la préférence était le seul déterminant de ce processus, mais qu'elle faisait partie intégrante d'un ensemble de conditions nécessaires.

Phase III : contre-révolution néolibérale et accords de partenariat économique

Contrairement à la première convention, Lomé II (1980-1985) a été négocié dans une période d'asymétrie relative entre les pays ACP et la CEE. Cela est dû à la conjonction d'un ensemble de facteurs interdépendants : les économies ACP non pétrolifères avaient été durement touchées par les deux hausses successives des prix du pétrole entraînées par la décision de l'OPEP de diminuer sa production ; le virage politique à droite dans le centre capitaliste (ne fût-ce que par la domination croissante de la pensée néolibérale du « libre » marché) ; l'effacement progressif du radicalisme du tiers-monde lié au NOEI, notamment en raison des divisions entre ces États hétérogènes (y compris au sein du groupe ACP lui-même, comme entre les États anglophones et francophones), ce qui a permis à la CEE de choisir certains États en usant d'une stratégie de division et de normes (Ravenhill, 1980).

Le résultat de cette configuration de forces structurelles et contingentes était « *le rétablissement de l'équilibre du pouvoir économique et politique international en faveur du Nord* » (Grilli, 1993). En bref, la CEE avait « *fait beaucoup plus de concessions qu'elle n'était prête à en faire lors des négociations de Lomé I et, à partir de Lomé II, l'UE a rejeté ces concessions* » (Babarinde et Faber, 2005). Une reconfiguration des relations ACP-UE s'est produite et, bien que les dispositions commerciales non réciproques de Lomé I subsistent, la CEE interprète la convention de manière très étroite et légaliste ; par exemple, des aspects procéduraux tels que les règles d'origine ont été suivis à la lettre, plutôt que d'être interprétés avec, à l'esprit, des résultats « développementaux ».

Au moment des négociations de Lomé IV (1990-2000), l'UE s'est davantage engagée à promouvoir les politiques néolibérales dans ses relations avec les pays ACP. L'UE ignorait que le *seul* succès global de l'industrialisation depuis 1945 – les pays nouvellement industrialisés de l'Asie de l'Est et du Sud-Est – dépendait d'une *intervention* stratégique étendue (et très bien documentée) de l'État, conjuguée à un accès préférentiel au marché états-unien des produits manufacturés (Stubbs, 2005).

Avec l'examen à mi-parcours de Lomé IV en 1995, il était clair que l'UE n'allait pas prolonger l'accès non réciproque au marché après 2000. La principale raison en était que la stratégie de développement devrait passer d'une attention portée aux préférences

commerciales à « *l'amélioration de la compétitivité des États ACP* » (DG DEV, 1996), en « *les intégrant dans l'économie mondiale de manière harmonieuse et progressive* » (amendement à l'article 6 de Lomé IV, ACP-CE, 1995). L'idée que les économies peuvent « harmonieusement » s'intégrer dans le capitalisme mondial est l'une des nombreuses contradictions de l'agenda de l'UE dans ce cadre.

L'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou (2000-2020) exigeait « *l'élimination progressive des obstacles aux échanges entre les parties, conformément aux règles applicables de l'OMC* » (article 37.7), par une série d'accords de partenariat économique (APE) *réciproques*. Ici, l'UE offrait un miroir d'elle-même au monde, en considérant que les APE allaient reproduire l'expérience européenne du régionalisme depuis la Deuxième Guerre mondiale en poussant les pays ACP « *à fonder leur intégration dans l'économie mondiale sur l'intégration économique régionale* » (DG TRADE et DG DEV, 2002).

Une motivation majeure poussant les pays ACP non classés dans les « pays les moins avancés » (PMA) à libéraliser la grande majorité de leurs marchés de biens en vue d'un accès réciproque avec l'UE était la poursuite de l'accès historique sans droits de douane au marché européen du thon transformé qui, comme nous l'avons vu, était à l'origine un produit de l'investissement français dans le Sénégal colonial. Les pays ACP qualifiés de PMA ont pu se replier sur l'initiative européenne « Tout sauf les armes », visant à maintenir un accès au marché du thon et d'autres produits qui soit équivalent à celui prévu par Cotonou.

Par conséquent, les PMA exportateurs de thon (c'est-à-dire Madagascar, le Sénégal et les Îles Salomon) subissaient moins de pressions pour conclure des APE avant la fin 2007. En fait, les conséquences de cet accès réciproque aux marchés des exportations de l'UE, soit une importante perte de recettes publiques et le renforcement de la concurrence pour les entreprises locales, avaient un effet dissuasif.

En revanche, les pays ACP non classés PMA ne disposaient que du système « standard » de préférences généralisées (SPG) de l'UE, ce qui signifiait l'effritement de la préférence pour les thonidés et des droits de douane de 20,5 %, plaçant ainsi les exportateurs ACP non PMA au même niveau que celui des exportations beaucoup plus compétitives de l'Asie du Sud-Est. L'échec des négociations relatives aux APE aurait, quasi certainement, entraîné du jour au

lendemain l'effondrement des exportations de thon en conserve des non-PMA (c'est-à-dire de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Kenya, de l'Île Maurice, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et des Seychelles) vers l'UE. Comme l'affirmait un représentant de l'industrie européenne interviewé en 2006 : « *Nous avons des conserveries partout dans le monde et si les protections douanières étaient supprimées et les droits de douane de 24 % disparus, les conserveries disparaîtraient également* » (voir aussi Campling, 2012b ; IDDRA, 2004).

À la fin de l'année 2007, environ 35 des 79 pays ACP avaient paraphé des APE intérimaires. La poursuite de l'accès au marché pour les produits à base de thon était une raison *centrale* poussant la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Seychelles à la conclusion de ces accords et était une composante essentielle, aux côtés de plusieurs autres produits préférentiels, pour la Côte d'Ivoire, les Fidji, le Ghana et l'Île Maurice. En résumé, ces pays ont entrepris une libéralisation à grande échelle de leurs économies vis-à-vis de l'UE à la fin des années 2000, afin de maintenir une préférence commerciale coloniale établie dans les années 1950, qui était elle-même poussée par la volonté du capital halieutique de s'emparer de nouveaux espaces.

Conclusion

Cet article couvre deux histoires en apparence distinctes – l'expansion géographique de la flotte thonière européenne et le déploiement des relations commerciales ACP-UE. Nous pouvons voir que la recherche de nouveaux marchés liés à la filière thonière contient à la fois une relation dialectique entre le capital et la nature (Moore, 2015) et entre le capital et le système étatique hiérarchique (Parenti, 2015). La notion de « *commodity frontier* » a constitué le fil conducteur dans la construction de cet article, de l'examen historique à long terme de la flotte de pêche hauturière européenne du thon au portrait de l'architecture internationale régissant le commerce ACP-UE, qui puise ses origines dans le colonialisme français. Ce faisant, nous avons cherché à décrire une « *nécessaire intégration de la production capitaliste dans l'environnement naturel* », où le social et l'écologique sont deux aspects d'une même réalité (Harribey, 2005).

Le capital se fraie un chemin à travers les conditions environnementales de production pour maximiser l'appropriation de l'excédent écologique. Au fil du temps, cet excédent se « normalise » et le capital intensifie l'extraction ou cherche de nouvelles frontières

de production. L'industrialisation de la pêche au thon a considérablement augmenté la productivité des sorties de pêche. Celle-ci s'est cependant produite dans les limites extractives apparues avec la baisse des prises observée dans les années 1970 dans l'Atlantique tropical oriental et à partir de la fin des années 2000 dans l'océan Indien occidental, malgré les innovations technologiques et organisationnelles conçues pour l'améliorer (Campling, 2012a). En d'autres termes, la contrainte de la demande dans les filières des conserves de thon et l'intensification concomitante de la pression extractive sur les ressources thonières menacent la reproduction biologique de la ressource sur laquelle se base cette demande.

Traduction de l'anglais : Léa Champagne et Julie Godin

Bibliographie

ADB/Infofish (1991), *Global Industry Update – Tuna*, Kuala Lumpur, Infofish.

Allen R (2010), « International management of tuna fisheries : arrangements, challenges and a way forward », *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper*, n° 536, Rome, FAO.

Arts J. et Byron J. (1997), « The Mid-term Review of the Lomé IV Convention : Heralding the Future ? », *Third World Quarterly*, vol. 18, n° 1, p. 73-91.

Babarinde O. et Faber G. (2005), « From Lomé to Cotonou : ACP-EU Partnership in Transition », dans Babarinde O. et Faber G. (dir.), *The European Union and the Developing Countries : The Cotonou Agreement,* Leiden, Martinus Nijhoff.

Bartels L. (2007), « The Trade and Development Policy of the European Union », *European Journal of International Law*, vol. 18, n° 4, p. 715-756.

Campling L. (2006), « A Critical Political Economy of the Small Island Developing States Concept : South-South Cooperation for Island Citizens ? », *Journal of Developing Societies*, vol. 22, n° 3, p. 235-285.

Campling L. (2012a), « The Tuna "Commodity Frontier" : Business Strategies and Environment in the Industrial Tuna Fisheries of the Western Indian Ocean », *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, n° 2-3, p. 252-278.

Campling L. (2012b), The EU-Centred Commodity Chain in Canned Tuna and Upgrading in Seychelles, thèse de doctorat, University of London, School of Oriental and African Studies.

Campling L. (2015), « Historicising trade preferences and development : The case of the ACP-EU canned tuna preference », dans Kate Ervine et Gavin Fridell (dir.), Beyond Free Trade : Alternative Approaches to Trade, Politics and Power, Londres, Palgrave.

Campling L. (2016), « Trade politics and the global production of canned tuna », *Marine Policy*, vol. 69 (juillet), p. 220-228.

Campling L. et Havice E. (2014), « The problem of property in industrial fisheries », Journal of Peasant Studies, vol. 41, n° 5, p. 707-727.

Cantorna A. I. S., Castillón I. D. et Canto A. G. (2007), « Spain's Fisheries Sector : From the Birth of Modern Fishing through to the Decade of the Seventies », *Ocean Development & International Law*, vol. 35, n° 4, p. 359-374.

Catarchi C. (2004), « World Tuna Markets », *Globefish Research Programme*, vol. 74, Rome, FAO.

Cosgrove Twitchett C. (1981), *A Framework for Development : The EEC and the ACP*, Londres, George Allen & Unwin.

Davenport M., Hewitt A. et Koning, A. (1995), *Europe's Preferred Partners ? The Lomé Countries in World Trade*, Londres, Overseas Development Institute.

DG DEV (1995), *Industrial and Economic Co-operation between the European Union and the Developing Countries*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

DG DEV (1996), *Lomé IV Revised : Changes and Challenges*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

DG TRADE et DG DEV (2002), *Economic Partnership Agreements – Start of Negotiations : A New Approach in the Relations between the European Union and the ACP Countries*, Bruxelles, Commission européenne.

Dias J. F. et Guillotreau P. (2005), « Fish canning industries of France and Portugal : life histories », *Economia Global e Gestão*, vol. 10, n° 2, p. 61-79.

FAO (2001), « Research implications of adopting the precautionary approach to management of tuna fisheries », *FAO Fisheries Circular*, n° 963, Rome, FAO.

FAO FishStat+, FishStat Plus – Universal software for fishery statistical time series, http://www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstat/en.

FAO FishStatJ, FishStatJ – Software for fishery statistical time series, http://www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstatj/en.

Felando A. (1987), « U.S. Tuna Fleet Ventures in the Pacific Islands », dans Doulman D., *Tuna Issues and Perspectives in the Pacific Islands Region*, Pacific Islands Development Program, Honolulu, East-West Center.

Finley C. (2011), *All the Fish in the Sea : Maximum Sustainable Yield and the Failure of Fisheries Management*, Chicago, University of Chicago Press.

Fonteneau A. (2004), « An overview of Indian Ocean albacore : fisheries, stocks and research », IOTC-2004-WPTMT-02.

Friedmann H. (1992), « Distance and Durability : Shaky Foundations of the World Food Economy », *Third World Quarterly*, vol. 13, n° 2, p. 371-83.

Fujinami N. (1987), « Development of Japan's Tuna Fisheries », dans Doulman D., *Tuna Issues and Perspectives in the Pacific Islands Region*, Pacific Islands Development Program, Honolulu, East-West Center.

Gallick E. C. (1984), *Exclusive Dealing and Vertical Integration : The Efficiency of Contracts in the Tuna Industry*, Bureau of Economics Staff Report to the Federal Trade Commission, Washington, Federal Trade Commission.

Globefish (2010), *Tuna Commodity Update*, Rome, FAO.

Grilli E. R. (1993), *The European Community and th Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.

Grynberg R. et White M. (1998), « EU Tuna Preferences in the Post-Lomé Environment », dans Grynberg R. (dir.), *The Lomé Convention and the Pacific,* Fiji, Forum Secretariat and University of the South Pacific.

Hallier J.-P. et Gaertner D. (2008), « Drifting fish aggregation devices could act as an ecological trap for tropical tuna species », *Marine Ecology Progress Series*, vol. 353, p. 255-264.

Hamby J. (2009), « The Future of Tuna – An Indication Based on Recent Investments », article présenté à la 2e conférence européenne sur le thon, 27 avril, Bruxelles.

Hamilton A., Lewis A., McCoy M. A., Havice E. et Campling L. (2011), *Market and Industry Dynamics in the Global Tuna Supply Chain*, Honiara, Pacific Islands Forum Fisheries Agency.

Hanich Q. et Tsamenyi M. (2009), « Managing Fisheries and Corruption in the Pacific Islands Region », *Marine Policy*, vol. 33, n° 2, p. 386-392.

Harribey J.-F. (2005), « Ecological Marxism or Marxian Political Ecology ? », dans Bidet J. et Kouvelakis S., *Critical Companion to Contemporary Marxism*, Chicago, Brill.

Havice E. et Campling L. (2010), « Shifting Tides in the Western Central Pacific Ocean Tuna Fishery : The Political Economy of Regulation and Industry Responses », *Global Environmental Politics*, vol. 10, n° 1, p. 89-114.

Havice E. et Campling L. (2013), « Articulating Upgrading : Island Developing States and Canned Tuna Production », *Environment and Planning A*, vol. 45, n° 11, p. 2610-2627.

Havice E. et Campling L. (2017), « Where chain and environmental governance meet : Inter-firm strategies in the canned tuna global value chain », *Economic Geography*.

Havice E. et Reed K. (2012), « Fishing for Development ? Tuna Resource Access and Industrial Change in Papua New Guinea », *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, n° 2-3, p. 413-435.

IDDRA (2004), *Impact of the Opening Up of the European Market for Canned Tuna from Asia : The Cases of Ghana, Senegal, the Seychelles and Mauritius*, Londres, Commonwealth Secretariat.

JICA (2001), « Tuna : the Political Fish Japanese Love », *JICA Network/No Escape*, juillet, http://www.jica.go.jp/english/publication/network/2001/net_vol12/food01.html.

Joseph J. (1996), « Tuna fisheries towards the 21st Century – An overview' », dans Nambiar K. P. P. et Krishnasamy N., *Tuna 95 Manila. Papers of the 4th World Tuna Trade Conference*, Kuala Lumpur, Infofish.

Joseph J. (2000), « World tuna production : past, present and future », dans Subasinghe S. et Pawiro S., *Tuna 2000 Bangkok : Papers of the 6th World Tuna Trade Conference*, Kuala Lumpur, Infofish.

Joseph J. (2003), « Managing Fishing Capacity of the World Tuna Fleet », *FAO Fisheries Circular*, n° 982, Rome, FAO.

Josupeit H. (1993), « Canned Tuna Markets in Europe », *FAO/GLOBEFISH Research Programme,* vol. 15, Rome, FAO.

Le Roy F. (2008), « The rise and fall of collective strategies : a case study », *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, vol. 5, n° 2, p. 127-142.

Lister M. (1988), *The European Community and the Developing World*. Gower, Avebury.

Majkowski J. (1998), « Precautionary Approach and Tuna Research : Perspective from the 1995 UN Agreement », dans Cayre P. et Le Gall J.-Y. (dir.), *Tuna Prospects and Strategies for the Indian Ocean*, Paris, Orstom.

Marcille J. M. (1987), « Tuna Fisheries of the Indian Ocean : Recent Trends and Prospects », *Proceedings of the INFOFISH Tuna Trade Conference*, Penang, Infofish.

Mata M. E. (2009), « Managerial strategies in canning industries : A case study of early twentieth century Portugal », *Business History*, vol. 51, n° 1, p. 45-58.

McQueen M. et Stevens C. (1989), « Trade Preferences and Lomé IV : Non-traditional ACP Exports to the EC », *Development Policy Review*, vol. 7, n° 3, p. 239-260.

McQueen M., Phillips C., Hallam D. et Swinbank A. (1998), « ACP-EU Trade and Aid Cooperation : Post-Lomé IV », *Commonwealth Economic Paper Series*, n° 32, Londres, Commonwealth Secretariat.

Miyake M. P., Miyabe N. et Nakano H. (2004), « Historical trends of tuna catches in the world », *FAO Fisheries Technical Paper*, *n°* 467, Rome, FAO.

Miyake M., Guillotreau P., Sun C.-H. et Ishimura G. (2010), « Recent developments in the tuna industry : stocks, fisheries, management, processing, trade and markets », *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper*, n° 543, Rome, FAO.

Moore J. W. (2015), *Capitalism in the Web of Life : Ecology and the Accumulation of Capital*, Londres, Verso.

NOAA (1981a), « The Tuna Fisheries of Cape Verde and Senegal », *Marine Fisheries Review*, vol. 43, n° 12, p. 23-25.

NOAA (1981b), « The Tuna Fishery of the Ivory Coast », *Marine Fisheries Review*, vol. 43, n° 10, p. 23-24.

Nunn A. et Price S. (2004), « Managing Development : EU and African Relations through the Evolution of the Lomé and Cotonou Agreements », *Historical Materialism*, vol. 12, n° 4, p. 51-66.

Oceanic Developpement, Poseidon and Megapesca (2005), *The European Tuna Sector : Economic Situation, Prospects and Analysis of the Impact of the Liberalisation of Trade*. Specific Convention SC 12, Project Fish/2003/02, rapport final.

Parenti C. (2015), « The Environment Making State : Territory, Nature, and Value », *Antipode*, vol. 47, n° 4, p. 829-848.

Parkinson F. (1956), « Bandung and the Underdeveloped Countries », dans Keeton G. W. *et al.*, *The Year Book of World Affairs : 1956,* Londres, Stevens and Sons.

Ravenhill J. (1980), « Asymmetrical Interdependence : Renegotiating the Lomé Convention », dans : Long F. (dir.), *The Political Economy of EEC Relations with African, Caribbean and Pacific States : Contributions to the Understanding of the Lomé Convention on North-South Relations*, Oxford, Pergamon.

Ravenhill J. (1985), *Collective Clientalism : The Lomé Conventions and North-South Relations*, New York, Columbia University Press.

Reid C., Squires D., Jeon Y., Rodwell L. et Clarke R. (2003), « An analysis of fishing capacity in the western and central Pacific Ocean tuna fishery and management implications », *Marine Policy*, vol. 27, n° 6, p. 449-469.

Richardson B. (2009), *Sugar : Refined Power in a Global Regime*, Basingstoke, Londres, Palgrave Macmillan.

Rockland S. (1978), « The San Diego Tuan Industry and Its Employment Impact on the Local Economy », *Marine Fisheries Review*, vol. 40, n° 7, p. 5-11.

Smith H. D. (2000), « The industrialisation of the world ocean », *Ocean & Coastal Management*, vol. 43, n° 1, p. 11-28.

Stevens C. et Weston A. (1984), « Trade Diversification : Has Lomé Helped ? », dans Stevens C. (dir.), *EEC and the Third World : A Survey 4 – Renegotiating Lomé*, Londres, Hodder and Stoughton.

