



QUATRIÈME PARTIE

PERSPECTIVES

PERSPECTIVES

Le rôle des pêches de capture dans un système de production alimentaire mondial durable: des possibilités et des défis

Dans les dernières éditions de *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, le chapitre intitulé Perspectives a porté sur l'aquaculture (en 2008) et sur la pêche continentale (en 2010). Cette année, ces secteurs n'ont rien perdu de leur importance (la Partie 3, à la page 198, s'intéresse à l'aquaculture) mais l'accent est mis sur la façon dont les pêches de capture, compte tenu de leur évolution, sont susceptibles de contribuer à un système de production alimentaire mondial durable.

CONTEXTE

Récemment, une étude majeure sur les systèmes de production alimentaire mondiaux¹ a conclu que ces systèmes n'étaient pas durables et que les hauts responsables qui s'efforçaient de les améliorer devaient relever cinq défis:

- équilibrer durablement l'offre et la demande futures – de manière à ce que les prix de vente des denrées alimentaires soient abordables;
- stabiliser suffisamment l'offre de produits alimentaires – et protéger les plus vulnérables de l'instabilité qui prévaut actuellement;
- garantir l'accès universel à l'alimentation et éradiquer la faim;
- gérer la contribution du système de production alimentaire à l'atténuation du changement climatique;
- préserver la diversité biologique et les services écosystémiques tout en nourrissant le monde.

L'étude a également conclu qu'avant d'élaborer les politiques liées à l'agriculture, il fallait évaluer la filière alimentaire dans son ensemble et notamment examiner dans quelle mesure les filières alimentaires contribuaient à relever les cinq défis évoqués plus haut. L'étude souligne que des efforts doivent être faits dès aujourd'hui pour:

- produire une plus grande quantité de produits alimentaires de façon durable;
- limiter la demande en denrées alimentaires dont la production demande le plus de ressources;
- réduire le plus possible les gaspillages à tous les niveaux de la filière alimentaire;
- améliorer la gouvernance politique et économique de la filière alimentaire de manière à accroître la productivité des systèmes de production alimentaire et à les rendre plus durables.

Par conséquent, on attend de tous ceux qui pratiquent la pêche de capture (et l'aquaculture), puisqu'ils sont des maillons de la filière alimentaire, qu'ils s'emploient eux aussi à relever ces défis, notamment en contribuant aux actions décrites ci-dessus. Les sections suivantes examinent comment ils peuvent s'atteler à cette tâche et concourir à l'établissement d'un système de production alimentaire mondial durable.

LES PERSPECTIVES DE CROISSANCE DURABLE DE LA PRODUCTION

La deuxième moitié du vingtième siècle a été marquée par une expansion générale de l'offre en produits halieutiques fournis par la pêche de capture, qui a eu des incidences sociales et économiques positives puisque des produits alimentaires aquatiques de



qualité sont devenus disponibles partout dans le monde². Mais, au cours des dernières décennies, on a observé qu'il devenait de plus en plus malaisé de concilier, d'un côté, les inquiétudes suscitées par l'état des stocks et l'effort de pêche et, de l'autre, le souhait des flottes commerciales et des pêcheurs artisanaux de maintenir et d'améliorer leurs revenus et leurs moyens d'existence. Cette situation a interagi avec les objectifs des politiques nationales qui étaient de contrôler l'accès aux ressources, d'améliorer les revenus et l'offre alimentaire et de défendre les intérêts locaux, qu'il s'agisse des intérêts des pêcheurs commerciaux et artisanaux ou des intérêts des secteurs connexes tels que les secteurs de la fabrication des navires, des engins et du matériel de pêche et le secteur après capture³. La capacité de réglementation et de suivi insuffisante, les interventions et les objectifs politiques peu judicieux ou mal appliqués, le surinvestissement et la recherche de profits à court terme par les flottes de pêche se sont conjugués pour aggraver peu à peu le déséquilibre mondial entre le niveau des stocks et la capacité et l'effort de pêche, au point que l'intensité de pêche sur les principaux stocks est devenue de plus en plus insoutenable⁴. Selon les statistiques de la FAO relatives à la période 1950-2006, le premier aperçu des ressources halieutiques marines par pays confirme que, globalement, le niveau moyen de production de poissons des grands fonds et de petits pélagiques a atteint son niveau maximum au cours de la dernière décennie. Les données sont insuffisantes pour permettre une étude exhaustive de la relation entre la situation des stocks et la quantité totale de produits débarqués mais les chiffres relatifs à quelque 75 pour cent des produits débarqués récemment (1998-2002) montraient que 14,1 pour cent de la production mondiale (environ 11 millions de tonnes) provenaient de stocks sous-exploités ou modérément exploités, 57,3 pour cent (environ 41 millions de tonnes) de stocks pleinement exploités, 13,7 pour cent (environ 18,4 millions de tonnes) de stocks surexploités et 7,6 pour cent (environ 10,2 millions de tonnes) de stocks épuisés ou en voie de reconstitution⁵.