Stubbs R. (2005), *Rethinking East Asia's Economic Miracle : The Political Economy of War, Prosperity and Crisis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Valsecchi A. (2007), « European Markets for Canned Tuna », dans Subasinghe S., Pawiro S. et Anthonysamy S. M. (dir.), *Proceedings of the Tuna 2006 Bangkok 9th World Tuna Trade conference*, INFOFISH, Kuala Lumpur.

L'abus de pouvoir, vecteur du pillage des ressources de la pêche[1]

André Standing[2]

L'approche répressive dans la lutte contre la pêche illégale montre ses limites dans les environnements hautement corrompus. Elle doit céder la place à des démarches qui intègrent la réalité de la collusion entre pouvoirs publics et acteurs économiques et tiennent compte du fait que la pêche industrielle légale mène parfois elle aussi à une pêche irresponsable. Une approche basée sur les droits humains et l'implication des victimes de la pêche illicite offrent une voie alternative.

Depuis le début des années 2000, la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) fait l'objet d'une préoccupation internationale grandissante. Présente dans le monde entier, cette pêche hors-la-loi est particulièrement problématique dans les pays les plus pauvres. Elle prend typiquement la forme de navires qui échappent à une surveillance étatique trop faible pour mieux piller les océans, au détriment des pêcheurs qui respectent la loi. Ces dernières années, la pêche illégale a été présentée comme une activité de « pirates de la pêche » (OCDE, 2004) ou du « crime organisé transnational » (Osterblom, 2011). La mobilisation autour de la criminalité dans le secteur de la pêche a débouché sur des initiatives importantes de la part des agences d'aide, qui se sont

1. Article paru dans *U4 Issue,* n° 15, Anti-Corruption Resource Centre and Chr. Michelsen Institute (CMI), 2015, sous le titre : « Corruption and state-corporate crime in fisheries ».
2. Criminologue, chercheur associé à la Coalition pour des accords de pêche équitables (CAPE-CFFA).

concentrées sur le renforcement des capacités nationales et internationales à réprimer ces infractions à la loi.

Cet article invite à prêter davantage d'attention aux interactions entre les acteurs privés et publics qui suscitent des comportements illicites ou non éthiques dans le secteur de la pêche, soit les « relations criminogènes ». Les exemples que nous présentons illustrent les ravages causés par cette collusion entre élites politiques et économiques lancées dans une course à la maximisation du profit sans considération aucune pour l'environnement et le bien-être de la majorité des pêcheurs. Or, les mesures traditionnelles de renforcement des capacités répressives ne sont sans doute pas appropriées dans ce contexte, et pourraient même avoir des effets pervers.

Nous nous inspirons de la littérature criminologique sur la « criminalité État-entreprises » (*state-corporate crime*), définie comme « *des actions illégales ou socialement préjudiciables qui résultent d'interactions qui se renforcent mutuellement entre (1) les politiques et/ou les pratiques visant les objectifs d'une ou plusieurs institutions de gouvernance politique et (2) les politiques et/ou pratiques visant les objectifs d'une ou plusieurs institutions de production et de distribution économiques* » (Michalowski et Kramer, 2006). Cette approche des problèmes dans le secteur de la pêche révèle plusieurs dimensions de corruption largement sous-étudiées et faiblement intégrées aux discussions politiques sur la régulation de la pêche. Nous prétendons que la non-prise en compte de la réalité des abus de pouvoir empêche de comprendre pleinement l'économie politique de la pêche et de concevoir des réformes des politiques de gestion, notamment en ce qui concerne la dimension répressive.

Cet article débute par la description d'une série d'événements au Sénégal ces dernières années, qui ont impliqué des bateaux de pêche parmi les plus gros du monde, détenus par des entreprises russes, européennes et asiatiques. Cette recherche résulte du travail mené par l'auteur à la demande de la Coalition pour des accords de pêche équitables, un réseau international qui travaille sur les droits des communautés de pêche artisanale. L'information utilisée dans cet article provient d'une enquête de terrain menée au Sénégal à la mi-2011, de discussions avec des experts locaux lors de réunions internationales et de plusieurs rapports sur la pêche illicite.

Nous avons dégagé des domaines de recherche et d'analyse des relations criminogènes État-entreprises, notamment le rôle de

l'État dans les crimes de pêche, l'importance des investissements privés et des subventions, la nécessité d'envisager les comportements criminels au-delà des définitions légales. L'article décrit plusieurs formes de corruption importantes pour comprendre les crimes États-entreprises, notamment les conflits d'intérêt, l'emprise réglementaire, les détournements et les pots-de-vin. Il conclut en présentant une série de considérations politiques clés pour l'amélioration des efforts internationaux visant la réduction de la pêche illégale, notamment l'appui aux réformes de gouvernance démocratique et à la promotion des droits humains.

Le Sénégal face à la pêche industrielle étrangère

La pêche aux petits pélagiques au Sénégal

Le Sénégal est le plus gros producteur de poissons marins d'Afrique de l'Ouest. Les exportations enregistrées sont passées de 500 000 tonnes en 1950 à 5,5 millions de tonnes au début des années 2000 (PNUE, 2002). En 2005, le secteur de la pêche employait environ 60 000 personnes, dont 90 % dans le secteur artisanal, tandis que 540 000 autres travaillaient dans les services et le commerce liés à la pêche. Dix-sept pour cent de la main-d'œuvre active du Sénégal dépend de la pêche maritime pour sa subsistance (Lossa *et al.*, 2008).

Les pêcheurs artisans exploitant les espèces de petits pélagiques tels que la sardinelle et le chinchard fournissent l'essentiel de l'activité de pêche au Sénégal. Mais ces petites embarcations côtoient des navires industriels d'Europe, de Russie et d'Asie, des « super-chalutiers », dont la taille peut dépasser les cent vingt mètres, capables de remonter cent tonnes à bord en un coup de filet. Certains de ces super-chalutiers transfèrent leurs prises en pleine mer à des cargos, où le poisson est congelé et mis en boîtes. L'Union soviétique a été la première à recourir à ces « bateaux-usines », dans les années 1960. Leur rôle est important en ce qu'ils permettent aux chalutiers de rester en mer plus longtemps et d'éviter les périodes d'inactivité, coûteuses pour les entreprises.

Jusqu'à un million de tonnes de petits pélagiques sont pêchées chaque année au large des côtes ouest-africaines (FAO, 2011). Une partie de ce poisson est réduit en farine et sert d'alimentation aux poissons d'élevage en Europe et en Asie, mais la majorité est congelée puis vendue en Europe de l'Est, ou en Afrique de l'Ouest,

notamment au Nigeria, au Ghana et en Côte d'Ivoire, les principaux marchés. Dans la sous-région, la production de la pêche artisanale au petit pélagique est généralement séchée, salée et consommée localement ou acheminée à travers des réseaux commerciaux informels jusqu'au Gabon et en Angola.

Au Sénégal, les autorisations pour les navires de pêche industrielle ciblant les petits pélagiques ont été progressivement supprimées à la fin des années 1990. La pêche industrielle existe toujours au Sénégal, et elle est forte d'une flotte de 130 bateaux, mais ces derniers ciblent les espèces démersales (vivant sur les fonds marins) ainsi que le thon migrateur et le marlin, pour les marchés européen et asiatique. Depuis plusieurs décennies, une partie de ces firmes de pêche industrielle étrangères opèrent dans le cadre d'accords bilatéraux. Un premier accord entre l'Union européenne et le Sénégal a été signé en 1979, auquel ont succédé des accords avec l'Union soviétique et la Chine. En 2006, les autorités de pêche sénégalaises ont mis un terme à ces accords bilatéraux et encouragé, notamment sur le plan fiscal, les compagnies étrangères à établir des sociétés mixtes avec des entreprises et ressortissants sénégalais.

Malgré son importance économique, la pêche fait face à des défis environnementaux de taille au Sénégal. Le secteur est en surcapacité depuis des décennies, du fait notamment des investissements gouvernementaux dans le développement de la pêche locale à travers des subventions au carburant et à la construction de navires (PNUE, 2002). Cette surcapacité a amené les pêcheurs sénégalais à migrer à travers l'Afrique de l'Ouest, tandis que le gouvernement négociait des accords d'accès bilatéraux avec la Mauritanie, la Gambie, la Guinée-Bissau et le Cap-Vert.

Le Sénégal souffre aussi de l'importance de la pêche illégale : des bateaux industriels opèrent dans des aires réservées, les bateaux industriels comme artisans utilisent du matériel interdit (notamment les filets monofilament) et ne déclarent pas leurs prises au gouvernement. Une étude de 2010 a estimé la valeur de la pêche illicite au Sénégal a environ 35 % de la valeur des prises déclarées (MRAG, 2010). Les effets combinés de la surcapacité et de la pêche illégale font que les pêcheurs locaux passent plus de temps en mer pour ramener moins de poisson, que la taille des petits pélagiques capturés diminue et que des espèces autrefois abondantes sont en voie de raréfaction (PNUE, 2002).

Les entreprises de pêche licencient leurs employés et réduisent leurs activités : entre 1997 et 2005, le nombre de pirogues sénégalaises en activité a diminué de 50 % (Lossa *et al.,* 2008). Le prix des poissons, en particulier des petits pélagiques qui dominent les marchés locaux, augmente : un panier de 45 kilos de sardine se vendait 4,50 euros en 2009, contre 20 en 2011. Ce déclin de la production et cette augmentation des prix sont préoccupants sur le plan de la sécurité alimentaire. En effet, au début des années 2000, 75 % des protéines animales consommées par les Sénégalais provenaient du poisson.

Le retour des super-chalutiers russes

Dans ce contexte préoccupant, la décision du ministre des affaires maritimes en 2010 de fournir l'autorisation à plusieurs super-chalutiers russes de cibler les espèces de petits pélagiques a suscité de nombreuses condamnations. L'information quant au nombre de bateaux s'étant vu attribuer ces licences n'a filtré que graduellement dans le domaine public. En deux ans, le nombre total d'autorisations a atteint le nombre de 44. Vingt-neuf super-chalutiers seulement avaient commencé à pêcher lorsque les licences furent révoquées sous la pression d'acteurs locaux.

La légalité de l'octroi d'autorisations aux super-chalutiers a été contestée. C'est à la suite d'une combinaison de pressions politiques et de pots-de-vin que le Conseil consultatif aurait donné son consentement pour leur émission. Et quatre opérateurs de pêche sénégalais auraient servi d'intermédiaires aux entrepreneurs russes, en leur servant de partenaires locaux. D'après des rumeurs persistantes au Sénégal, des responsables politiques compteraient parmi ces intermédiaires, bien qu'aucun nom ne soit avancé. Plusieurs listes reprenant les noms des navires autorisés ont été produites par des ONG sénégalaises en 2011, avant qu'une liste complète ne soit compilée par Greenpeace en 2012 (2012b). La plupart des bateaux proviennent de l'ancienne flotte de l'Union soviétique, qui a été privatisée et fragmentée, mais est demeurée sous le contrôle des élites économiques de Russie et des autres républiques de l'ex-URSS.

Qui plus est, ces licences ont été octroyées sous des termes outrancièrement favorables. Le tarif des licences au Sénégal est normalement basé sur les 30 % du prix à la criée de la prise estimée, avec un cours international du petit pélagique autour de 400 francs

CFA (0,60 euro) le kilo. Or, il a été demandé aux chalutiers étrangers de payer seulement 17 francs CFA le kilo, soit 4 % de la valeur de marché. Au total, le ministère de la pêche a déclaré qu'il devrait percevoir 7,6 millions d'euros de droits de licence de la part de ces opérateurs.

L'ambassadeur russe déclara que ces licences faisaient partie d'un protocole signé entre la Russie et le Sénégal. Aucun pêcheur sénégalais n'avait eu vent de ce protocole et rien n'avait été publié à ce sujet par la presse locale. Il apparaîtra finalement que ce document, qui a atterri officieusement sur le bureau d'ONG locales, est un accord de gouvernement à gouvernement en matière d'aide au développement, et notamment d'assistance financière et technique pour la lutte contre la pêche illégale, qui ne comporte pas de protocole d'accès aux zones de pêche pour les navires russes, bien qu'il contienne des clauses sur l'échange d'informations quant aux opportunités de pêche au Sénégal pour les opérateurs russes.

Cette résurgence de la pêche russe en Afrique de l'Ouest se déroule avec en toile de fond la volonté du gouvernement russe de réhabiliter son industrie de pêche[3]. Elle doit aussi être considérée comme une manifestation du retour de la Russie en Afrique en tant qu'acteur majeur des industries extractives, ce que d'aucuns décrivent comme « *la ruée russe sur les ressources naturelles de l'Afrique* » (Cohen, 2011). En 2009, le gouvernement russe a annoncé un investissement de 2,5 milliards de dollars dans son industrie de pêche (Fuller, 2009) et cet argent pourrait contribuer à financer la signature de nouveaux accords de pêche en Afrique de l'Ouest.

Début 2011, la Russie a également signé un protocole confidentiel de ce type avec la Guinée-Bissau d'une valeur de quinze millions d'euros. Il est à nouveau fortement orienté sur la construction de capacités et la lutte contre la pêche illégale, mais permet également l'accès aux eaux bissau-guinéennes aux chalutiers russes. Bien que les compagnies russes possèdent la majorité des superchalutiers opérant dans les eaux sénégalaises, la présence d'autres nations n'est pas négligeable. À commencer par l'entreprise China Fisheries, une filiale de Pacific Andes, la plus grande compagnie de pêche au monde.

---

3. Entre les années 1950 et 1980, l'essentiel des petits pélagiques pêchés par des pays étrangers l'a été par des entreprises publiques de pêche de l'URSS.

Plusieurs navires de China Fisheries ont également été mentionnés parmi les bénéficiaires des autorisations de pêche au Sénégal durant la période 2011-2012. La majorité des petits pélagiques pêchés par cette société sont capturés au large du Pérou et du Chili, mais les ressources halieutiques sont en déclin dans cette région du fait de la corruption politique, du manque de réglementation et des fraudes massives (Rosenblum et Cabra, 2012). L'effondrement de la pêche au large du Pérou et du Chili a obligé China Fisheries et d'autres compagnies à s'aventurer dans de nouvelles eaux.

En 2010, le fonds d'investissements Carlyle Group a prêté 190 millions de dollars à China Fisheries pour, comme l'admettent explicitement les rapports aux actionnaires, l'assister dans son expansion vers l'Afrique de l'Ouest, une région décrite comme ayant un énorme potentiel sur le plan des ressources halieutiques comme sur celui des marchés de consommateurs de poisson.

En 2010, Pacific Andes a également investi dans un des plus grands navires-usines au monde, le *Lafayette,* un ancien pétrolier russe de 228 mètres reconverti en usine de traitement de poisson, qui se présente tantôt sous pavillon russe tantôt sous pavillon péruvien et évolue entre l'Afrique de l'Ouest et l'Amérique du Sud. Les rapports montrent que, malgré les projections optimistes, le *Lafayette* fonctionne à perte et a coûté 55 millions de dollars à la compagnie en 2013 (Talksen, 2014). Ceci met en évidence les pressions auxquelles font face les sociétés de pêche dans le secteur des petits pélagiques – leur survie financière dépend donc de la conquête de nouvelles zones de pêche.

La protestation publique contre l'accord de pêche

La colère contre les impacts écologiques et économiques de la flotte de bateaux de pêche étrangers s'est traduite par des grèves et une marche de protestation à Dakar en mars 2011. Un communiqué de presse émis par les organisateurs de cette manifestation soulignait que « *les poids lourds de cent mètres de long* » menacent la sécurité alimentaire de millions de personnes (CFFA, 2011a). Cet argument a été renforcé par une enquête du gouvernement lui-même. Avant même l'octroi de licences aux super-chalutiers étrangers, l'Institut de recherche pour la pêche du Sénégal avait recommandé une réduction de 50 % du niveau des prises sur les stocks des petits pélagiques, afin de freiner la surpêche (CFFA, 2011a). Or

la capacité de pêche représentée par les navires étrangers était à elle seule plusieurs fois supérieure à celle de la flotte sénégalaise.

Mais le ministre des affaires maritimes répondit aux revendications par une réfutation des affirmations selon lesquelles les nouveaux opérateurs représentaient une menace pour la vie économique des pêcheurs locaux. Cette décision d'accorder des licences aux super-chalutiers a également suscité des réactions au sein de la Commission européenne, ainsi que parmi les pêcheurs espagnols. L'accord avec les sociétés russes constituait un développement malvenu pour les opérateurs européens, en particulier l'industrie espagnole, qui est le principal bénéficiaire des accords avec les pays en développement.

La Commission européenne décida donc d'envoyer des représentants au Sénégal pour vérifier la légalité de ces licences (CFFA, 2011b). En janvier 2010, l'UE avait adopté une régulation stricte pour stopper le flux de poissons issus de la pêche illégale entrant sur le marché européen. Si des preuves de mauvaises pratiques dans le processus d'émission des licences par les autorités sénégalaises avaient été constatées, l'Europe aurait pu interdire les importations de petits pélagiques du Sénégal. Ceci n'eut pas lieu, et l'Union européenne réussit à rouvrir les négociations pour un nouvel accord de partenariat de pêche avec le Sénégal, entré en vigueur en 2015, qui ne comporte pas d'accès aux petits pélagiques.

L'opposition au protocole signé avec la Russie amena certains journalistes à s'intéresser au financement associé. La nature secrète de l'arrangement avait éveillé les soupçons quant à l'existence de faits de corruption. Des soupçons alimentés par des plaintes, diffusées par les médias, selon lesquelles les fonds payés au ministre des affaires maritimes n'avaient jamais été versés sur le compte du trésor national. Ce à quoi l'intéressé avait répondu que cinq milliards de francs CFA (7,6 millions d'euros) avaient été transférés. Mais en juillet 2011, seuls deux cent mille francs CFA (307 000 euros) avaient été déclarés par le ministre, selon son collègue aux finances. D'après les journalistes enquêteurs, les fonds disparus pourraient avoir été redirigés vers le financement de la campagne présidentielle de 2012 (Allix, 2011). Ces accusations émergèrent alors que la contestation de la volonté du président Wade de changer la Constitution pour se présenter une troisième fois à la présidentielle prenaient de l'ampleur, une décision impopulaire ne pouvant s'imposer que moyennant l'achat de votes.

Des promesses non tenues

L'élection en 2012 d'un nouveau président avait suscité l'espoir que les chalutiers étrangers se verraient retirer leurs licences. Des promesses en ce sens avaient effectivement été faites lors d'un discours de Macky Sall, le vainqueur du scrutin de mars 2012. En avril de cette même année, le président fraîchement élu annonça que toutes les licences pour les chalutiers étrangers avaient été révoquées. Le nouveau ministre de la pêche annonça par ailleurs qu'une enquête systématique sur le processus d'attribution des licences serait diligentée. Sall fut internationalement salué pour cette décision, et se fit même décerné le fameux prix Peter Benchley pour la conservation des océans, en avril 2013 à New York. Mais quelques heures seulement après cette cérémonie, Sall sema le trouble en expliquant que les licences n'avaient été révoquées que temporairement. Son gouvernement accepterait le retour des chalutiers russes dans le cadre d'un suivi resserré (Pala, 2013). Son ministre de la pêche confirma que l'interruption des licences en avril 2012 visait à imposer une période de régénération biologique et à permettre une évaluation des stocks.

Des preuves d'un réchauffement des relations entre la Russie et le Sénégal apparurent à la fin de l'année 2012. Les deux gouvernements décidèrent d'effectuer une opération conjointe de recherche pour établir de nouvelles données sur le niveau des réserves halieutiques et le gouvernement russe annonça qu'il allait offrir des bourses d'étude pour les responsables sénégalais de la pêche, ainsi que des véhicules, des équipements et d'autres ressources. Ceci en vue d'arriver à un accord de long terme avec le Sénégal, de même qu'avec la Mauritanie, le Maroc, la Guinée-Bissau et la Namibie (Jean Matthew, 2012).

Mais début 2013 les relations entre les deux pays se refroidirent suite à l'annonce de l'arraisonnement d'un chalutier russe, le *Oleg Naydenov,* par la marine sénégalaise. Le ministre russe des affaires étrangères programma une réunion avec le président Sall début juillet 2014 et plusieurs communiqués de presse laissèrent entendre qu'il utiliserait tous les moyens diplomatiques nécessaires pour aider le navire à quitter le port. Au-delà des autorités sénégalaises, le gouvernement russe accusa Greenpeace d'avoir orchestré l'arrestation et saisit le bateau *Artic Sunrise* de l'organisation, ainsi que son équipage, en guise de représailles.

Des voix russes affirmèrent également que Greenpeace agissait pour le compte d'autres nations de la pêche, afin de gêner la Russie dans la compétition pour les ressources dans la région. Finalement l'*Oleg Naydenov* reçut l'autorisation de quitter le port à la fin janvier, quand un règlement à l'amiable fut atteint suite au paiement d'un million de dollars aux autorités sénégalaises par les propriétaires du navire. Mais le montant payé n'a pas été confirmé et, d'après certains, la somme n'est pas apparue dans les comptes de l'État. Le ministre de la pêche n'a pas donné d'informations complémentaires.

La controverse rebondit en septembre 2014, lorsque des organisations locales découvrirent qu'un nouvel arrangement était en voie d'élaboration pour dix navires de pêche russes. Cette fois, le partenaire sénégalais était une usine de traitement de poisson, Africamer. Celle-ci soumit une proposition aux autorités de pêche sénégalaises pour dix nouvelles licences et informa qu'elle s'apprêtait à de lourds investissements pour se relever. Ce n'est que plus tard qu'on découvrit qu'une proposition avait été faite par l'Agence fédérale de la pêche russe pour dix licences devant servir à livrer à Africamer une quantité régulière de poisson à traiter et que ce sont les Russes qui fournissaient l'investissement pour la réhabilitation de l'entreprise. Les commentateurs considèrent cependant qu'il s'agit d'une ruse, de la dernière stratégie des firmes russes pour contourner les obstacles barrant leur accès au poisson sénégalais.

Course aux ressources halieutiques et corruption

Ce qui se passe au Sénégal fait écho a des tendances lourdes du secteur de la pêche au Sud. Les effets néfastes du comportement des grosses entreprises sur les contextes locaux de pêche se retrouvent dans de nombreux pays. L'univers de la pêche est peut-être particulièrement criminogène : ne s'agit-il pas du dernier secteur industriel impliqué dans une activité de chasse dans un environnement souvent hostile et capricieux ? La discussion qui suit dégage un certain nombre de domaines méritant des études approfondies. Elle s'inspire directement de la littérature sur la criminalité État-entreprises (Kramer, Michalowski et Kauzlarich, 2006), mais évoque également les travaux sur l'importance des ressources naturelles dans le maintien de relations néocoloniales en Afrique, ce que beaucoup appellent la continuation de la course aux ressources naturelles africaines dans un contexte postcolonial.

Criminalité économique dans le secteur de la pêche : le rôle de l'État

Le cas du Sénégal met en évidence le rôle des États dans les dommages causés par les entreprises. Pour y voir plus clair, distinguons le rôle de l'État au niveau local, là où l'activité de pêche a lieu – les pays hôtes par rapport aux compagnies étrangères –, et le rôle des États étrangers, les pays d'origine des multinationales de la pêche.

À l'échelle locale, le premier problème est celui des pots-de-vin et des détournements. Nous savons qu'il est répandu (Sundstrom, 2014 ; Standing, 2008) et que les compagnies considèrent ces commissions comme des coûts « abusifs » pour leurs opérations. Les gouvernements peuvent être présentés comme « chasseurs de primes » ; le problème existe à plusieurs niveaux – de l'extorsion de pots-de-vin aux propriétaires de navires au détournement des fonds versés pour l'achat des licences. Rares sont les pays d'Afrique où l'information sur le paiement des licences et des amendes est publiée et auditée (Standing, 2012).

Au Sénégal, les règlements à l'amiable qui visent à accélérer la résolution des cas sont particulièrement propices aux abus. En contrepartie du paiement de pots-de-vin, les firmes de pêche gagnent une forme de récompense, qui consiste à pouvoir contourner la loi : il s'agit donc d'arrangements gagnant-gagnant pour le corrompu et pour le corrupteur. Qui plus est, dans des environnements hautement corrompus, les propriétaires de navire auront tendance à rationaliser le comportement consistant à ignorer la loi, car les autorités manquent de crédibilité.

Pour autant, la concussion et l'extorsion ne sont qu'une dimension du nexus criminalité État-entreprises. Le processus de « capture de réglementation », ou d'« emprise réglementaire », en est une autre, peut-être plus insidieuse, qui explique à la fois la faiblesse de la réglementation de la gestion de la pêche et l'incapacité des États à contrôler les activités criminelles. Pena-Torres (1997), dans son étude sur la surpêche et les conflits entre compagnies et petits pêcheurs au Chili, décrit comment les faiblesses des restrictions d'accès et la surpêche au-delà des limites avancées par les scientifiques trouvaient leur origine dans le lobbying politique de puissantes firmes de pêche et leurs liens étroits avec les élites politiques. Cette influence politique permettait à un petit groupe d'entreprises de se protéger de nouveaux entrants et d'éviter les sanctions malgré leurs dépassements de quota successifs.

En Afrique, comme dans d'autres régions, les pouvoirs politiques et économiques sont enchevêtrés. Dans le secteur de la pêche, ce phénomène s'est manifesté dans la privatisation des entreprises publiques et dans des politiques nationales qui encouragent (à travers la fiscalité) ou qui obligent (à travers la réglementation) l'établissement de partenariats entre compagnies de pêche étrangères et firmes locales, comme au Sénégal, en Namibie, en Mauritanie, au Mozambique et en Angola.

Il s'agit d'une politique largement soutenue car elle peut augmenter la valeur ajoutée pour les pays et permet l'intégration des firmes locales dans un secteur commercial historiquement dominé par des firmes étrangères. Les partenaires étrangers apportent le capital et l'expertise en matière de technique de pêche, tandis que les partenaires locaux idéaux offrent de l'influence politique. Dans des pays comme l'Afrique du Sud et la Namibie, la nationalisation d'entreprises commerciales historiquement dominées par les étrangers bénéficie d'un soutien politique fort dans le cadre d'un récit plus général sur la transition postcoloniale. Ces politiques de responsabilisation peuvent être utilisées de manière telle qu'elles contribuent bien peu à déranger les intérêts économiques existants et à promouvoir les intérêts des populations historiquement marginalisées (Ponte et Sittert, 2007 ; Melbert, 2003 ; Rey et Grobbler, 2011, Standing, 2008).

Cette tendance est évidente au Mozambique, où le secteur commercial de la crevette est dominé par les firmes japonaises et espagnoles. Dans les années 1990, les politiques consistant à inciter ces firmes à former des sociétés mixtes pour accéder aux quotas de crevettes sont devenues un mécanisme d'enrichissement des ténors du gouvernement et des forces de sécurité (Buur et al., 2011). L'ancien président, qui a amassé un véritable empire économique au Mozambique et en Afrique du Sud, possède également des entreprises de pêche dans son portefeuille (Nhachote, 2012).

L'analyse des pratiques de conflits d'intérêt est donc essentielle si l'on veut comprendre les mécanismes de concentration de richesses dans le secteur de la pêche, mais aussi les failles institutionnelles qui facilitent les comportements déviants des multinationales. Les élites politiques peuvent interférer directement dans le travail des autorités de régulation de la pêche. Ces mêmes autorités peuvent aussi être paralysées par la conscience que leur action peut gêner de puissants intérêts : qui oserait arrêter le bateau du

président ? Ce dernier aspect est important en ce qu'il nous renseigne que tous les agents d'État ne sont pas complices de la criminalité État-entreprises, mais sont plutôt contraints de se plier aux rapports de force internes à l'État.

Le rôle des gouvernements des pays d'origine

Il est difficile de trouver des exemples où les gouvernements des pays d'origine des flottes de pêche ont poursuivi activement ou sanctionné des firmes pour des crimes commis dans des eaux étrangères. L'assistance aux gouvernements des pays hôtes dans leurs enquêtes sur ces crimes est rare également. Au Sénégal, le gouvernement russe a utilisé diverses tactiques, notamment le harcèlement, la menace de poursuites judiciaires et le recours aux incitants financiers, pour promouvoir l'intérêt de ses firmes et éviter l'application stricte des réglementations. Dans plusieurs cas, la manière dont des bateaux russes ont échappé à des poursuites judiciaires ou s'en sont sortis moyennant de petites amendes ne peut s'expliquer que par les pressions politiques de leur gouvernement. Souvent, les pays hôtes évitent de sanctionner sévèrement les firmes étrangères pour maintenir de bonnes relations diplomatiques et préserver des investissements dans d'autres secteurs, comme les mines ou le domaine militaire (Standing, 2008).

Un nombre grandissant de preuves démontre que les nations se comportement de manière non éthique pour soutenir les intérêts de leurs firmes à l'étranger. Un des leviers de cet appui sont les pots-de-vin lors des négociations des accords d'accès bilatéraux. Les contrats de « biens et services » qui font partie de ces accords sont les rubriques idéales pour cacher ce genre de cadeaux (Havice, 2010). Les négociateurs influencent également le contenu des accords en fournissant des billets d'avion de première classe aux officiels et à leurs épouses qui participent aux négociations, en leur offrant des per diem très généreux, en les accueillant dans des hôtels de luxe, voire en payant les frais scolaires des enfants de ministres à l'étranger (Tsamenyi et Hanich, 2009).

La plupart des pays de la pêche, notamment le Japon, la Corée du Sud et Taïwan, conditionnent leur aide au développement à l'accès aux zones de pêche des pays bénéficiaires (Mfodwo, 2008). Le dernier accord de pêche entre la Russie et le Sénégal constitue un exemple où l'aide au développement du secteur de la pêche a été utilisée pour influencer le gouvernement du pays hôte dans le sens

d'autoriser des activités de pêche qui non seulement contredisent la réglementation de la pêche, mais menacent la survie d'autres acteurs nationaux. On peut également évoquer le protocole en matière de pêche signé entre le gouvernement de la Mauritanie et l'entreprise d'État chinoise Poly-Ondone Pelagic Fishery. Cet accord, qui a été révélé au public par un parlementaire, prévoit un investissement substantiel dans le développement de la pêche locale, mais également des opportunités de pêche pour environ cinquante bateaux chinois pour une durée de vingt-cinq ans.

Au Ghana, où les firmes chinoises sont actives dans la pêche ainsi que dans les autres industries extractives, Pékin a donné des fonds en 2012 pour l'achat de quatre bateaux de patrouille destinés à lutter contre la pêche illégale et la piraterie dans le secteur pétrolier. En Namibie, les fonds fournis par l'agence de coopération espagnole, principale source d'aide espagnole, auraient été utilisés pour influencer le gouvernement dans le sens des intérêts des pêcheurs espagnols (Rey et Grobler, 2011). L'Espagne a donné cinquante millions d'euros pour des projets de développement depuis 2006. Cela a permis de garantir que le gouvernement namibien ne signe pas d'accord d'accès avec l'Union européenne, ce qui aurait ouvert les eaux namibiennes à des sociétés de pêche concurrentes, notamment françaises. En Namibie comme ailleurs, on constate donc que c'est une combinaison de conflits d'intérêts nationaux, d'emprise réglementaire et d'influence étrangère qui façonnent le comportement non éthique et criminelle des firmes[4].

La compréhension des crimes État-entreprises exige donc de tenir compte du contexte international. La volonté de la Russie de reconstruire sa flotte se traduit par des subventions publiques considérables et implique le renouvellement des accords de pêche de l'époque soviétique en Afrique de l'Ouest ainsi que des objectifs de production ambitieux. En Chine, la pêche est une composante de la stratégie d'extraversion du pays. Des subventions énormes ont été mobilisées pour aider le secteur à s'imposer à l'échelle mondiale et réduire la pression sur une mer de Chine gravement dégradée (Mallory, 2013). Le lien entre ces subventions et la pêche illégale est maintenant bien connu. Les premières engendrent une surcapacité

4. Voir aussi Buur, Baloi et Tembe (2012) pour une illustration détaillée du secteur de la pêche au Mozambique.

qui crée une situation rendant inévitable l'infraction des réglementations et la surpêche.

Malgré ce diagnostic, les nations continuent à fournir des aides au renforcement des capacités de production de leurs firmes, en ce compris ces firmes ayant déjà été accusées de pêche illégale. Les efforts de réforme du secteur à travers l'Organisation mondiale du commerce sont lents, du fait de l'action des intérêts privés (Sumaila, 2013).

Le rôle criminogène de l'investissement privé

À côté des subventions publiques, le cas du Sénégal met en évidence l'impact problématique des investissements privés dans les entreprises de pêche. L'investissement de 190 millions de dollars dans China Fishery par le Carlyle Group a été justifié par le fait que l'expansion des activités de pêche en Afrique de l'Ouest était hautement profitable, du fait des larges ressources halieutiques disponibles. Cet investissement a permis la multiplication des superchalutiers dans des eaux subissant une surpêche attestée par les recherches scientifiques.

Prenons également le cas du Mozambique. En 2014, une nouvelle firme de pêche au thon a été lancée dans le pays, Ematum, entièrement capitalisée via des emprunts obligataires européens offrant 8,5 % d'intérêt aux investisseurs sur une période de six ans. Ces derniers se sont rués. Émises par le Crédit suisse et la banque russe VTB, les obligations s'élèvent à 850 millions de dollars, dont 270 millions iront à l'achat de trente navires, fournis par des chantiers navals français, et le solde à l'investissement dans des usines de transformation de poisson et la formation (Korby, Burkhardt et Pronina, 2013).

La propriété de la compagnie est divisée entre le gouvernement et les agences militaires, bien qu'Ematum soit une compagnie privée. L'annonce de la création de l'entreprise et la levée de capital ont été faites sans publicité ni débat parlementaire – Ematum a été créée deux semaines avant l'émission des obligations. Sa création a néanmoins suscité une grande controverse : il n'y a pas eu d'appel d'offre compétitif pour le contrat de construction, il n'y a pas de documentation sur la manière dont l'argent sera dépensé et le pays est désormais exposé à un risque financier sans précédent.

Des bailleurs de fonds ont menacé de mettre un terme à leur aide aux pays pauvres si ces derniers ne faisaient pas preuve de

davantage de transparence, mais cette détermination a été affaiblie par la priorité diplomatique du maintien de bonnes relations avec un pays connaissant un boom minier de ressources pour lesquelles la compétition internationale est vive.

Les crimes des entreprises au-delà des aspects légaux

Les comportements illégaux des compagnies de pêche étrangères se produisent dans un environnement caractérisé par les collusions et abus de pouvoirs entre firmes, gouvernements hôtes, élites politiques et agences gouvernementales étrangères. Il s'agit d'une donnée de départ en matière d'étude de la criminalité État-entreprises. Les États et les compagnies étant « fonctionnellement interdépendants », il est normal que les actions déviantes des uns se produisent avec l'assistance des autres, que cette assistance prenne la forme d'omission ou d'aide active. Ce qu'il faut étudier plus avant est la manière dont cet environnement institutionnel encourageant les déviances ou/et échouant à les empêcher, est créé par les intérêts des firmes, des investisseurs et des États.

Les multinationales ne réagissent pas à des institutions imparfaites, elles participent activement à leur création (Tillman, 2009 ; Tombs, 2012). C'est ce que révèlent les travaux de Havice et Campling (2010) sur la pêche au thon dans le Pacifique, où les petits États insulaires ont négocié les réglementations et les droits d'accès sur le thon avec des nations de pêche lointaine, notamment le Japon, la Corée du Sud et l'Union européenne. Les deux chercheurs mettent en particulier en évidence le fait que des caractéristiques regrettables du secteur, notamment la surpêche et le partage inéquitable des bénéfices, sont partiellement le résultat du lobbying intense et de la manière créative dont les entreprises réagissent aux nouvelles réglementations.

Les politiques orthodoxes en matière de pêche, qui situent la solution à la surpêche dans la définition de droits d'accès sécurisés sur le long terme, omettent de reconnaître que les comportements des bateaux de pêche ne sont pas seulement conditionnés par la présence ou l'absence de droits de propriété sur l'accès. Ils sont façonnés par un ensemble bien plus complexe et contradictoire d'intérêts impliquant les gouvernements hôtes, les investisseurs, les bailleurs, les actionnaires et les sociétés mères.

Sur base des comptes rendus des multiples stratégies utilisées par les firmes face aux changements de réglementation, on peut

concevoir la pêche illégale comme un type de stratégie de survie, ou de maximisation du profit. Il faut explorer le nexus criminalité État-entreprises en considérant les comportements déviants des navires comme le corollaire d'un secteur de la pêche compétitif et financièrement précaire, marqué par la surcapacité, la baisse des ressources, l'augmentation des coûts du carburant et la volatilité des marchés financiers, plutôt que comme un écart au fonctionnement de ce secteur.

Néanmoins l'analyse doit aller plus loin encore et comprendre l'illégalité en termes d'organisation d'entreprise. Il a été démontré que les multinationales de la pêche peuvent d'un côté utiliser de vieux bateaux pour pêcher illégalement (leur perte induisant un coût minimal) et de l'autre des navires modernes déployés dans d'autres eaux et pouvant même utiliser des écolabels pour percer certains marchés (Gregg et Lutgen, 2007). Certains navires peuvent pêcher dans le respect des normes légales une partie de l'année et passer à des méthodes illégales pour cibler d'autres poissons durant d'autres saisons. À l'intérieur des structures des entreprises, la criminalité peut donc être plus ou moins présente selon les filiales ou les bateaux.

Dans certains secteurs de la criminalité d'affaires, tels que les groupes paramilitaires privés et le secteur bancaire, une attention grandissante est prêtée à la manière dont les grands groupes organisent la criminalité, notamment en sous-traitant certaines de leurs activités les moins avouables à d'autres firmes qui sont moins vulnérables à la détection ou à la dégradation de leur image, puis en lavant ces revenus à travers des chaînes d'approvisionnement de manière à soutenir la durabilité financière du groupe. Ce genre de dynamique a été détecté dans le domaine de la pêche, notamment dans les pêcheries globales du thon (Sloan, 2003). Ceci suggère que les pirates pourraient n'être que les parts les plus visibles de secteurs commerciaux criminogènes. La focalisation sur ceux-là détourne alors l'attention d'intérêts plus importants en jeu.

Criminalisation dans le secteur de la pêche

Les décisions quant à ce qui est criminalisé et ce qui ne l'est pas sont le résultat d'un processus purement politique. La criminologie a depuis longtemps débattu des implications de la démarche consistant à prendre le crime comme point de départ pour comprendre les comportements néfastes, notamment des puissants – États et

multinationales (Swchendinger, 1970). Si le puissant peut influencer la loi, comment peut-on considérer le crime comme une base neutre pour l'étude des attitudes déviantes ? Si nous limitons notre attention à ce qui est techniquement illégal, le tableau d'ensemble nous échappe.

La lutte globale contre la pêche illégale échoue à faire correctement la distinction entre les crimes des puissants et les crimes des populations côtières. Une bonne partie des activités des États et des multinationales qui sont préjudiciables pour l'environnement et les communautés locales pauvres ne sont pas criminalisées, et les lois qui régulent la pêche varient d'un pays à l'autre. Certaines activités sont à peine réglementées, tandis que d'autres sont criminalisées alors qu'elles ne devraient pas l'être.