Ces analyses sont inquiétantes du point de vue de l'exploitation des ressources car elles semblent indiquer que le système mondial souffre de surexploitation et d'un appauvrissement de sa diversité biologique et qu'il court droit à l'effondrement⁶. Cependant, les données relatives à la production totale des pêches de capture au cours de cette période montrent qu'avec les régimes de gestion en place jusqu'ici, ou malgré eux, le système de ressources s'est montré étonnamment résistant, en termes de production et de valeur des produits, alors même que la pêche est devenue de plus en plus inefficace si on la mesure en captures par unité d'effort (CPUE). Par ailleurs, les puissants facteurs sociaux qui poussent à tirer parti au maximum des ressources naturelles et le besoin évident de produits alimentaires justifieraient de concilier le niveau de pêche le plus élevé possible et la capacité de maintenir ce niveau durablement. Mais, des cas spécifiques d'épuisement inquiétant de stocks de poissons et des preuves que la biomasse de stocks importants ont atteint des niveaux historiquement bas ont fait prendre conscience des interactions entre les écosystèmes et ont contraint les pêcheurs à se tourner vers des espèces situées plus bas dans la chaîne alimentaire, du fait de la modification des équilibres. Si l'on y ajoute l'inquiétude croissante concernant les incidences possibles du changement climatique sur les écosystèmes et les communautés qui en dépendent⁷, on comprend bien qu'il devient urgent d'élaborer des stratégies plus explicites pour améliorer les systèmes des pêches de capture et mettre en place des pêches dont la pérennité soit garantie.

Les arguments qui prônent le changement au nom de la protection de la diversité biologique et des écosystèmes ont été largement exprimés et ont trouvé un écho chez les consommateurs, mieux informés sur le problème et dont les décisions d'achat reflètent de manière croissante le souci de rendre les pêches durables⁸. De plus, les pertes économiques concrètes et continues qui caractérisent le système de pêche actuel appellent de manière de plus en plus pressante des actions politiques. Une étude conjointe de la Banque mondiale et de la FAO⁹ a estimé, à partir de la situation de référence de 2004, que le montant total des pertes sur les bénéfices économiques nets était de l'ordre de 50 milliards de dollars EU, pour une valeur des premières ventes égale à 80 milliards de dollars EU. Ces pertes s'expliquent par une capacité et un

effort de pêche excessifs associés au versement de subventions à l'investissement et au fonctionnement. En 2003, les subventions «nocives», qui sont de véritables primes à la surpêche, ont été estimées à 16,2 milliards de dollars EU, sur un montant total annuel de 27 milliards de dollars EU¹⁰. Une simulation relative à l'incidence des subventions sur la pêche pratiquée en mer du Nord¹¹ a montré que, si la suppression des subventions entraînait une réduction du total des captures et des revenus, en revanche, la rentabilité globale augmentait de même que la biomasse des espèces importantes au plan commercial. Une stratégie de réforme des pêches pourrait consister à réduire l'investissement dans les flottes, à limiter le nombre de navires, à reconstituer les stocks épuisés, à changer les principales pratiques et à améliorer l'efficacité, en accroissant les captures par unité d'effort (CPUE) et en mettant au point des mécanismes d'accès aux ressources et de gestion performants qui permettent d'obtenir ces résultats¹².

Les raisons qui justifient un changement et les prescriptions relatives aux mesures à prendre ne manquent pas et l'on peut s'attendre à ce que des initiatives importantes soient lancées au cours des vingt prochaines années pour qu'une plus grande partie des activités de pêche mondiales devienne effectivement plus durable. Cette tendance se reflète aussi dans la multiplication des engagements en faveur du changement¹³, qui sont à rattacher au souci de réagir efficacement face au changement climatique¹⁴. Mais, comme l'indique l'étude de la Banque mondiale et de la FAO¹⁵, la réforme du secteur des pêches «demande une volonté politique générale fondée sur un consensus social» et «un projet commun qui soit indépendant de l'alternance des gouvernements», ce qui risque de demander du temps. Pour mieux évaluer le potentiel de changement et la proportion future de produits débarqués provenant d'activités de pêche durables, il convient d'établir une distinction entre les différents secteurs du système mondial des pêches de capture, à savoir:

- non gérés – notamment la pêche exercée en dehors des juridictions nationales et/ou par des flottes libres de contrôles spécifiques exercés par l'État du pavillon, et caractérisés par des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INDNR) et, très souvent, la capture et le rejet des espèces non pêchées;
- mal gérés, en raison de la faiblesse soit des capacités soit de la volonté politique, et caractérisés par des possibilités de surpêche, la fréquence des activités de pêche INDNR et des incidences néfastes sur les écosystèmes;
- relativement bien gérés, et caractérisés par des processus définissables de réglementation de la pêche et de surveillance de la production.