Au Kenya, les pêcheurs locaux se sont vu interdire l'usage des arbalètes sous-marines au prétexte que ces dernières abîmeraient les récifs coralliens. Ces comportements intègrent donc les statistiques globales sur la pêche illégale. Dans le même temps, le Kenya accorde des licences à toute sorte d'activités de pêche commerciales qui ont des impacts bien plus graves sur les écosystèmes marins, en ce compris la pêche à la palangre, qui menace des espèces protégées comme les requins, dont le commerce est peu régulé à l'échelle internationale.

Ceci interroge l'accent actuellement placé sur la pêche illégale comme première cause des problèmes dans le secteur et questionne en particulier la mesure du coût environnemental de la pêche illégale – comment allons-nous mesurer la contribution négative de la pêche illicite, en matière de perte de biodiversité et de répartition inéquitable des bénéfices, si l'action de certaines formes de pêche légale contribue aux mêmes problèmes ? On ne peut garantir que ce qui est actuellement défini dans les législations nationales et régionales comme de la pêche légale n'est pas moins destructeur que la pêche illégale. Qui plus est, la lutte mondiale contre la pêche illégale occulte des injustices dans les lois et mène à un traitement plus sévère des communautés paysannes et des travailleurs. Au fond, ces luttes internationales contre les infractions légales, présentées comme des croisades morales, tendent à distraire l'attention de mouvements et de récits plus progressistes.

Implications politiques pour la lutte contre la corruption

L'intention de cet article a été de décrire des formes de comportements déviants dans le domaine de la pêche comme le résultat des relations État-entreprises. Le concept de corruption ou d'abus de pouvoir est une dimension importante de cette approche. Cette reformulation du problème devrait contribuer à adapter les efforts de réduction des torts associés à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN).

Une certaine tendance prévaut, dans les débats et les publications autour de la pêche INN, qui consiste à se centrer sur les activités criminelles des navires de pêche en recourant aux explications basées sur le modèle du choix rationnel. Une trop faible réglementation et les profits élevés liés à la pêche illégale pousseraient à enfreindre les lois. Cependant, la faiblesse institutionnelle, qui fait que les régulateurs comme les gérants de pêcheries ne réduisent pas les actions illégales, n'est pas toujours dû à un manque de capacité, ou même à un manque de volonté politique. La compréhension des attitudes illicites des entreprises exige de tenir compte du contexte des relations intra-firmes. Dans plusieurs secteurs de la pêche, il n'est pas possible d'établir la distinction entre les entreprises qui opèrent illégalement et celles qui travaillent de manière parfaitement légale. Dans certains secteurs, les comportements criminels ou non éthiques sont systémiques.

Les efforts centrés sur la pêche INN se traduisent par une focalisation sur les bateaux pirates, alors que ces derniers peuvent être le dernier maillon de la chaîne. Qui plus est, les définitions légales de la criminalité peuvent être un mauvais point de départ, car la loi et son application sont le résultat d'un processus politique conflictuel. Comment l'approche de la criminalité État-entreprises peut-elle contribuer à réviser des politiques de lutte contre la pêche INN manifestement peu efficaces ?

Les limites de l'approche répressive traditionnelle

L'approche dominante dans la lutte contre la pêche INN consiste à renforcer les moyens répressifs. Dans beaucoup de pays en développement, les autorités en charge de la pêche bénéficient de ressources et dispositifs de renforcement des capacités fournis par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux qui visent à améliorer leurs performances dans la détection et la sanction des crimes en matière de pêche. Les efforts d'amélioration en matière de police

maritime passent également par le renforcement des pratiques de renseignement et les collaborations transfrontalières. Et pourtant l'impact global des efforts actuels pour améliorer le niveau de respect des lois n'est pas connu. Très peu de données établissent un lien entre l'augmentation du renforcement des capacités répressives et la réduction des comportements préjudiciables.

Plusieurs facteurs bien connus constituent des barrières majeures à l'amélioration du respect des lois. La surveillance des bateaux en mer est extrêmement difficile. Si beaucoup de bateaux sont obligés de transporter des observateurs, ces derniers ne sont pas toujours fiables, ou capables de mener à bien leur devoir de contrôle. De plus en plus de bateaux bénéficient d'une couverture satellite, alors que bien des pays en développement ne possèdent pas cet équipement. Il existe enfin des barrières en matière de poursuite juridique des navires et de leurs propriétaires. Si les navires sont susceptibles d'être arrêtés ou inscrits sur la liste de la pêche INN, leurs propriétaires réels sont rarement atteignables sur le plan juridique, car ils résident dans des États qui refusent de coopérer à la réalisation des enquêtes criminelles.

Comme Griggs et Lugtun (2007) l'affirment en conclusion de leur recherche sur le respect des lois dans le secteur des pêcheries, « *la prolifération globale d'entreprises impliquées dans la pêche INN démontre qu'une plus grande transparence des multinationales est cruciale. Le droit international, centré sur les actions des États, est inadapté pour résoudre les problèmes de régulation des entreprises. De même, les lois nationales et leur focalisation sur les activités des acteurs privés à l'intérieur de leurs frontières sont incapables de répondre au crime transnational* ».

La résolution de ce dilemme va bien au-delà du domaine de la pêche. Néanmoins des opportunités existent, ainsi qu'un soutien politique émergent, pour entreprendre des enquêtes proactives sur les crimes financiers dans ce secteur, notamment sur les prix de transfert et l'évasion fiscale. Mettre l'accent sur les multinationales et les circuits financiers davantage que sur les bateaux constituerait un développement positif.

Des initiatives multilatérales dans le secteur de la pêche s'attaquent aux comportements illégaux sous un angle différent. La plus pertinente est peut-être la réglementation de l'Union européenne sur la pêche INN, entrée en vigueur en 2010. Celle-ci s'efforce d'appliquer des sanctions commerciales aux États pour s'assurer qu'ils

se donnent les moyens de pratiquer un contrôle effectif des activités de pêche dans leurs eaux. Les États qui ne peuvent démontrer ces pratiques reçoivent une « carte jaune », et là où la situation est franchement mauvaise, les exportations vers l'Union européenne sont interdites. L'efficacité de cette politique reste difficile à établir. Des preuves « anecdotiques » suggèrent que les pays qui, comme le Ghana, ont reçu une carte jaune de la part de l'UE ont pris des mesures pour améliorer leur réglementation nationale.

Mais l'évaluation externe du Parlement européen finalisée en 2013 n'a pas trouvé de preuve d'un impact significatif (Clarke et Hosch, 2013). Certaines critiques pointent le fait que l'UE n'est pas capable d'appliquer correctement cette régulation sur la pêche INN – l'analyse des problèmes dans les pays d'exportation qui ont mené à des cartes jaunes ou rouges n'est pas transparentes et comporte certaines failles qui permettent aux États et aux compagnies de falsifier leur documentation. Une partie du problème réside dans le fait que les décisions quant aux pays à sanctionner sont influencées par des interférences politiques de la part des États membres de l'UE, car ce sont eux qui décident collectivement de l'application de la réglementation.

En tant que politique visant la criminalité État-entreprises, cette approche devrait inclure dans son analyse des considérations en matière de gouvernance et de droits humains, notamment la prévalence de la corruption dans les États exportateurs. La difficulté ici réside dans le fait que si les règles sont durcies et appliquées rigoureusement, la liste des pays dont l'Union européenne devrait se passer des exportations pourrait être sans fin et le soutien fourni aux pays exportateurs pour rencontrer les critères de l'UE deviendrait extrêmement lourd. Sans parler de l'Organisation mondiale du commerce, qui pourrait être saisie pour examiner la légitimité de ces exigences européennes supplémentaires sur les échanges commerciaux.

Pour autant, la réglementation européenne n'est en vigueur que depuis quelques années. Avec davantage de ressources, de protection contre les interférences politiques et d'application cohérente et transparente des règles, elle pourrait constituer un outil efficace pour bloquer les importations des poissons pêchés dans les conditions les plus inacceptables. Il est fort probable que ces poissons seront redirigés vers d'autres marchés de consommateurs, ce qui

minerait l'impact global des efforts européens. À moins que cette réglementation soit généralisée à d'autres grands marchés.

L'analyse de la criminalité État-entreprises dans le secteur de la pêche fournit d'autres explications de l'inefficacité des approches misant sur le seul renforcement de la répression. Ces approches ne tiennent pas compte de la corruption dans le système répressif, notamment à travers les interférences politiques. Nos connaissances quant aux efforts actuels pour améliorer les capacités de répression dans les secteurs de la pêche en Afrique suggèrent que rien, ou presque, n'est fait pour résoudre ce problème, que ce soit au travers de l'assistance technique directe aux autorités en charge de la pêche ou par le biais de sanctions commerciales comme celles que prévoit la réglementation européenne.

Une autre limite de ces approches tient au fait qu'une grande partie du problème provient des pratiques d'emprise réglementaire et de conflits d'intérêt, qui exigent des réponses politiques. Qui plus est, le renforcement des capacités répressives dans des contextes de corruption à grande échelle n'est pas seulement inefficace, mais entraîne des risques d'abus de droits humains et de procédures pénales inéquitables (Downs, 2014).

Les approches alternatives en matière de lutte contre la criminalité État-entreprises

Si l'approche répressive montre ses limites en matière de lutte contre la criminalité État-entreprises, y a-t-il des alternatives ? Une réponse honnête à cette question doit être pessimiste sur le court terme. Les problèmes sous-jacents sont structurels et les personnes censées appliquer les réformes ont souvent des intérêts particuliers. En outre, les réponses aux changements réglementaires provoquent inévitablement un ensemble complexe de réactions de résistance, d'adaptation et de contournement.

Le défi de la lutte systématique contre les situations de corruption est aujourd'hui bien développé dans la littérature sur l'anticorruption. Un des points cruciaux de ce débat est le fait que les réformes passées ont échoué, car elles utilisaient le modèle principal-agent pour expliquer la corruption gouvernementale, alors que la corruption est devenue systémique et doit être traitée comme un problème d'action collective, dans lequel les élites, les régulateurs et le système privé ont peu d'intérêt à réaliser les réformes (Marquette et Peiffer, 2015). Face à cette réalité, les chances d'arriver à combattre

la corruption paraissent bien faibles. Il ne faut pas perdre de vue ici les problèmes structurels. Un des défis les plus importants dans la lutte contre les comportements non éthiques des entreprises et des États dans le secteur de la pêche, tient à la surcapacité dans certains segments de la pêche, causée par les subventions et les investissements spéculatifs de court terme.

Une approche basée sur les droits humains ?

Une autre manière d'envisager la criminalité État-entreprises et la corruption dans le secteur de la pêche consiste à élargir l'utilisation des obligations et des voies de recours en matière de droits humains. Le cadre des droits humains a un avantage sur celui de la législation de la pêche en ce qu'il surmonte potentiellement le déficit de criminalisation des activités préjudiciables dans les juridictions nationales. Le droit à l'alimentation est crucial dans le secteur de la pêche. Or, les comportements État-entreprises les plus dommageables peuvent menacer la sécurité alimentaire et économique des communautés locales, ce que montre le cas sénégalais.

Il existe des possibilités pour les communautés côtières et les ONG de porter leurs plaintes devant les États d'origine des sociétés de pêche. Le droit international adresse très clairement l'obligation aux États de fournir des solutions juridiques aux victimes d'infractions aux droits humains commises par les entreprises nationales à l'étranger. Il s'agit plus précisément du troisième pilier des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits humains. Comme Skinner, McCorquadal et de Schutter (2013) le montrent, les engagements à respecter ces principes ont jusqu'à présent été faibles, et beaucoup d'États ont adopté des politiques régressives. Si ce recours aux litiges en matière de droits humains contre des firmes européennes est envisageable, il n'est pas réaliste contre des firmes de Russie, de Chine ou du Japon.

Si les obstacles au dépôt de réclamation en matière de droits humains par les communautés de pêcheurs contre leurs propres gouvernements ou contre les entreprises étrangères sont énormes, des opportunités existent à travers les organes régionaux et continentaux. En Afrique, les plaintes contre les gouvernements peuvent être déposées à la Commission sur les droits humains et des peuples, située en Tanzanie. Des cas encourageants existent, notamment lorsque les décisions ont défendu les droits des communautés forestières contre l'accaparement de leurs terres par le gouvernement

du Kenya. Mais la Cour africaine des droits de l'homme est généralement considérée comme faible et les démarches exigent énormément de temps et de moyens de la part du plaignant.

Une piste encourageante serait d'essayer d'améliorer le travail de la Commission dans le domaine de la pêche, à travers un soutien pour des enquêtes proactives et un plaidoyer en faveur du droit à l'alimentation dans le secteur de la pêche, qui tombe sous son mandat. Un rapport exhaustif sur le respect des obligations en matière de droits humains dans le secteur de la pêche pourrait constituer une première étape sur laquelle s'appuierait le travail d'élaboration de documents politiques.

Les campagnes de sensibilisation des consommateurs et des investisseurs

Les campagnes de sensibilisation contre les comportements non éthiques des multinationales demeurent une approche viable pour les communautés côtières et les ONG pour se protéger de la criminalité État-entreprises. Une autre approche permettant de lutter contre la criminalité d'entreprise dans le secteur de la pêche consiste à cibler les investissements dans des sociétés non éthiques. Greenpeace a pris les devants en la matière, et une de ses *success stories* avait pour cible une compagnie chinoise de pêche au thon qui voulait lever 150 millions de dollars à travers une offre publique sur la bourse de Hongkong. L'organisation environnementale a pu démontrer que la compagnie était l'auteure de comportements systématiquement criminels et que les fonds levés allaient financer l'expansion de son activité non éthique. Cette campagne a si bien réussi que jusqu'au gouvernement chinois s'est inquiété de sa propre image. Cette stratégie aurait pu être efficace pour questionner les 190 millions de dollars d'investissements levés par China Fisheries pour son expansion en Afrique de l'Ouest. Elle peut encore l'être s'agissant des 850 millions de dollars d'emprunts obligataires pour la société de pêche au thon au Mozambique.

Les agences de développement pourraient soutenir la réalisation d'enquêtes approfondies au sein des compagnies, et appuyer les campagnes qui en résulteraient pour décourager les principaux investisseurs potentiels. Ceci est important dans le contexte de l'utilisation croissante d'investissements publics-privés dans la conservation de la pêche, et de la nouvelle tendance à lever des fonds privés pour le financement des ONG environnementales dans le

secteur de la pêche marine, qui devrait éclipser les montants accordés par les bailleurs bilatéraux (NatureVest, 2014). Ces développements doivent bien entendu aller de pair avec une attention aux impacts sociaux et environnementaux des décisions d'investissement par ces sources de capital qui financent la conservation.

L'étude de cas du Sénégal révèle le rôle pivot de la société civile locale et internationale dans la mise en cause de la criminalité État-entreprises lorsque le dommage est manifeste. Force est de reconnaître que le Sénégal bénéficie d'une presse particulièrement libre et d'un environnement politique favorable à ce genre de démarche critique vis-à-vis du gouvernement, par rapport aux autres pays de la région. S'il est trop tôt pour émettre un jugement définitif quant à l'impact des campagnes et protestations contre l'octroi de licences aux super-chalutiers, il faut reconnaître que les organisations de pêcheurs, les journalistes et les ONG ont réussi à rendre le problème public et à faire revenir les politiques sur certaines décisions.

Ailleurs en Afrique de l'Ouest, la situation est moins encourageante. Bien qu'elles se plaignent depuis longtemps auprès de leur gouvernement et des compagnies étrangères, les organisations de pêcheurs et les sociétés civiles de Guinée, de Guinée-Bissau et de Mauritanie n'ont pas réussi à se faire entendre à ce stade. Ceci laisse penser que le combat contre la criminalité État-entreprises est dépendant des réformes démocratiques.

Le secteur de la pêche est caractérisé par une culture du secret et le manque d'accès à l'information, aux niveaux national et international. Ce problème devrait être le point de départ de la lutte contre la corruption. Au niveau national, des efforts devraient être faits pour rendre publique dans des délais raisonnables l'information concernant les accords d'accès, l'octroi de licences et les autres formes d'arrangements (sociétés mixtes, etc.). Dans la majorité des pays africains, cette information de base est inaccessible. Au Sénégal, les négociations pour l'accès des chalutiers étrangers ont été menées dans le secret et les informations subséquentes (montants, contrats, protocoles) sont restées dans l'ombre. Le problème se situe aussi au niveau de l'information quant à la propriété de l'entreprise. Au Sénégal toujours, si la liste des noms des chalutiers a été rendue publique grâce aux enquêtes des ONG, l'identité des propriétaires réels est obscurcie du fait de la complexité des structures des compagnies et de leur localisation dans des paradis fiscaux.

Les réformes en matière de transparence dans les accords d'accès dans le secteur de la pêche devraient veiller à ce que l'octroi de licences aux navires soit subordonné à l'identification précise des ayants droit. Les opportunités pour améliorer la responsabilité des institutions publiques nationales existent également. Malgré le volume de l'aide au développement pour la réforme de la pêche en Afrique, bien peu d'autorités en charge de la pêche disposent de sites web ou de rapports annuels avec des informations financières. Le rôle de supervision des parlements est limité, tandis que les projets d'aide aux pêcheurs artisans pour qu'ils se dotent de plateformes leur permettant d'engager un dialogue politique permanent avec les autorités demeurent vagues.

Un développement encourageant est l'Initiative pour la transparence dans l'industrie de la pêche (FITI) annoncée en janvier 2015 par le gouvernement mauritanien, en collaboration avec l'African Progress Panel. La démarche est calquée sur l'Initiative pour la transparence dans l'industrie minière (EITI). La FITI existait depuis plusieurs années dans les tiroirs de la Banque mondiale, mais les détails de son fonctionnement doivent encore être définis. Ce développement exige la participation active de la société civile et des acteurs économiques. Il est encore trop tôt pour savoir si cette initiative recevra le soutien nécessaire des États et de l'industrie.

Des améliorations se sont produites parmi certains États d'origine des sociétés de pêche. L'Union européenne, qui représente ses États membres, est aujourd'hui beaucoup plus ouverte en ce qui concerne les accords de partenariat en matière de pêche avec les pays en développement. En Mauritanie et au Sénégal, l'UE a récemment admis que des observateurs de la société civile assistent à certaines négociations, tandis qu'elle publie des évaluations de ses accords. Mais une partie importante de l'activité de pêche déployée par les sociétés des États membres de l'UE se passe hors des accords de pêche, par le biais de sociétés mixtes ou des bateaux battant pavillon de pays non européens.

La nouvelle réglementation européenne sur les autorisations de pêche finalisée en 2017 pourrait améliorer la transparence dans le processus d'octroi de licence aux bateaux européens qui opèrent dans des pays en développement en dehors des accords de pêche européens. Mais les accords d'accès des acteurs non européens demeurent largement confidentiels.

Cette situation étant considérée comme problématique depuis plusieurs années, c'est la question des voies et moyens des changements qui s'impose. À nouveau, un engagement à la transparence de la part des ministres africains à travers l'Union africaine serait une avancée formidable. Les bailleurs de fonds qui financent les efforts de développement d'une stratégie de réforme panafricaine dans le secteur de la pêche devraient considérer la question des réformes de gouvernance démocratique aux échelles nationale et internationale comme une priorité. Ce sont les réformes politiques, et non les efforts répressifs, qui permettront de progresser dans la lutte contre la corruption et la criminalité État-entreprises dans le secteur de la pêche.

Traduction de l'anglais : François Polet

Bibliographie

Allix G. (2011), « The Risks of Senegal's David and Goliath Battle over Fishing Rights », *Le Monde,* 14 juillet.

Bavinck M. (2005), « Understanding fisheries conflicts in the South – A legal pluralist perspective », *Society and Natural Resources,* 18 (9).

Buur *et al.* (2012), « Mozambique Synthesis Analysis : Between Pockets of Efficiency and Elite Capture », DIIS Working Paper 2012 :01.

Cheriff A. (2011), « La Convention Poly-Hondone Fishery – Mauritanie », Nouakchott, Pêchecops.

CFFA (2007), « The fight against IUU fishing in West Africa : Good governance and regional cooperation are top priorities », communiqué de presse de la Coalition for Fair Fisheries Arrangements, Bruxelles.

CFFA (2011a), « Senegal : Civil Society and Fishing Sector Unite Against 22 Russian Trawlers Licensing », communiqué de presse de la Coalition for Fair Fisheries Arrangements, Bruxelles.

CFFA (2011b) « Senegal Risks Losing Access to EU Fisheries Market because of Illegal Licensing », communiqué de presse de la Coalition for Fair Fisheries Arrangements, Bruxelles.

Cohen J. (2011), « Russia's new scramble for African », *Wall Street Journal,* 11th November, 2011.

Cunningham S. *et al.* (2009), « Wealth-based Fisheries Management : Using Fisheries Wealth to Orchestrate Sound Fisheries Policy in Practice », *Marine Resource Economics*, 24 (3).

Diouf S. (2014), « Senegal sardinella fishery should be reserved for the artisanal-fishing-sector », Coalition for Fair Fisheries Arrangements.

FAO (2011), *Report of the FAO Working Group on the Assessment of Small Pelagic Fish off Northwest Africa, Banjul, the Gambia, 18-22 May 2010*, Rapport sur les pêches et l'aquaculture, n° 975 Rome, FAO 263.

Faye S. (2011), « Senegal. Dispute over Foreign Fishing Permits Hots Up », *Inter Press Service*, 16 avril.

Feller G. (2009), « Russian Fishing Fleet Faces Challenges », *Alaska Journal of Commerce*, 18 juillet 2011.

Greenpeace (2012), *The plunder of a nation's birth right : A survey on the looting of Senegal's maritime riches between March 2010-April 2012*, Johannesbourg Greenpeace Africa.

Havice E. (2010), « The structure of tuna access agreements in the Western and Central Pacific Ocean : Lessons for Vessel Day Scheme planning », *Marine Policy*, 34 (5).

Havice E. et Campling, L. (2010) « Shifting tides in the Western Central Pacific Ocean tuna fishery : The political economy of regulation and industry responses », *Global Environmental Politics,* 10 (1).

Jean-Matthew T. (2012), « Russia to grant free scholarships in exchange for fishing access », *News- Africa Review*, 11 décembre 2012.

Korby B. *et al.* (2013), « Mozambique's fishy $850m bond issue doubles its naval forces », *Bloomberg*.

Kramer R. *et al.* (2002), « The Origins and Development of theConcept and Theory of State-Corporate Crime », *Crime & Delinquency* 48 : 263.

Lasslet K. *et al.* (2014), « The barbarism of indifference : Sabotage, resistance and state−corporate crime », *Theoretical Criminology.*

Lossa M. *et al.* (2008), *Selfish Europe,* Johannesbourg, ActionAid.

Mallory T. (2013), « China's distant water fishing industry : Evolving policies and implications », *Marine policy*, 38.

Melber H. (2003), « Of Big Fish and Small Fry : The Fishing Industry in Namibia », *Review of African Political Economy,* 30 (95).

Mfodwo K. (2008), *Negotiating Equitable Fisheries Access Agreements*, Dakar : International Union for the Conservation of Nature.

MRAG (2010), *Estimation of the Cost of Illegal Fishing in West Africa*, Londres, Marine Resources Assessment Group.

Murais, A. (2007), « Spain and Senegal Move Towards Fisheries Collaboration », *Fish Information Services*, 23 April 2007.

Nhachote L. (2012), « Mozambique's Mr Guebusiness », *Mail and Guardian Newspaper*, 6 janvier.

OCDE (2004), *Fish Piracy : Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*, Paris, Publications de l'OCDE.

Pala C. (2013), « Senegal's Leader Urged to Save Sardinella », *InterPress Service,* 15 avril.

PNUE (2002), *Integrated assessment of trade liberalization and trade-related policies : A countrystudy on the fisheries sector in Senegal,* Genève, PNUE.

Ponte S. et van Sittert L. (2007), « The Chimera of Redistribution in Post-apartheid South Africa : "Black Economic Empowerment" (BEE) in Industrial Fisheries », *African Affairs* Vol. 106/424.

Recalde D. (2007a), « Senegalese and Russian Army Pact May Bring About Fisheries Deal », *FishInformation Services*, 18 septembre 2007.

Recalde D. (2007b), « EU Donates Key Funds to Sengal's Fishing Sector », *Fish Information Services*, 13 mars.

Rey M. et Grobbler J. (2011), « Spain's Hake Appetite Threatens Namibia's Most Important Fish », *The Namibian,* 7 octobre.

Schwendinger H. et Schwendinger J. (1970), « Defenders of order or guardians of human rights ? », *Issues in Criminology*, (5) : 2.

Singleton S. (2000), « Cooperation or Capture ? The Paradox of Comanagement and CommunityParticipation in Natural Resource Management and Environmental Policymaking », IIFET 2000 Proceedings.

Standing A. (2008), « Corruption in Africa's Industrial Fisheries », *U4 Issue*, 2008 : 4, Bergen, U4Anti-Corruption Resource Centre and Christian Michelson Institute.

Sumaila U. (2013), « How to make progress in disciplining overfishing subsidies », *ICES Journal ofMarine Science,* 70 (2).

Sundstrom A. (2014), « Covenants with broken swords : Corruption and law enforcement of thecommons », *Working Paper Series*, 10, Université de Gothenburg.

Surkov N. (2014), « Greenpeace may be drawn into fishing wars », *Russian Direct*, 13/01/2014.

Talksen E. (2013), « China Fishery takes $55m hit on Lafayette, fishing vessels, buys Peruvian vessel », *Undercurrent News*, 13 janvier.

Tribiloustova E. (2005), *Fisheries Industry Profile – Russia,* Rome, FAO.

Tsamenyi M. et Hanich Q. (2009), « Managing Fisheries and Corruption in the Pacific Islands Region », *Marine Policy*, 33 (2).

USAID, (2007), *Corruption Assessment : Senegal,* Washington, United States Agency for International Development.

Privatisation et emprise des entreprises sur les politiques de pêche internationales[1]

Mads Barbersgaard avec le WFFP[2]

Au nom d'une gestion durable des ressources halieutiques, les politiques internationales en matière de pêche s'appuient de plus en plus sur une « approche fondée sur les droits », supposée bénéficier aux communautés de pêcheurs artisans. Mais le concept de droit ne doit pas faire illusion. Soutenues par de puissants acteurs, les initiatives qui s'en inspirent masquent en réalité une nouvelle phase d'appropriation privative des mers et des océans.

« *L'année 2016 verra se généraliser les discussions présentant les océans comme une nouvelle frontière économique, évoquant une nouvelle phase dans l'industrialisation des mers* » (*The Economist,* 2015). Avec le temps, les prédictions de l'hebdomadaire britannique *The Economist* semblent se vérifier dans une certaine mesure. En effet, au cours des dernières années, un nombre sans précédent d'acteurs s'est penché sur la problématique clé de la gestion « la meilleure possible » des ressources des océans. Qui devrait contrôler ces ressources ? Qui devrait y avoir accès, selon quelles

1. Article paru dans *Conserver les semences entre les mains des peuples*, édition 2016 de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition (www.righttofoodandnutrition.org), sous le titre : « Privatisation et emprise des entreprises sur les politiques de pêche internationales ».
2. Doctorant en géographie humaine à l'Université de Lund (Suède), en étroite collaboration avec le Secrétariat international du Forum mondial des populations de pêcheurs (World Forum of Fisher Peoples – WFFP, www.worldfishers.org), Le Cap, Afrique du Sud.

conditions et à quelles fins ? Et, d'une manière plus générale : quel devrait être le rôle de ces ressources dans notre société ?

Ces questions sont de plus en plus débattues dans le cadre des initiatives portant sur la « croissance bleue » (*blue growth*), auxquelles ne participent plus seulement les représentants des États, du secteur de la pêche et des scientifiques, mais également des ONG internationales de défense de l'environnement, comme le Fonds mondial pour la nature (WWF) ou Conservation International, le secteur financier, dont le Crédit suisse et Goldman Sachs, ainsi que des entreprises d'armement comme Lockheed Martin. Tout au long de l'année 2015, une série de conférences internationales portant sur « l'investissement dans l'économie bleue » et sur les stratégies les plus adaptées pour atteindre la croissance bleue a rassemblé l'ensemble de ces acteurs. Lors de ces discussions, l'accent est mis sur des solutions politiques supposées avantageuses pour tous, en matière de gestion des ressources, pour les populations, pour l'environnement et pour les profits (« *triple benefit* »).

Dans la lignée de ces solutions « gagnant-gagnant-gagnant », un économiste des pêches très couramment cité, soutient, dans un rapport présenté au Sommet mondial des océans sur la croissance bleue, organisé par *The Economist,* que la pêche peut devenir un « *moteur de l'économie bleue, sur le long terme* », à condition que des politiques appropriées soient mises en œuvre (Costello *et al,* 2015). Dans ce rapport, plusieurs réformes dans les politiques de pêche engagées par une série de pays sont présentées comme des solutions pour « *mettre fin à la surpêche, redynamiser les communautés côtières et redonner vie aux océans* ». Quel est le fondement de ces réformes miracles ? Il s'agit des dénommées approches « fondées sur les droits ».

« Privatiser ou périr »

Pour les lecteurs non avertis de ce rapport, l'idée selon laquelle une approche des pêches « fondée sur les droits » aura indéniablement des effets positifs – en raison notamment du lien supposé avec le discours sur les droits humains – ne doit pas faire débat. Pourtant, ce ne sont pas vraiment les droits humains qui motivent cette approche prônée par les économistes es pêches, mais bien les droits de propriété – et, surtout, les droits de propriété privée. Aux antipodes du constat dressé par les partisans de cette approche, les mouvements représentant les artisans pêcheurs rejettent ces

politiques de privatisation qu'ils dénoncent comme un nouveau mécanisme d'« accaparement des océans » ; et cherchent à attirer l'attention sur ses conséquences sociales et environnementales négatives.

D'où vient donc ce discours sur les droits ? En 1989, un ouvrage universitaire intitulé *Rights Based Fishing* popularisa le concept et énonça la proposition selon laquelle la seule façon d'éviter le chaos économique et environnemental dans le domaine de la pêche était d'introduire des droits de propriété privée sur les ressources halieutiques et le marché les régissant (Neher, Ragnar et Mollet, 1989). Les auteurs y préconisaient ni plus ni moins « *l'enclosure et la privatisation des ressources communes des océans* ».

Comme l'indiquait l'un des coauteurs de cet ouvrage, dans un autre article paru ultérieurement, la nécessité d'enclore et de privatiser ces ressources se fondait sur l'hypothèse, défendue par certains économistes de la pêche, selon laquelle les droits de propriété constituaient l'apogée de la civilisation humaine : « *Sans droits de propriété, la société humaine semble condamnée à la pauvreté extrême. De fait, si les droits de propriété étaient inexistants ou limités, la société humaine serait primitive et différerait peu des versions les plus avancées des sociétés animales* […]. *La conclusion à tirer est donc que les problèmes en matière de pêche disparaîtront dès que l'on aura défini, imposé et appliqué des droits de propriété adéquats* » (Ragnar, 1999).

Depuis, associée à des mises en garde de plus en plus alarmistes, l'idée s'est progressivement imposée au point d'être aujourd'hui hégémonique. Et désormais la formule dichotomique « *privatiser ou périr* » est constamment mise en avant par les économistes des pêches (Macinko, 2014). Reste que s'ils chantent les louanges de la propriété privée, le plus souvent, leur argumentaire passe sous silence les conséquences sociales dévastatrices des programmes de privatisation. Ceux-ci, en réalité, ne profitent qu'à une minorité, tandis qu'ils dépossèdent la plupart des usagers traditionnels des ressources.

Lorsqu'on permet à une ressource d'être marchandisée (les droits de pêche peuvent, par exemple, être achetés ou vendus sur des marchés nouvellement créés), on autorise la concentration de cette même ressource dans les mains d'un petit nombre d'acteurs,

à savoir, celles et ceux qui disposent du meilleur accès au capital[3]. L'un des exemples les plus parlants en la matière est le cas du Danemark, où l'introduction d'une approche « fondée sur les droits » a entraîné de fortes tensions sociales parmi et entre les communautés côtières. Une poignée d'armateurs riches en capitaux ont pu accumuler les ressources en « *centralisant* [les droits de pêche] *autour d'un nombre limité de navires de plus grande taille, concentrés dans un nombre limité de ports* » (Høst, 2010). Aussi, en 2015, une société de pêche détenait-elle à elle seule des droits d'une valeur dépassant les 116 millions d'euros[4].

De la même façon, lorsque le gouvernement sud-africain, dans la période de l'après-apartheid, introduisit une réforme « fondée sur les droits », près de 45 000 artisans pêcheurs furent privés de leurs droits. En 2007, au terme d'une longue lutte menée par ces pêcheurs, cette réforme fut finalement jugée inconstitutionnelle, au motif qu'elle remettait en cause leur droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates[5].

Selon le Forum mondial des populations de pêcheurs (World Forum of Fisher Peoples, WFFP) et le Forum mondial des pêcheurs et travailleurs de la pêche (World Forum of Fish Harvesters and Fish Workers, WFF), les deux mouvements sociaux mondiaux œuvrant dans le secteur de la pêche, ces dynamiques ne sont pas spécifiques au Danemark ou à l'Afrique du Sud ; bien au contraire. Elles sont communes aux différentes approches que l'on dit « fondées sur les droits ». Mettant en évidence les expériences vécues dans les pays que les partisans de ces approches décrivaient comme des réussites, ces deux mouvements ont montré que le « *système de droit d'accès aux pêcheries conduit de facto à l'exclusion des artisans pêcheurs, ainsi qu'à la concentration des droits de pêche dans les mains d'une élite* [et qu'il est donc] *incompatible avec la pêche artisanale*. » (WFFP et WFF, 2013).

---

3. Pour une critique de l'impact de processus similaires en lien avec les semences, un autre type de ressources naturelles, voir l'encadré 1.1 « Droits des paysan·nes sur les semences : les conflits inhérents aux régimes juridiques internationaux » de l'édition 2016 de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition.

4. Pour en savoir plus, voir le documentaire danois sur la pêche artisanale : « DR 2 Undersøger : kvotekonger og små fisk », 8 septembre 2015.

5. Pour en savoir plus sur l'affaire Kenneth George and others *versus* Minister of Environmental Affairs and Tourism et sur la politique relative à la pêche à petite échelle qu'elle a entraînée, lire De Schutter (2012) et TNI, Afrika Kontakt et Masifundise (2014).

L'initiative pour les pêches côtières

Malgré ce constat, des projets similaires gagnent du terrain à l'échelle mondiale, notamment avec le développement du concept de « croissance bleue » (*Blue Growth*). L'exemple le plus récent est l'Initiative pour les pêches côtières (*Coastal Fisheries Initiative*, CFI), un programme qui vise à réformer les pêcheries de six pays répartis sur trois continents : le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, l'Équateur, le Pérou et l'Indonésie.

Sur une période de quatre ans, 238 millions de dollars seront ainsi injectés dans plusieurs projets menés au sein et par ces pays[6]. Les agences chargées de leur exécution sont la FAO, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), le PNUD, Conservation international, le WWF et la Banque mondiale. L'Initiative est cofinancée par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), les gouvernements concernés, des ONG de défense de l'environnement, des fondations et des acteurs du secteur privé. Suivant le lieu d'implantation, ils sont pris en charge par une organisation différente, le WWF intervenant en Indonésie, le PNUD, le WWF et Conservation international en Équateur et au Pérou, et la FAO et le PNUE au Cap-Vert, en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

Pour le WFFP et le WFF, il apparaît clairement que le programme-cadre de l'Initiative s'articule autour de l'idée selon laquelle la privatisation offre la seule voie permettant de faire progresser la gestion des pêches dans les pays ciblés (FAO, 2015). Dans une déclaration datant de novembre 2015, les deux mouvements sociaux affirment ainsi que « *l'Initiative pour les pêches côtières démontre une croyance aveugle dans* [l'approche fondée sur les droits de pêche], *qui vise à privatiser les ressources marines, comme solution universelle à tous les problèmes environnementaux et à la pauvreté* » (WFFP, WFF, 2015).

Comme ils le font remarquer, cette approche n'est pas explicitement énoncée dans le document de l'Initiative. Le texte parle non pas de droits de propriété privée, mais de « *sécurisation des droits fonciers et des droits d'accès* », sans préciser si ces derniers sont des droits privés ou non. Par ailleurs, le document exhorte, à plusieurs reprises, à « *sécuriser les droits* » des « *pêcheurs, communautés de*

6. Pour en savoir plus sur le Fonds pour l'environnemental mondial et le programme mondial de l'Initiative pour les pêches côtières, voir : www.thegef.org/gef/International_Waters/Coastal-Fisheries.

pêcheurs et entreprises » (FAO, 2015). En phase avec la logique des économistes des pêches mentionnés précédemment, il soutient que cette généralisation des « droits » encouragera « *une utilisation des ressources durable d'un point de vue environnemental, économique et social* ».

Un énoncé qui traduit une autre évolution constatée dans le jargon de la pêche : les défenseurs des approches « fondées sur les droits » ne parlent plus ouvertement de privatisation, comme ils pouvaient le faire en 1989, mais préfèrent « *une rhétorique stratégiquement bienveillante* » qui masque les buts réels de cette approche, sans parler bien entendu de ses conséquences (Macinko, 2014). De fait, « *la mainmise exercée à travers la privatisation de l'accès et la marchandisation des droits peut prendre plusieurs formes, même si le langage change* » (Longo, Clausen, Clark, 2015).

Selon le WFFP et le WFF, « [le] *contenu du programme-cadre de l'Initiative a été développé et rédigé par un comité exclusif* ». Tout au long du processus, la seule forme de « consultation » effectivement réalisée fut la possibilité de répondre à des questionnaires en ligne et de participer à des ateliers. Les deux organisations affirment « [avoir] été mis*es sur le même pied que les autres "acteurs", comme les représentants du secteur privé ou les universités, alors même que nous sommes les personnes qui seront les plus touchées par l'Initiative* » (WFFP, WFF, 2015).

Les deux arguments exprimés par les mouvements d'artisans pêcheurs dans leur critique s'appuient sur les « Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté » (ci-après les Directives), approuvées par la FAO en 2014. L'alinéa 5.1 de cet instrument souligne que les Directives encouragent « *une répartition équitable des avantages découlant de la gestion responsable des pêches et des écosystèmes, au profit des artisans pêcheurs et des travailleurs du secteur de la pêche, les hommes comme les femmes* » (FAO, 2014). Or, il semble que cette répartition équitable soit gravement remise en cause par les processus d'enclosure et de privatisation qui se cachent derrière l'Initiative pour les pêches côtières.

Par ailleurs, l'approche descendante dont cette dernière émane est diamétralement opposée aux processus décisionnels envisagés dans les Directives. Ceux-ci devraient « *assurer une participation active, libre, efficace et en connaissance de cause des communautés*

d'artisans pêcheurs, y compris des peuples autochtones […] *dans l'ensemble du processus de décision concernant les ressources halieutiques* » (*ibid.*). Au regard de cette formulation on ne peut plus claire et explicite, le WFFP et le WFF jugent fort provocantes les affirmations de l'Initiative, selon lesquelles les réformes prévues pour les politiques nationales des six pays ciblés reflètent de manière adaptée les Directives de la FAO. Ils affirment, au contraire, que l'Initiative, aussi bien par son contenu que par les processus qu'elle encourage, bafoue les Directives.