Le développement d'une volonté politique, y compris dans les pays riches disposant de ressources financières et humaines suffisantes pour assurer une bonne gestion, peut prendre du temps et, lorsqu'il est question d'eaux régionales, les interactions sont parfois complexes et conflictuelles comme le démontre le processus actuel de réforme des pêches engagé par l'Union européenne. Néanmoins, plusieurs processus ont été lancés en vue de placer davantage de zones non gérées sous le contrôle d'accords internationaux souverains, d'améliorer l'efficacité des systèmes mal gérés, d'accroître le nombre des activités de pêche bien gérées et de renforcer et rendre plus résistante leur capacité à le rester.

Le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable (le Code) ainsi que les plans d'action internationaux et les directives techniques¹⁶ qui l'accompagnent ont un rôle important à jouer dans ce processus car ils donnent un ancrage à l'engagement politique, une structure dans laquelle les diverses initiatives d'appui peuvent être mises en œuvre et une base à partir de laquelle il est possible de renforcer la capacité de gestion. Bien que les problèmes posés par la mise en œuvre soient parfois considérables, plusieurs initiatives, associées à des mesures incitatives commerciales, ont contribué à amorcer un «cercle vertueux» de systèmes et d'actions susceptibles d'améliorer considérablement les perspectives de pêche durable. Ces initiatives sont notamment la création d'un registre mondial des navires de pêche, la mise en œuvre des mesures de l'État du port pour la détermination des lieux de débarquement et l'enregistrement des captures, les initiatives mondiales et nationales de lutte contre



la pêche INDNR et les stratégies qui visent à introduire diverses formes d'approches fondées sur les droits pour résoudre les problèmes posés par la gestion de la pêche à accès libre.

Il est effectivement possible de réduire la capacité de pêche dans l'ensemble du secteur mais des problèmes spécifiques se posent dans le secteur de la pêche artisanale qui concerne une vaste population souvent confrontée à des conditions très difficiles de pauvreté et de vulnérabilité¹⁷. Les faibles coûts d'investissement et de fonctionnement de la pêche artisanale permettent à un grand nombre de personnes de se procurer des revenus et des aliments et, à l'échelle individuelle, les incidences de ce type de pêche sont généralement plutôt modestes. En revanche, les incidences cumulées sont potentiellement très importantes, les cas de pêche excessive sont par exemple nombreux, mais les pêcheurs artisanaux n'ont guère d'autres moyens d'existence¹⁸ à leur portée. Les approches reposant sur l'attribution de droits de pêche pourraient permettre de rationaliser les efforts et d'améliorer la rentabilité dans le secteur de la pêche artisanale et, en outre, d'accroître la rente tirée des ressources à l'échelle nationale. Cependant, à moins que les avantages ne soient largement partagés au sein des communautés de pêcheurs, cette démarche risque d'aggraver la vulnérabilité si les pêcheurs n'ont pas d'autres moyens d'existence à leur portée ou s'il n'existe pas d'autres formes de protection sociale¹⁹. Diverses approches de gestion communautaire ont été mises au point et appliquées mais lorsqu'il s'agit de concilier la pêche durable et les besoins humains, les résultats varient énormément en fonction de la

Encadré 23

Harmoniser la pêche continentale durable et les besoins des autres secteurs

La pêche continentale tient une place non négligeable dans de nombreuses parties du monde mais est souvent oubliée dans les politiques de développement et quasiment passée sous silence dans les débats relatifs à la pêche durable. Ce type de pêche est confronté à des problèmes importants qui sont liés non seulement à l'intensité de pêche mais aussi aux incidences du développement des infrastructures, du drainage et de la mise en valeur des terres, aux prélèvements d'eau continuels ou périodiques et à l'altération de la qualité de l'eau utilisée à des fins urbaines, industrielles et agricoles. La gouvernance de la pêche continentale et ses conséquences sociales sont importantes et les décideurs commencent aujourd'hui à s'y intéresser. Mais, le développement d'une pêche continentale durable dépendra aussi des politiques et des mesures qui seront mises en œuvre dans beaucoup d'autres secteurs et il exigera un minimum d'interactions stratégiques, des arbitrages sur la valeur des avantages respectifs des ressources spécifiques et une réponse politique qui reste encore à élaborer. Quand les incidences du changement climatique sur les équilibres hydrologiques et, en conséquence, l'augmentation potentielle des besoins de prélèvement d'eau pour l'agriculture et les autres secteurs s'ajoutent à une demande toujours plus pressante en énergie renouvelable, il devient encore plus difficile de défendre les ressources de la pêche continentale et les moyens d'existence des plusieurs millions de personnes qui en dépendent.