« Croissance bleue » et accaparement des océans

La critique portant sur la participation et la représentation dans les processus décisionnels se réfère également aux processus plus larges évoqués dans l'introduction. Avec le développement du concept de « croissance bleue », l'on a assisté, ces dernières années, à la « participation » accrue (ou plutôt l'hégémonie croissante) d'un large éventail d'acteurs, à la recherche de bénéfices, sur les questions et les décisions liées à la gestion des ressources des océans. En plus d'être en concurrence avec le secteur de la pêche à grande échelle pour conserver leur accès et leur contrôle sur les ressources, les artisans pêcheurs doivent désormais compter avec les protagonistes du secteur du tourisme, de l'aquaculture, de l'agriculture, de l'énergie, de l'exploitation minière et du développement des infrastructures.

De plus en plus aussi, des acteurs engagés dans les efforts de conservation et d'atténuation du changement climatique cherchent à faire main basse sur les ressources aquatiques des artisans pêcheurs. Comme l'indiquent les Directives, ces acteurs, en raison de leur pouvoir de marché, jouissent souvent d'une influence politique et économique sur les décideurs plus importante que les mouvements de représentation des artisans pêcheurs. La croissance bleue marque donc potentiellement une nouvelle étape dans « l'accaparement des océans », à savoir « *l'appropriation par les acteurs économiques les plus forts du contrôle sur les prises de décisions cruciales* […] *y compris le pouvoir de décider comment et à quelles fins les ressources marines sont utilisées, conservées et gérées* » (TNI, Afrika Kontakt et Masifundise, 2014).

Comme le savent les lecteurs réguliers de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition[7], l'emprise croissante qu'exercent les entreprises sur les processus décisionnels au niveau mondial ne se limite en aucune manière aux ressources des océans ; elle s'inscrit dans une tendance plus large qui fragilise continuellement le cadre juridique international existant (dans le cas qui nous occupe, celui des droits humains) au profit d'alliances bien plus alignées sur les besoins et les intérêts du secteur privé/des entreprises. À ce titre, l'Initiative pour les pêches côtières est particulièrement préoccupante. Si elle prétend veiller au respect et à la promotion de l'un des rares instruments internationaux visant à renforcer la lutte des artisans pêcheurs, ces derniers sont les premiers à dénoncer combien l'Initiative atténuera progressivement son efficacité, au point de la réduire à néant.

Bibliographie

Costello C. *et al.* (2015), *The Potential for Global Fish Recovery : How effective fisheries management can increase abundance, yield and value*, UCSB, University of Washington and Environmental Defense Fund.

De Schutter O. (2012), *De la charité au droit – Mettre en œuvre le droit à l'alimentation en Afrique australe et orientale*, Note d'information 05, www.srfood.org.

FAO (2014), *Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté*, Rome, www.fao.org.

FAO (2015), *Program Framework Document of the Coastal Fisheries Initiative*, Rome.

Goddard, Ch. (2015), « The Ocean Business : The rise and rhetoric of the blue economy », *The World in 2016, The Economist Magazine*, 2 novembre.

Høst, J. (2010), A *neoliberal catch : Access rights and the clash of coastal lifemodes*, document présenté lors du Congrès mondial sur la pêche artisanale, Bangkok (Thaïlande), 18-22 octobre, www.seafdec.or.th.

Longo S.B., Clausen R., Brett C. (2015), *The Tragedy of the Commodity : Oceans, Fisheries and Aquaculture*, Rutgers University Press.

Macinko, Seth (2014), « Lipstick and catch shares in the Western Pacific : Beyond evangelism in fisheries policy ? », *Marine Policy*, 44. www.researchgate.net.

Neher Ph., Ragnar Á. et Mollet N (dir.) (1989), « Rights-Based Fishing », *NATO Asi Series*, vol. 169, Springer.

Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition (2015), *La nutrition des peuples n'est pas un business*, www.rtfnwatch.org.

Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition (2016), *Conserver les semences entre les mains des peuples*, www.rtfnwatch.org.

7. Pour en savoir plus sur l'emprise des entreprises sur les processus décisionnels, voir l'édition 2015 de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition : *La nutrition des peuples n'est pas un business*, www.rtfnwatch.org.

Ragnar A. (1999), « Property rights as a means of economic organization », document présenté lors de la Conférence FishRights99 sur l'utilisation des droits de propriété dans la gestion des pêches, Fremantle, Australie, 11-19 novembre, www.fao.org.

TNI, Afrika Kontakt et Masifundise (2014), *L'accaparement mondial des mers : un livret*, Amsterdam, The Transnational Institute, www.worldfishers.org.

WFFP et WFF (2013), « Appel aux gouvernements pour mettre un terme à leur appui au Partenariat Mondial pour les Océans (PMO) ainsi qu'aux réformes sur le Droit d'Accès aux Pêcheries », www.worldfishers.org.

WFFP et WFF (2015), « Fisherfolks say no to the Coastal Fisheries Initiative », www.worldfishers.org.

Aires marines protégées et droits fonciers des communautés de pêcheurs[1]

Chandrika Sharma et Ramya Rajagopalan[2]

Les « aires marines protégées » se multiplient au Sud. Si leur mise en place tend à fragiliser les droits fonciers des communautés traditionnelles de pêcheurs, des cas démontrent que l'accès de ces dernières aux ressources naturelles peut être renforcé dès lors que ces communautés sont impliquées dans la conception et la mise en pratique des aires, et que les objectifs sociaux y acquièrent la même importance que les objectifs de conservation.

Les communautés locales de pêcheurs artisans et autochtones maintiennent souvent d'anciennes traditions de pêche. Avec le temps, la plupart se sont dotées d'institutions et de systèmes de gouvernance qui organisent les relations entre elles et avec les ressources naturelles – la terre et l'eau – dont elles dépendent pour leur subsistance (Ruddle, 1994). Ces communautés ont une perception claire de leurs droits sur ces ressources, basée sur des traditions séculaires d'utilisation et d'interaction avec leurs environnements (Ruddle, 1994 ; Ruddle *et al*., 1992 ; Hviding, 1998). Cette perception est généralement partagée par la population dans un sens plus large, quand bien même ces droits ne sont pas formalisés et n'ont pas de reconnaissance juridique.

---

1. Article paru dans *Land Tenure Journal,* n° 1, 2013, sous le titre : « Marine Protected Areas. Securing tenure rights of fishing communities ? »
2. Respectivement secrétaire exécutive (tragiquement disparue en 2014) et chargée de programme de l'International Collective in Support of Fishworkers (ICSF), Chennai, Inde.

Ce constat a amené les rédacteurs des « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » à souligner la nécessité de prendre des mesures pour « *identifier, enregistrer et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non* » (FAO, 2012).

Les institutions et les systèmes coutumiers reflètent généralement les rapports de genre, de caste, de classe et d'ethnie qui existent à l'intérieur de ces communautés. Ils diffèrent dans leur manière de sécuriser un accès équitable aux ressources et aux processus de décision pour l'ensemble des membres de la communauté. Ils peuvent par exemple présenter un biais privilégiant les hommes et excluant les femmes des mécanismes décisionnels (Harkes, 1999).

Ces institutions et systèmes de gouvernance parmi les communautés locales et autochtones de pêcheurs peuvent ne pas être reconnues formellement, y compris par l'État. Et même dans les pays où le droit coutumier est reconnu, la façon dont ce droit est articulé au droit officiel dans la gestion des ressources marines peut s'avérer problématique. En référence aux Îles Salomon, Hviding (1998) note que bien que l'État reconnaisse les droits incorporés dans le droit coutumier, rares sont les dispositions dans le système légal formel, dans la législation de la pêche par exemple, qui reprennent cette approche traditionnelle de la gouvernance des ressources marines.

Ce manque de reconnaissance et l'imposition parallèle de modèles de gouvernance verticaux, tels que les systèmes de gestion publics, ont affaibli les institutions coutumières. D'autres facteurs ont contribué à cet affaiblissement, comme la modernisation et les changements techniques, la marchandisation des ressources, la croissance du commerce du poisson et la compétition grandissante dans l'utilisation des espaces côtiers.

Et pourtant ces institutions et systèmes de gouvernance et leurs droits associés sur les ressources naturelles ont continué à opérer à l'échelle locale dans beaucoup de pays, défiant la perception dominante selon laquelle les ressources halieutiques sont en « accès ouvert ». On a par exemple noté que la pêche artisanale est généralement intimement liée à des territoires côtiers communautaires, qui sont eux-mêmes l'objet d'un grand nombre d'arrangements fonciers traditionnels et de principes coutumiers en matière de droits d'accès

aux ressources (Banque mondiale, 2006). Ces régimes fonciers en matière de ressources aquatiques (marines et terrestres) ont été documentés par de nombreux chercheurs dans les pays d'Asie-Pacifique, d'Afrique et d'Amérique latine (Ruddle, 1988 ; Ruddle, 1998 ; Lenselink, 2002 ; Johannes, 2002 ; Cinner et Aswani, 2007). Bien que leur niveau de systématisation varie, leur simple existence démontre que les eaux intérieures et les zones côtières ne sont pas en accès ouvert.

Les migrations des pêcheurs, pour suivre les stocks halieutiques migrateurs par exemple, sont également une réalité courante et acceptée dans beaucoup de régions. Les communautés de pêcheurs migrants ont des rapports spécifiques au foncier. S'agissant des pêcheurs ghanéens qui migrent pour pêcher dans les eaux des pays voisins, Overå (2000) note que les devoirs, droits et accès aux ressources sont régulés par des mécanismes institutionnalisés impliquant à la fois les communautés locales et migrantes. Le système est « contrôlé » par des leaders locaux aux deux endroits, ce qui rend la coexistence entre migrants et locaux possibles, voire même économiquement avantageuse.

Il importe d'examiner dans quelle mesure les instruments de gestion utilisés pour la conservation de la biodiversité côtière et marine tiennent compte de l'ensemble des défis qu'implique la complexité de la mosaïque de droits fonciers documentés, en particulier dans les zones côtières et intérieures. Cet article étudiera plus particulièrement la manière dont les droits d'usage existants sont reconnus dans les aires marines protégées (AMP), dans un contexte où ces aires sont de plus en plus utilisées par les gouvernements et d'autres institutions comme des instruments pour la conservation et la gestion de la biodiversité côtière et marine.

Par exemple, le Plan stratégique pour la période 2011-2020, adopté par la dixième Conférence des parties (COP10) de la convention pour la diversité biologique (CDB), vise à ce que 10 % des zones marines et côtières soient conservées à travers des systèmes d'aires protégées gérés effectivement et équitablement, écologiquement représentatifs et bien connectés (Secrétariat de la convention sur la biodiversité biologique, 2010a).

C'est pourquoi la période qui s'ouvre devrait voir une augmentation majeure des surfaces inclues dans les aires marines protégées. Kelleher *et al*. (1995) indiquent qu'en vingt-cinq ans (1970-1995), le nombre d'aires marines protégées a été multiplié par dix,

passant de 118 à 1 306. Et dans la décennie suivante, ce nombre a atteint 6 289 (Thorpe *et al*., 2011). Actuellement, 4 % seulement des aires marines et côtières mondiales sont couvertes par ces régimes protecteurs. Notons néanmoins que la proportion d'aires marines protégées est beaucoup plus forte s'agissant des eaux territoriales : 7,2 % (SCDB, 2012). Comme déjà mentionné, les systèmes fonciers traditionnels sont souvent plus développés dans les zones côtières intérieures, et c'est dans ces eaux que la pêche traditionnelle et artisanale est la plus courante.

Notre article se centrera essentiellement sur les aires marines protégées qui sont présentées comme telles par les gouvernements nationaux dans leurs rapports à la CDB et qui sont déclarées comme étant prioritairement destinées à la conservation de la biodiversité. Le focus ne sera pas mis sur les mesures de gestion spatiale, telles que les zones de pêche artisanale, qui sont utilisées par les communautés locales de pêcheurs ainsi que les autorités de la pêche à des fins de gestion des activités de pêche. Ces zones ne sont généralement pas reconnues comme des aires marines protégées par les gouvernements, quand bien même elles peuvent offrir un niveau de protection de la biodiversité marine et côtière plus élevé que les zones environnantes. Pour être clair, l'expression « pratiques d'aires marines protégées » renvoie dans cet article aux modalités de conception, de planification et de mise en œuvre des aires marines protégées.

La CDB et les droits des communautés autochtones et locales

Il est essentiel de comprendre les engagements en matière de droits humains des peuples autochtones et des communautés locales à l'intérieur du processus de la CDB, car il s'agit d'une convention internationale clé en matière d'aires marines protégées. L'article 8 de la convention reconnaît la nécessité de respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, et de favoriser leur application sur une plus grande échelle. L'article 10 appelle les États à protéger et encourager l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles,

compatibles avec les impératifs de leur conservation ou de leur utilisation durable.

Des décisions prises dans le cadre des conférences des parties de la CDB, comme dans le Programme de travail sur la biodiversité marine et côtière et le Programme de travail sur les aires protégées, reflètent des engagements similaires en faveur de la protection des droits des autochtones et communautés locales. Des engagements du même type se retrouvent également dans les documents politiques des agences d'aide et des groupes environnementalistes qui soutiennent l'application des aires marines protégées. En revanche, les politiques et législations nationales portant sur la pêche et la conservation dans les zones marines et côtières ne reflètent que rarement ces engagements (ICSF, 2010).

Revue de la littérature sur les aires marines protégées et les droits fonciers

Étant donné leur expansion rapide, il est crucial de vérifier si les pratiques d'aires marines protégées respectent les droits fonciers des communautés autochtones et locales qui pêchent traditionnellement dans ces eaux. La revue de la littérature que nous présentons ci-après porte à la fois sur la littérature scientifique et la littérature grise, en ce compris des thèses de doctorat, des rapports gouvernementaux, des exposés présentés à des séminaires, des études de cas menées par des ONG, ainsi que des textes non publiés.

L'affaiblissement des droits fonciers dans les aires marines protégées

Une bonne part de la littérature montre comment les pratiques d'AMP ont privé des communautés de leurs droits fonciers. Almudi (2010) décrit la situation des communautés de pêcheurs dans l'AMP Peixe Lagoon, dans la partie centrale de la côte de l'État du Rio Grande do Sul, au Brésil. Cette lagune a été déclarée parc national en 1986, du fait de son importance pour les oiseaux migrateurs. Bien que la création du parc ait contribué à conserver les stocks de poisson et à restreindre l'accès aux étrangers – avec des impacts positifs pour les pêcheurs locaux –, les communautés vivent sous la menace permanente de l'expulsion. Elles ne sont autorisées à pêcher et vivre à l'intérieur du parc que jusqu'à ce que des ressources financières puissent être dégagées pour les délocaliser.

Les licences temporaires garanties aux pêcheurs traditionnels ne sont pas transférables à leurs enfants et expirent une fois qu'ils

abandonnent l'activité. Les maisons à l'intérieur de la zone protégée ne peuvent être dotées ni de l'eau courante, ni de l'électricité, et les pêcheurs ne sont pas autorisés à recevoir de la visite pendant la nuit, même de parents. Les pêcheurs de la lagune utilisent des équipements de pêche relativement simples et des bateaux non motorisés. Ils jouent par ailleurs un rôle important dans l'entretien du système écologique local à travers des pratiques telles que l'ouverture annuelle de la bouche de la lagune, ce qui permet aux algues, nutriments, larves de mollusques, crustacés et poissons de pénétrer celle-ci.

Le parc national marin de Ballena, sur la côte pacifique sud du Costa Rica, a été établi sans consultation des communautés locales. Les usagers habituels des ressources n'ont plus eu accès à celles-ci après l'entrée en vigueur de l'AMP, ce qui a entraîné des conflits importants entre les pêcheurs artisans locaux et les agences gouvernementales (Gallardo, 2009). Le processus a été similaire dans le parc national marin de Las Baulas, créé en 1991 à l'extrême nord de la côte pacifique. Les restrictions sur les activités de pêche ont forcé les communautés entièrement dépendantes de l'exploitation des ressources côtières et marines à changer de stratégie de subsistance (Gallardo, 2009).

À Guam, dans le Pacifique occidental, cinq aires marines protégées ont été établies en 1997 dans les zones de pêche traditionnelle Chomorro, sur la côte occidentale. La plupart des techniques de pêches ont été interdites dans ces aires et la majorité des espèces de poisson ne peuvent plus y être pêchées. Cela a eu des conséquences en termes de sécurité, car les pêcheurs ont été obligés de se reporter sur les eaux de la côte orientale, plus exposées aux vents. Une étude a montré que le nombre de morts par noyade parmi les pêcheurs traditionnels Chamorro a plus que doublé depuis la création des aires marines protégées (Western Pacific Regional Fisheries Management Council, 2010).

Le Sanctuaire sauvage de Gahirmatha dans l'État d'Orissa (Inde), créé en 1997, a directement affecté plus de 50 000 pêcheurs à travers la mise en place de restrictions et réglementations sur les activités de pêche en vue de protéger les habitats et voies de migration des tortues. Le nombre de journées de pêche a subi une réduction drastique, passant de 240 l'an à 100, et l'accès des pêcheurs aux zones de pêche du littoral a été fortement restreint, sans compensation digne de ce nom. Ceci a considérablement dégradé les

conditions de vie de communautés qui étaient déjà désavantagées économiquement. Or, rien n'indique que le sanctuaire ait atteint ses objectifs biologiques.

En Thaïlande, le parc national marin Had Chao a été mis en place sans consultation des communautés locales. Les frontières, de même que les règles, de l'aire marine protégée manquent de clarté et les conflits entre communautés et autorités gestionnaires sont courants. Les communautés situées à l'intérieur du parc pâtissent de problèmes supplémentaires, car beaucoup d'entre elles ne possèdent de titres fonciers ni pour les terres utilisées pour leur habitation, ni pour les terres destinées à l'agriculture. Elles sont de ce fait exposées à un déplacement forcé (Prasertcharoesuk, 2010).

Dans l'aire naturelle d'héritage mondial de la baie d'Ha Long (Vietnam), établie en 1995 pour gérer, protéger et conserver les ressources du site, les communautés de pêcheurs qui vivaient dans les villages flottants dans la zone de la baie ont été obligés d'aller vivre sur la terre ferme. Bien qu'aucune nouvelle maison ne soit autorisée, plusieurs anciennes habitations ont été conservées à des fins touristiques et de préservation de l'identité culturelle. Paradoxalement, remarque Hien (2011), l'existence d'une zone consacrée à la préservation de l'héritage culturel est le principal motif d'éviction des communautés de pêcheurs.

La Réserve naturelle marine nationale des récifs coralliens de Sanya, en Chine, s'est vu attribuer l'objectif premier de promouvoir le tourisme. Les communautés de pêcheurs ont perdu l'accès aux ressources naturelles terrestres et marines. Les récifs coralliens, dont l'environnement est riche en ressources halieutiques, sont occupés par les promoteurs touristiques et de moins en moins accessibles aux pêcheurs locaux. Il y a également des conflits, car des terres possédées collectivement pour l'agriculture côtière dans plusieurs villages ont été louées à des opérateurs touristiques en échange de maigres compensations (Qui, 2011).

Dans l'aire marine protégée de Soufrière, à Sainte-Lucie, une destination touristique protégée, des restrictions ont été appliquées aux activités halieutiques. Le contexte est marqué par des conflits et des luttes d'influence politiques entre les pêcheurs, les propriétaires de yachts, les plongeurs et les « conservationnistes » (Christie et White, 2007).

À Mabini, sur l'île de Luçon (Philippines), des réserves marines ont été créées afin de protéger les coraux et d'attirer le tourisme.

Sur base d'une enquête sociale, Oracion *et al.* (2005) ont mis en évidence un sentiment de perte de propriété sur les ressources parmi les pêcheurs, face à des opérateurs touristiques traitant l'aire marine protégée comme leur territoire. Christie (2004) a également attiré l'attention sur d'autres cas de privatisation de fait dans les Philippines, où les entités privées et les agences gouvernementales de promotion du tourisme ont récupéré le contrôle de la gestion et de la mise en œuvre des aires protégées après la mise en place de ces dernières par les communautés et les autorités locales.

Dans le parc national de Bunaken, dans la province de Sulawesi du Nord, l'accès des pêcheurs indonésiens aux eaux les plus poissonneuses a été réduit, alors que ces zones sont accessibles aux activités touristiques (ICSF, 2010). Les pêcheurs estiment que le zonage n'est pas équitable, car il réserve aux activités de plongée les eaux les plus propices à la pêche, ne permettant pas la rotation saisonnière des activités de pêche parmi les îles (Merill, 1998 ; Christie *et al.*, 2003). La situation est comparable dans le parc national de Wakatobi, dans la province de Sulawesi du sud-est, où les pêcheurs subissent des restrictions, alors que près de 40 000 personnes dépendent des ressources marines (ICFS, 2010). La pêche est permise dans la zone d'usage traditionnel et dans la zone d'usage général, mais pas dans les zones centrale, marine et touristique. Les communautés Bajau se sentent aliénées par cette restriction sévère de leur accès aux ressources (Clifton, 2011).

L'aire marine de Langebaan, sur la côte occidentale de l'Afrique du Sud, a été créée en 1976. La longue histoire des pêcheurs traditionnels locaux n'a pas été prise en compte dans l'établissement et l'organisation de cette zone protégée. Au contraire, les communautés qui vivaient dans et autour du parc ont été systématiquement dépossédées de leur environnement, de leur culture et de leurs traditions. Malgré les tentatives successives de leurs représentants de négocier leur droit à la pêche dans les eaux traditionnelles et de participer à la gestion du lagon, leur marginalisation se poursuit (Sunde et Isaacs, 2008). L'aire de Maputaland, également en Afrique du Sud, offre une illustration saisissante d'initiative écotouristique menant à l'exclusion des communautés et à la restriction de leur accès aux ressources (Sunde et Issacs, 2008).

Au Kenya, les pêcheurs qui jouissaient auparavant d'un accès illimité aux ressources marines dans les eaux des récifs coralliens ont dû partir en quête d'autres lieux de pêche, lorsque des parcs

nationaux marins et des réserves destinées à la conservation des coraux ont été décrétés. Certains parmi les jeunes pêcheurs ont transformé leur bateau afin de transporter les touristes désireux de découvrir les aires protégées, mais cette nouvelle activité a donné des résultats mitigés. La première réaction des locaux à ce déni de droit à la pêche avait été de s'opposer au projet de conservation marine (Weru, 2005 ; Ngugi, 2001). Weru note que les processus consultatifs lancés dernièrement par le Kenya Wildlife Service en vue de développer des plans de gestion participatifs des aires protégées ont contribué à réduire dans une certaine mesure la résistance parmi les pêcheurs.

Au Mozambique, les plans de gestion des aires marines protégées ne reconnaissent pas les droits des pêcheurs et les usages coutumiers des ressources halieutiques, ce qui entraîne des conflits et un faible niveau de respect des règles de conservation (Johnstone, 2009). Une situation qui contraste avec les zones non protégées, où les règles traditionnelles sont reconnues par les institutions publiques et intégrées dans différentes initiatives de cogestion. Les règles sont sanctionnées par la communauté au travers de cérémonies collectives et par l'État à travers l'édiction de lois de pêche. Cette approche a débouché sur un meilleur respect des règles coutumières et légales.

Dans le parc marin de l'île de Mafia, en Tanzanie, le plan général de gestion inclut des objectifs spécifiques garantissant la participation des communautés à la gestion et l'accès communautaire aux ressources. Le plan de gestion prévoit la documentation et la prise en compte des usages coutumiers de la pêche, des droits fonciers traditionnels et contemporains, ainsi que des savoirs locaux et scientifiques sur la reproduction de la biodiversité. Pour autant, Mwaipopo (2008) relève que ces dispositions ne sont pas souvent appliquées, ce qui provoque des conflits récurrents entre les différents groupes d'usagers et les autorités de gestion.

Il existe encore un autre type d'aire marine protégée en Tanzanie : les propriétés privées. Sous certains aspects, elles peuvent être considérées efficaces. Le parc corallien de l'île de Chibe, qui développe l'écotourisme commercial depuis 1998, en fournit un exemple. Mais tandis que le parc génère des bénéfices, les pêcheurs ruraux le long de la côte adjacente sur l'île d'Unguja ont été négativement affectés du fait du moindre accès à leurs zones de

pêche traditionnelles. Incapables d'accéder à d'autres eaux, ce sont les petits pêcheurs qui sont les plus touchés (Thorkildsen, 2006).

Le renforcement des droits fonciers associés aux pratiques d'AMP

Comme mentionné plus haut, une partie de la littérature reflète également la reconnaissance des droits fonciers locaux dans les pratiques des aires marines protégées. En général, cette reconnaissance est associée à des processus de consultation/participation pour la conservation et la gestion des ressources. Les exemples les plus connus sont les « aires marines localement gérées » (AMLG), qui se basent sur les règles foncières et la gouvernance coutumières, ainsi que sur les systèmes de connaissances traditionnels. Elles existent essentiellement dans les nations du Pacifique et dans quelques pays asiatiques.

Ces aires gérées localement sont des zones des eaux du littoral qui sont activement gérées par les communautés locales ou les groupes qui dépendent des ressources en question. Cette gestion implique généralement les autorités locales et des organisations partenaires. Le principal moteur de ces initiatives est le désir communautaire de maintenir ou d'améliorer les environnements, pour faire face aux menaces sur la sécurité alimentaire ou l'économie locale.

À Fidji, l'aire marine gérée localement de Navakavu a été formée en 2002 par le clan des Navakavu. Une zone taboue, ou de non-pêche, et une aire marine plus étendue gérée par l'autorité coutumière ont été mises en place. La gouvernance et l'application des règles est supervisée par un comité responsable devant le « conseil des chefs » et les décisions sont mises en œuvre par la communauté à travers des mécanismes coutumiers et des « gardiens » symboliques de la pêche. La communauté est bénéficiaire à plusieurs niveaux : les stocks de poissons augmentent dans la zone de non-pêche et la valeur des réserves halieutiques augmente globalement (Govan, 2009a).

L'aire marine de Nguna-Pele, Vanuatu, initiée en 2000, est gérée par une organisation non gouvernementale (ONG) autochtone composée des seize communautés des deux îles. L'objectif est d'assurer que les locaux conservent l'accès et l'utilisation de la diversité des espèces marines de Vanuatu à travers des pratiques de conservation proactive et de gestion résiliente. Dans chacune des communautés, les chefs et les membres ont délimité des zones – récifs

coralliens ou forêts – qu'ils considèrent comme taboues, pour servir à la reproduction des ressources. Un comité de gestion se réunit tous les mois pour prendre des décisions orientant l'organisation de l'AMP. Les récifs coralliens, herbiers marins, forêts de mangroves et lagons intertidaux qui font l'objet de cette gestion participative à Nguna et Pele couvrent une surface de plus de 3 000 hectares. Le gouvernement national reconnaît et soutient le travail des communautés locales et des institutions de gestion émergentes.

D'après Govan (2009b), plus de 12 000 kilomètres carrés ont été placés en régime de gestion active cette dernière décennie dans le Pacifique Sud, dont 1 000 kilomètres carrés de zone de non-pêche, qui impliquent plus de 500 communautés dans quinze pays ou territoires indépendants. Il note que l'acceptation des AMLG est le résultat de la perception communautaire des avantages potentiels, notamment en matière de récupération des ressources naturelles, d'amélioration de la sécurité alimentaire et d'amélioration de la sécurité foncière, de réhabilitation des traditions et du renforcement de l'organisation communautaire. Sans oublier l'éviction des autres parties prenantes intéressées par les zones de pêche. Plusieurs autres études de cas soutiennent cette observation : les communautés tendent à soutenir, voire conduire, les efforts de conservation quand elles perçoivent que cela les aide à établir ou renforcer leurs droits fonciers. Notamment leur droit à exclure les autres : pêcheurs originaires d'autres territoires ou d'autres pays, opérateurs touristiques, aquaculteurs et industrie pétrolière.

Au Nicaragua, les communautés locales essaient d'établir une zone protégée, notamment dans les Cayos de Perlas, chapelet de petites îles au large de la côté caribéenne. Jentoff *et al.* (2011) notent que les communautés locales s'efforcent d'utiliser l'aire marine protégée pour augmenter leur contrôle sur ce qu'elles estiment être leur propriété de droit d'après la législation nicaraguayenne, qui stipule que les communautés ont un droit inaliénable sur leurs territoires. Ces dernières années, les îles ont été rachetées par des promoteurs privés, qui refusent aux pêcheurs la possibilité d'y accéder. Pour les communautés locales, l'AMP pourrait les aider à forcer les nouveaux propriétaires à leur rendre les Cayos. Le processus de consultation en vue d'implanter une aire protégée est en cours, mais certaines communautés craignent que l'établissement d'une AMP puisse aussi se retourner contre elles.

Les habitants des îles de Colombie espèrent que leurs droits d'utiliser la mer sera pleinement reconnu à travers l'établissement de l'aire marine protégée Seaflower. Mow *et al.* (2007) observent que « *l'enjeu pour les habitants des îles ne se limite pas à la question de la conservation des ressources côtières et marines, mais porte plus fondamentalement sur la défense et le renforcement de leur droit à gérer et utiliser ces ressources naturelles dont dépend leur mode de subsistance depuis des siècles* » (Taylor *et al.,* 2011).

L'aire marine protégée de l'Isla Natividad, au Mexique, a été créée par la coopérative de pêcheurs locaux dans les eaux de la concession de pêche de la coopérative. L'AMP a été utilisée par la coopérative comme un moyen pour revendiquer ses droits d'accès aux ressources sur le long terme, à travers la démonstration de sa capacité à gérer et conserver les ressources au-delà des exigences minimales. La coopérative a également utilisé l'AMP pour tenir les étrangers à l'écart de la zone (Weisman et McCay, 2011).

Au Yucatan, toujours au Mexique, la communauté de pêcheurs de San Felipe a établi l'aire marine protégée d'Actan Chuleb en 1994, en collaboration avec des scientifiques. Les règles de gestion de l'aire ont été formulées collectivement. Les locaux sont autorisés à pêcher au crochet et à la ligne seulement. Un des principaux objectifs de l'AMP était d'exclure les pêcheurs provenant d'ailleurs. L'entité a déplacé la responsabilité de la gestion de l'État vers la communauté, mais des défis demeurent en matière de mise en œuvre (Fraga et Jesus, 2008 ; Bjorkan, 2009).

Au Brésil, une nouvelle catégorie d'aire protégée pour l'utilisation durable des ressources a été mise en place dans les années 1990 : les réserves extractives marines. Seules les communautés locales sont habilitées à décider de l'établissement de telles réserves. Leurs membres s'engagent généralement dans cette démarche pour formaliser leurs droits sur les terres côtières et les ressources halieutiques et pour exclure les autres groupes d'intérêt. Comme l'a observé Diegues (2008), ces réserves peuvent être considérées comme de « nouveaux communs » construits par les communautés côtières, en particulier les communautés de pêcheurs, pour protéger leurs territoires de l'invasion d'autres activités économiques telles que le tourisme, l'élevage commercial de crevettes et les pêcheries industrielles.

La communauté de Mangangoulak, en Casamance, Sénégal, a négocié avec succès la responsabilité de gérer et de protéger ses

ressources à l'intérieur d'un « site de patrimoine communautaire ». L'organisation de pêcheurs a réintroduit des règles pour les zones de pêche traditionnelles, tracé des frontières externes et internes, établi des réglementations pour chaque zone et s'est donnée les moyens de faire respecter ces règles (ICCA, 2010 ; ICSF, 2010).

Discussion

Mascia et Claus (2009) ont montré que les AMP pouvaient formaliser ou invalider les droits préexistants et donc renforcer ou affaiblir des privilèges. Mascia *et al*. (2010) ont découvert que la plupart des sous-groupes de pêcheurs expérimentaient un changement dans leur capacité de gestion des ressources des aires marines. Leur analyse s'est basée sur la revue d'une littérature qui étudie les effets de la création d'AMP sur les pêcheurs en fonction de cinq indicateurs de bien-être régulièrement évoqués : la sécurité alimentaire, le contrôle des ressources (c'est-à-dire le droit de gouverner les ressources naturelles à l'intérieur des aires), l'emploi, l'organisation communautaire et le revenu. 44 % des sous-groupes ont connu une amélioration de leur contrôle des ressources marines ; un même pourcentage a subi une perte de ce contrôle.

La revue de la littérature menée dans le cadre de cet article indique également que les droits fonciers des pêcheurs se trouvent tantôt renforcés (par exemple quand les communautés ont utilisé les aires marines pour sécuriser leur accès aux ressources et leur droit de les gérer), tantôt affaiblis suite à l'établissement d'aires marines protégées. Nous notons néanmoins que les cas de fragilisation des droits sont les plus nombreux. Ceci suggère que les pratiques d'AMP n'ont pas assez intégré la reconnaissance des droits fonciers des communautés locales. Mais des recherches plus détaillées sont nécessaires pour obtenir une image globale fidèle à la réalité. Elles devraient inclure les personnes dont les droits ont été supprimés par la création d'aires protégées. En matière d'aires protégées terrestres, davantage étudiées, on estime que le nombre de « réfugiés de la conservation » s'élève à 14,5 millions en Afrique seulement (Geisler, 2002). Néanmoins Brockington *et al.* (2006) notent que les données fiables sur les déplacés des aires protégées sont insuffisantes.

La littérature indique que le déni ou la restriction des droits fonciers génèrent des conflits intenses entre les communautés de pêcheurs et les autorités de gestion, du fait de la relation étroite entre accès

sécurisé aux ressources et sécurité d'existence. L'antagonisme que génère le déni de l'accès aux droits dresse régulièrement les communautés contre les efforts de conservation et fait d'elles des « ennemies de la conservation ». Des cas d'infraction et de pêche illégale par les communautés locales sont régulièrement rapportés, et minent les efforts de conservation. Les sanctions, telles que les amendes et les arrestations, mènent à une « criminalisation » des populations locales et rendent les situations encore plus instables. Une dimension qui mérite d'être davantage explorée et documentée est celle des risques plus élevés pris par les pêcheurs n'ayant plus accès à leurs zones de pêche traditionnelles et étant obligés de travailler dans des eaux plus dangereuses.

Les aires marines protégées où les droits fonciers sont méconnus ne sont pas bien placées pour atteindre leurs objectifs biologiques, dans la mesure où elles sont exposées à l'hostilité des populations locales. Christie (2004) a pointé le lien fort entre les réussites sociales et biologiques. Ce sont les aspects sociaux qui déterminent le niveau de réussite des AMP sur le long terme. L'auteur attire l'attention sur la nécessité de concevoir les aires protégées de telle manière qu'elles puissent rencontrer une multiplicité d'objectifs sociaux et environnementaux, en accordant une importance équivalente à la mesure des indicateurs sociaux et biologiques. Dans le même ordre d'idée, un rapport du PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement) de 2011 s'est basé sur des études de cas réalisées à travers le monde pour conclure que le renforcement des droits de propriété des communautés/usagers était une priorité en matière de gouvernance d'aire marine protégée.

Reconnaître les droits fonciers dans les pratiques d'AMP

Ci-dessous certains des principes clés et des impératifs devant guider les pratiques d'AMP pour mieux respecter les droits fonciers des communautés locales, en particulier des groupes désavantagés.

Reconnaître que le zonage des droits fonciers est important

Une compréhension systématique des droits fonciers légitimes et des institutions et systèmes de gouvernance qui leur sont liés est essentielle, de même que la nécessité de s'assurer qu'ils orientent effectivement la conception des aires marines protégées. Le fait que ces systèmes traditionnels d'allocation des droits fonciers peuvent désavantager certains groupes, tels que les femmes, doit être

conservé à l'esprit. Ce type d'exercice de zonage devrait contribuer à minimiser les conflits et augmenter l'adhésion aux règles, ce que plusieurs expériences démontrent. Dans le cas des Îles Salomon, par exemple, un zonage détaillé des systèmes fonciers marins des lagons de Roviana et Vonavona a aidé à établir un réseau d'AMP, en partenariat avec les communautés locales. Le zonage des formes d'usage (sécurisées vs insécurisées) a été crucial dans la détermination des sites les mieux adaptés aux AMP (Aswani, 2005).

Dans la baie de Kimbe, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, les informations sur les frontières des systèmes fonciers ont été prises en compte pour affiner la délimitation d'un réseau d'AMP initialement conçu par un logiciel de sélection de réserve (Weeks *et al.,* 2010). Dans le cas de Siquijor, aux Philippines, où les droits de pêche traditionnels et les systèmes de gestion basés sur les *baranguays* (village ou quartier) sont toujours en vigueur, les frontières des baranguays ont été associées au logiciel Marxan pour identifier les zones de non-pêche dans l'aire marine. L'inclusion des frontières marines traditionnelles a également mené à une acceptation large du zonage par les communautés locales (Weeks *et al.,* 2010).

Reconnaître que les processus qui réussissent prennent du temps

Il est nécessaire de reconnaître que les processus tels que ceux décrits plus haut prennent du temps. Christie et White (2007) donnent l'exemple du plan de gestion du parc national marin du récif de Tubbataha, développé sur une période de dix ans. Ce dernier a contribué à la résolution de conflits autour de l'usage des ressources qui paraissaient insolubles. La gestion a pu alors reposer sur un mandat ferme à la fois du gouvernement et des communautés concernées (Arquiza et White, 1999). Dans cette perspective, les approches centrées sur les objectifs visant à amplifier les surfaces sous AMP et motivées par des considérations quantitatives sont intrinsèquement problématiques.

Reconnaître les différentiels de pouvoir et le fait que les AMP redistribuent les droits

Les aires marines protégées jouent un rôle dans la redistribution des droits qui gouvernent l'accès à et l'utilisation des ressources (Mascia et Claus, 2009). Le pouvoir relatif des différents acteurs impliqués influence indéniablement les réponses données aux questions cruciales de « qui gagne quel type de droit », « quels

sont les droits préexistants qui sont reconnus », « qui participe aux prises de décision » et « qui en retire des bénéfices ». Partout dans le monde, ce sont les petites communautés de pêcheurs artisanaux qui sont généralement les moins fortes, en particulier comparées aux autres acteurs ayant des intérêts économiques dans les espaces côtiers et marins : l'industrie du tourisme, les gouvernements, les organisations conservatrices, la pêche industrielle, les compagnies pétrolières, etc.

Le déplacement et la marginalisation des communautés locales lors de la mise en place des aires marines protégées, au nom de la conservation, sont dès lors courantes. Des législations et politiques publiques bien intentionnées qui cherchent à protéger les droits des communautés de pêcheurs dans les pratiques d'AMP existent, mais lorsque ces communautés sont faiblement organisées et n'ont pas d'influence sur la prise de décision, l'écart entre la politique et sa mise en pratique s'avère considérable.

Plusieurs études de cas présentées plus haut attirent l'attention sur le lien entre les AMP et le tourisme, par exemple. Dans nombre de cas, l'établissement d'aires marines a généré des bénéfices pour l'industrie du tourisme et entraîné l'affaiblissement des droits communautaires. Les communautés locales n'ont pas nécessairement profité de la croissance du tourisme dans les aires protégées. Ce lien entre le tourisme et les aires marines mérite d'être étudié plus en profondeur, car il touche aux droits des communautés à l'utilisation et à la gestion des ressources, notamment de la terre.

Dans ce contexte, le fait que des différences de pouvoir existent, notamment entre les communautés elles-mêmes, doit être conservé à l'esprit. Des parties prenantes spécifiques peuvent être affectées négativement par des décisions de gestion : les petits pêcheurs sur des embarcations non motorisées, par exemple, ne sont pas capables de déplacer leurs activités dans d'autres zones de pêche quand ils se sont vus interdire l'accès à leurs zones côtières traditionnelles. Ou les femmes, qui souvent ne sont pas inclues dans les processus de prise de décision.

Reconnaître le besoin de créer les conditions pour s'organiser et négocier

Les études de cas indiquent que certaines communautés ont pu s'organiser, notamment en profitant de la solidité de leur organisation traditionnelle, pour conserver et renforcer leur accès aux

ressources et leur droit de gérer ces dernières. Elles ont pu négocier sur un pied d'égalité avec les autres acteurs. Ceci souligne l'importance de créer les conditions permettant aux communautés de pêcheurs, et notamment aux sous-groupes les plus désavantagés à l'intérieur de ces communautés, de s'organiser. Cette pratique influe sur le processus de telle manière que les arrangements qui en résultent, en termes de gestion et de conservation des ressources, sont plus équitables et plus durables.

Reconnaître le besoin de soutenir les processus conduit par les communautés

Il existe bien des exemples à travers le monde de communautés ayant joué un rôle critique dans la conservation et la gestion d'une diversité d'environnements naturels et d'espèces. Il est important d'identifier et de soutenir ces institutions et systèmes de gouvernance communautaires ainsi que les droits fonciers qui y sont associés, tout en respectant leur autonomie. Il y a aussi plusieurs exemples d'expériences de conservation et de gestion des ressources marines et côtières initiées par les communautés. Dans le cas du Brésil discuté en amont, ce sont les communautés qui cherchent l'établissement de réserves marines extractives comme moyen pour établir leurs droits sur leurs territoires. Le cadre légal pour l'établissement de ces réserves permet aux communautés de prendre la direction de la promotion des usages durables des ressources. Ce type de cadre, qui fait actuellement défaut dans la plupart des pays, est essentiel.

Conclusion

Les cas présentés dans cet article suggèrent que les communautés sont portées à soutenir ou mener les efforts de conservation dès lors que ces efforts leur permettent d'établir ou de renforcer leurs droits fonciers. Inversement, là où ces droits sont fragilisés ou supprimés, les conflits sociaux et le sentiment d'exclusion que cela génère peuvent miner les efforts de conservation. Étant donné le lien, observé, entre les réussites des processus sociaux et biologiques des AMP, il faut mettre l'accent sur les conditions permettant aux communautés de mettre elles-mêmes ces AMP en pratique, en les associant aux processus de zonage et de définition des règles d'utilisation des ressources.

Fondamentalement, le respect des droits fonciers des communautés locales doit être conçu comme une fin en soi, reflétant l'engagement des praticiens des aires marines à respecter les droits humains. Et ce respect des droits est également essentiel pour atteindre des objectifs de conservation et de gestion des ressources marines et côtières plus efficaces et durables.

Traduction de l'anglais : François Polet

Bibliographie

Almudi T. et Coswig Kalikoski D. (2010), « Traditional fisherfolk and no take protected areas : The Peixe Lagoon National Park dilemma », *Ocean & Coastal Management*, n° 53.

Arquiza Y. et White A.T. (1999), *Tales from Tubbataha : natural history, resource use, and conservation of the Tubbataha reefs, Palawan, Philippines*, Manila, Bookmark Inc. et Sulu Fund for Marine Conservation Foundation, Inc. 140 p.

Aswani S. (2005), « Customary sea tenure in Oceania as a case of rights-based fishery management : Does it work ? », *Fish Biology and Fisheries*, n° 15, p. 285-307.

Banque mondiale (2006), *Scaling up marine management – The role of marine protected areas.* Rapport n° 36635-GLB. Washington, DC, The World Bank.

Bjorkan M. (2009), « Putting MPAs to work : A Mexican case study on community empowerment », *MAST* n° 8.

Borckington D. *et al*. (2006), « Conservation, human rights and poverty reduction », *Conservation Biology* 20.

Christie P. et White A.T. (2007). « Best practices in governance and enforcement of marine protected areas : An overview. Background paper n° 4 », *FAO Fisheries Report,* n° 825, Rome, FAO.

Christie P. (2004), « Marine protected areas as biological successes and social failures in southeast Asia », in Shipley J.B. (dir.), *Aquatic Protected Areas as Fisheries Management Tools : Design, Use, and Evaluation of These Fully Protected Areas,* Bethesda, USA, American Fisheries Society.

Christie P. *et al*. (2003), « Bio-physical impacts and links to integrated coastal management sustainability in Bunaken National Park, Indonesia », *Indonesian Journal of Coastal and Marine Resources*, Special Edition, n° 1, p. 1-22.

Cinner J.E. et Aswani S. (2007), « Integrating customary management into marine conservation », *Biological Conservation*, n° 140.

Clifton J. (2011), « The Wakatobi National Park – governance analysis », *In* Jones, P.J.S., Qiu *et al*. (dir.), *Governing Marine Protected Areas : getting the balance right,* vol. 2*,* Nairobi, UNEP.

Diegues A.C. (2008), *Marine protected areas and artisanal fisheries in Brazil,* SAMUDRA Monograph., Chennai, Inde, ICSF.

FAO (2012), *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security,* Rome, FAO.

Fraga J. et Jesus A. (2008), *Coastal and marine protected areas in Mexico,* SAMUDRA Monograph., Chennai, Inde, ICSF.

Gallardo D.B. (2009), *Coastal artisanal fisheries and community conservation in Costa Rica,* Masters Thesis in Environment and Sustainable Development (ESD), The Hague, Netherlands, International Institute of Social Studies.

Geisler C. (2002), « Endangered humans : How global land conservation efforts are creating a growing class of invisible refugees », *Foreign Policy*, mai-juin.

Govan H. (2009a), *Study report on status and potential of locally-managed marine areas in the south Pacific : meeting nature conservation and sustainable livelihood targets through wide-spread implementation of LMMAs. Component 3A- Project 3A3. Institutional strengthening and technical support*, Nouvelle Calédonie, SPREP/WWF/WorldFish-Reefbase/CRISP.

Govan H. (2009b), « Achieving the potential of locally managed marine areas in the South Pacific. SPC Traditional Marine Resource Management and Knowledge », *Information Bulletin*, n° 25.

Harkes I. (1999), *Institutional resilience of "Sasi Laut", a fisheries management system in Indonesia*, paper présenté à l'International Workshop on Fisheries Co-management, 23-28 août, Penang, Malaisie.

Hien B.T.T. (2011), « Ha Long Bay World Natural Heritage Area – governance analysis », in Jones P.J.S. *et al*. (dir.), *Governing marine protected areas : getting the balance right,* vol. 2, Technical Report to Marine & Coastal Ecosystems Branch. Nairobi, UNEP.

Hviding E. (1998), Contextual flexibility : present status and future of customary marine tenure in the Solomon Islands, *Ocean and Coastal Management*, n° 40.

ICCA (2010), *Bio-cultural diversity conserved by indigenous peoples & local communities – examples & analysis. Teheran*, Iran, CENESTA, Companion document to IUCN/CEESP Briefing note n° 10.

Merrill R. (1998), *The NRMP experience in Bunaken and Bukit-Bukit Raya National Parks : lessons learned from PAM in Indonesia*, Jakarta, Natural Resources Management Program.

Mow J.M. *et al*. (2007), « Collaborative planning and management of the San Andres Archipelago's coastal and marine resources : A short communication on the evolution of the Seaflower marine protected area », *Ocean and Coastal Management,* n° 50.

Mwaipopo R.N. (2008), *The social dimensions of marine protected areas : A case study of the Mafia island marine park in Tanzania.* Chennai, Inde, SAMUDRA Monograph, ICSF.

Ngugi I. (2001), « Economic impacts of marine protected areas : a case study of the Mombasa Marine Park (Kenya) », in Francis R. (dir.), *Marine science development in Tanzania and Eastern Africa,* Zanzibar, Tanzanie, WIOMSA Book Series.

Oracion E.G. *et al*. (2005), « Marine protected areas for whom ? Fisheries, tourism and solidarity in a Philippine community », *Ocean and Coastal Management,* n° 48.

Overå R. (2000), *Institutions, mobility and resilience in the Fante migratory fisheries of West Africa,* Report as part of the Population, Consumption and Environment initiative (PCE) programme on global security and sustainability, project on smallscale fisheries in Africa : Demographic dynamics and local resource management, Bergen, CMI Working Paper WP 2001 :2.

Prasertcharoensuk R. et Shott J. (2010), *Marine protected areas in Thailand : time for a sea change. A study of the effectiveness of biodiversity conservation measures and marine protected areas along Southern Thailand's Andaman Sea coastline.* Chennai, India, SAMUDRA Monograph, ICSF.

Qiu W. (2011), « The Sanya Coral Reef National Marine Nature Reserve – governance analysis », *In* Jones P.J.S., Qiu W. et De Santo E.M. (dir.), *Governing marine protected areas : getting the balance right*, vol. 2, Nairobi, Technical Report to Marine & Coastal Ecosystems Branch, UNEP.

Ruddle K. (1992), « Marine resources management in the context of customary tenure », *Marine Resource Economics,* vol. 7.

Ruddle K. (1998), « The context of policy design for existing community-based fisheries management systems in the Pacific Islands », *Oceans and Coastal Management* n° 40.

Ruddle K. (1994), *A guide to the literature on traditional community-based fishery management in the Asia-Pacific tropics,* Rome, FAO.

Ruddle K. (1988), Social principles underlying traditional inshore fishery management systems in the Pacific Basin, *Marine Resource Economics,* vol. 5.

Secretariat to the Convention on Biological Diversity (SCBD) (2012), *Protected areas : progress in the implementation of the programme of work and achievement of Aichi Biodiversity Target 11,* Montreal, UNEP-SCBD, UNEP/CBD/COP/11/26.

SCBD (2011), *Annotations to the provisional agenda. Subregional workshop for West Africa on capacity-building for implementation of the CBD programme of work on protected areas. Montreal, UNEP-SCBD*, Dakar, Sénégal, 22-26 mai.

SCBD (2010a), *Decision X/2. The strategic plan for biodiversity 2011-2020 and the Aichi biodiversity targets,* Dixième réunion de la Conférence des parties de la convention sur la diversité biologique, Montréal, UNEP-SCBD, Nagoya, Japan, 18-29 octobre.

SCBD (2010b), *In-depth review of the implementation of the programme of work on protected areas. Montreal, UNEP-SCBD*, UNEP/CBD/SBSTTA/14/5/Add.1

SCBD (2004a), *Decision VII/5 : Marine and coastal biological diversity,* Septième réunion de la Conférence des parties de la convention sur la diversité biologique, Montréal, UNEP-SCB, Kuala Lumpur, Malaisie, 9-20 février.

SCBD (2004b), *Decision VII/28 : Protected Areas (Articles 8 (A) to (E)),* Septième réunion de la Conférence des parties de la convention sur la diversité biologique. Montréal, UNEP-SCB, Kuala Lumpur, Malaisie, 9-20 février.

Sunde J. et Isaacs M. (2008), *Marine conservation and coastal communities : who carries the costs ? A study of marine protected areas and their impact on traditional small-scale fishing communities in South Africa*, Chennai, Inde, SAMUDRA Monograph, ICSF.

Taylor E. *et al*. (2011), « Seaflower Marine Protected Area – governance analysis », dans Jones P.J.S. *et al*. (dir.), *Governing marine protected areas : getting the balance right,* vol. 2, Nairobi, Technical Report to Marine & Coastal Ecosystems Branch, UNEP.

Thorkildsen K. (2006), *Socio-economic and ecological analysis of a privately managed marine protected area : Chumbe Island coral park, Zanzibar,* thèse de maîtrise, Norwegian University of Life Sciences, Department of International Environment and Development Studies.

Thorpe A. *et al*. (2011), « Tracking the debate around marine protected areas : Key issues and the BEG framework », *Environmental Management,* n° 47.

United Nations Environment Programme (UNEP) (2011), *Technical Report : Governing marine protected areas : getting the balance right,* vol. 2, Nairobi, Technical Report to Marine & Coastal Ecosystems Branch, UNEP.

Weeks R. (2010), Incorporating local tenure in the systematic design of marine protected areas networks, *Conservation Letters* n° 3.

Weisman W. et McCay B. (2011), « Isla Natividad Marine Protected Area – governance analysis », in Jones P.J.S. (dir.), *Governing marine protected areas : getting the balance right,* vol. 2, Nairobi, Technical Report to Marine & Coastal Ecosystems Branch, UNEP.

Weru S. (2005), « Policy implications in the management of Kenya's marine protected areas », *In* Mahfuzuddin A. *et al*. (dir.), *Economic valuation and policy priorities for sustainable management of coral reefs*, Malaisie, WorldFish Centre.

Index

Afrique 109, 125, 147, 149, 164, 168, 169, 170, 180, 181, 184, 201, 211
Afrique de l'Ouest 143, 144, 161, 162, 164, 165, 172, 173, 182, 183
Afrique du Sud 108, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 118, 125, 127, 170, 192, 206
Allemagne 133, 137
Amérique centrale 24
Amérique du Sud 24, 165
Amérique latine 8, 35, 86, 93, 201
Angola 162, 170
Antarctique 13
Asie 161, 201
Asie du Sud 24, 109, 152
Asie du Sud-Est 24
Bangladesh 22
Brésil 37, 38, 39, 51, 52, 56, 82, 92, 203, 210, 215
Cap-Vert 162, 193
Caraïbes 86, 147
Chili 13, 15, 19, 81, 82, 83, 85, 89, 90, 92, 93, 94, 165, 169
Chine 14, 15, 16, 22, 24, 67, 68, 92, 109, 162, 172, 181, 205
Colombie 13, 210
Corée du Sud 21, 171, 174
Costa Rica 13, 204, 216
Côte d'Ivoire 153, 162, 193
Danemark 192
Égypte 15
Équateur 13, 91, 193
Espagne 15, 133, 134, 137, 138, 139, 143, 172
États-Unis 13, 67, 82, 92, 133, 134, 137, 138, 139, 141, 150
Europe de l'Est 161
Europe du Nord 137
Europe du Sud 137, 141
Fidji 153, 208
France 15, 98, 133, 134, 137, 138, 141, 143
Gabon 162
Gambie 162
Ghana 153, 162, 172, 179
Guam 204
Guinée 183
Guinée-Bissau 162, 164, 167, 183
Hongkong 68, 182
Île de la Réunion 13
Île Maurice 153
Îles Salomon 152, 200, 213
Inde 15, 22, 97, 204
Indonésie 15, 193
Italie 133, 137, 138
Jamaïque 13
Japon 13, 82, 92, 93, 171, 174, 181
Kenya 153, 176, 182, 206, 207
Madagascar 147, 152
Maroc 15, 142, 167
Mauritanie 134, 162, 167, 170, 172, 183, 184
Mexique 210
Mozambique 170, 172, 173, 182, 207
Namibie 112, 167, 170, 172
Nicaragua 13, 209
Nigeria 150, 162
Norvège 21, 82
Nouvelle-Zélande 21, 112
Panama 13
Papouasie-Nouvelle-Guinée 153, 213
Pérou 13, 15, 23, 82, 165, 193
Philippines 15, 57, 58, 59, 60, 62, 66, 67, 68, 69, 76, 205, 206, 213
Royaume-Uni 98, 133, 137, 138, 149
Russie 92, 161, 163, 164, 166, 167, 168, 171, 172, 181
Sainte-Lucie 205
Salvador 13
Sénégal 14, 149, 152, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 183, 184, 193, 210
Seychelles 134, 146, 147, 153
Taïwan 171
Tanzanie 181, 207
Thaïlande 15, 107, 137, 205
Union européenne (UE) 14, 15, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 162, 166, 172, 174, 178, 179, 184
Union soviétique (URSS) 13, 14, 161, 162, 163, 164
Vanuatu 208
Venezuela 91
Vietnam 15, 22, 205

Alternatives Sud

Numéros parus aux éditions Syllepse

Vol. XI (2004) 1 : Genèse et enjeux des migrations internationales
Vol. XI (2004) 2 : Les obstacles à la santé pour tous
Vol. XI (2004) 3 : Interventions humanitaires ?
Vol. XII (2005) 1 : Palestine : mémoire et perspectives
Vol. XII (2005) 2 : Mouvements et pouvoirs de gauche en Amérique latine
Vol. XII (2005) 3 : Prostitution : la mondialisation incarnée
Vol. XII (2005) 4 : Le miracle chinois vu de l'intérieur
Vol. XIII (2006) 1 : Objectifs du millénaire pour le développement
Vol. XIII (2006) 2 : Changements climatiques : impasses et perspectives
Vol. XIII (2006) 3 : Expansion du tourisme : gagnants et perdants
Vol. XIII (2006) 4 : État des résistances dans le Sud, 2007
Vol. XIV (2007) 1 : Évasion fiscale et pauvreté
Vol. XIV (2007) 2 : Explosion urbaine et mondialisation
Vol. XIV (2007) 3 : Coalitions d'États du Sud
Vol. XIV (2007) 4 : État des résistances dans le Sud, 2008
Vol. XV (2008) 1 : Territoires, mondialisation et développement
Vol. XV (2008) 2 : L'aide européenne
Vol. XV (2008) 3 : Déforestation
Vol. XV (2008) 4 : État des résistances dans le Sud, 2009
Vol. XVI (2009) 1 : Contre le travail des enfants ?
Vol. XVI (2009) 2 : Retour de l'État. Pour quelles politiques sociales ?
Vol. XVI (2009) 3 : La Bolivie d'Evo
Vol. XVI (2009) 4 : État des résistances dans le Sud. Monde arabe
Vol. XVII (2010) 1 : Le Brésil de Lula. Un bilan contrasté
Vol. XVII (2010) 2 : Racisme : entre exclusion sociale et peur identitaire
Vol. XVII (2010) 3 : Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysannnes
Vol. XVII (2010) 4 : État des résistances dans le Sud. Afrique
Vol. XVIII (2011) 1 : Agrocarburants : impacts au Sud ?
Vol. XVIII (2011) 2 : La Chine en Afrique : menace ou opportunité pour le développement ?
Vol. XVIII (2011) 3 : L'Inde : une modernité controversée
Vol. XVIII (2011) 4 : État des résistances en Amérique latine
Vol. XIX (2012) 1 : (Re-)construire les États, nouvelle frontière de l'ingérence
Vol. XIX (2012) 2 : Le « printemps arabe » : un premier bilan
Vol. XIX (2012) 3 : Emprise et empreinte de l'agrobusiness
Vol. XIX (2012) 4 : État des résistances en Asie
Vol. XX (2013) 1 : Économie verte. Marchandiser la planète pour la sauver ?
Vol. XX (2013) 2 : Industries minières : extraire à tout prix ?
Vol. XX (2013) 3 : Narcotrafic. La « guerre aux drogues en question »
Vol. XX (2013) 4 : État des résistances dans le Sud. Les mouvements paysans
Vol. XXI (2014) 1 : Protection sociale au Sud
Vol. XXI (2014) 2 : Zapatisme : la rébellion qui dure
Vol. XXI (2014) 3 : Agroécologie : Enjeux et perspectives
Vol. XXI (2014) 4 : Luttes syndicales : État des résistances dans le Sud
Vol. XXII (2015) 1 : Migrations internationales : un enjeu Nord-Sud ?
Vol. XXII (2015) 2 : L'économie sociale et solidaire, levier de changement ?
Vol. XXII (2015) 3 : L'aggravation des inégalités
Vol. XXII (2015) 4 : État des résistances dans le Sud : Mouvements de femmes
Vol. XXIII (2016) 1 : Sport et mondialisation
Vol. XXIII (2016) 2 : Obsolète, le clivage Nord-Sud ?
Vol. XXIII (2016) 3 : Changer le modèle ?
Vol. XXIII (2016) 4 : État des résistances dans le Sud : Afrique