¹ R.L. Welcomme, I.G. Cowx, D. Coates, C. Béné, S. Funge-Smith, A. Halls et K. Lorenzen. 2010. Inland capture fisheries. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365(1554): 2881-2896.

situation des ressources et du contexte social et économique²⁰. Le secteur de la pêche continentale est lui aussi confronté au problème que pose l'harmonisation de besoins potentiellement concurrents (Encadré 23).

Dans une optique plus constructive, il est possible de concevoir, pour plusieurs types de pêches de capture, des seuils de tolérance qui favorisent l'accélération du changement en faveur de l'adoption des pratiques durables, s'ils sont judicieusement définis et ont des incidences sur les écosystèmes et la société bien comprises de tous. Ainsi, si les coûts ou les diverses contraintes entraînés par le non-respect des obligations deviennent trop lourds (par exemple les sanctions contre les navires, les flottes et les marchés et les éventuelles pénalités commerciales ou indirectes), les navires, les flottes et les pays de pêche réagiront peut-être avec plus de rapidité et de détermination. De même, quand la hausse des prix des carburants se conjugue à un effort de pêche excessif et que les subventions deviennent politiquement inacceptables, il est beaucoup plus intéressant de se tourner vers une gestion plus rationnelle. Ces changements seraient bénéfiques pour les stocks de poissons pêchés et les prises accessoires mais ils auraient aussi des incidences secondaires telles que l'amélioration de la protection des espèces de poissons, de mammifères et d'oiseaux menacées d'extinction. Il existe plusieurs moyens de pression – il y a des exemples de pressions exercées sur les supermarchés pour qu'ils améliorent leurs pratiques d'achat ou de campagnes conduites sur des questions politiques spécifiques. Des pressions pourraient aussi être exercées sur les flottes, afin de les inciter à respecter les obligations dans l'ensemble de leurs activités (et pas seulement pour des types de pêche ou des navires spécifiques) et sur les pays, afin que toutes les activités de pêche fassent l'objet de critères de bonne conduite.

Changements possibles d'ici à 2030

La décennie actuelle et la prochaine verront probablement des changements majeurs dans l'économie, les marchés, les ressources et les comportements sociaux. Les incidences du changement climatique multiplieront les incertitudes dans un grand nombre de secteurs de l'alimentation, y compris les pêches de capture, et les approches de l'adaptation au climat devront être correctement intégrées dans les processus d'amélioration de la gouvernance des pêches. L'ampleur du passage aux pratiques de pêche durable dépendra aussi partiellement de la façon dont ce passage sera défini: soit, par exemple, en fonction de la conduite des activités (les acteurs du secteur de la pêche conviennent d'actions spécifiques ou signent des engagements plus ou moins contraignants) soit en fonction des résultats (des mesures importantes ou des indicateurs sont mis en place pour confirmer les conséquences de l'utilisation des bonnes pratiques). Elle dépendra aussi de la façon dont la pêche durable est définie, en fonction des espèces ou en fonction des écosystèmes, et dont les actions ou les résultats sont confirmés, au moyen d'une surveillance et d'une accréditation assurées par le secteur privé ou au moyen de normes convenues par les acteurs de tous horizons.

Dans le contexte du cadre politique établi par le Code et les instruments connexes, les systèmes de certification mis en place par le secteur privé, tels que ceux du Marine Stewardship Council et d'autres, jouent déjà un rôle non négligeable, car ils incitent les acteurs du secteur de la pêche à utiliser de meilleures pratiques et exigent une certification des opérations et du régime de gestion des flottes, un contrôle de la chaîne des responsabilités et des garanties pour les clients. Mais, bien que le champ d'application des certifications se soit notablement étendu au cours des cinq dernières années, beaucoup d'activités de pêche restent encore relativement à l'écart des marchés et des facteurs politiques qui rendent la certification intéressante. En outre, il est encore facile de maquiller la provenance de poissons et, compte tenu du coût de la certification et des avantages que l'on peut en retirer en termes d'accès au marché, il est parfois extrêmement intéressant de le faire. Les seuls moyens de lutter efficacement contre cette pratique consistent à disposer partout d'outils de diagnostic rapide pour identifier les espèces ou les stocks ou de mettre en place une surveillance appropriée. Il est extrêmement difficile de faire sortir la certification des marchés mondiaux à



forte valeur, où elle joue un rôle dans la compétition qui existe entre les circuits d'approvisionnement, pour l'introduire sur les autres marchés, où il est beaucoup moins intéressant de l'adopter et où les ressources pour le faire sont encore plus rares.

Pour affiner les estimations de la proportion des pêches de capture qui sont susceptibles de devenir durables, on a classé les régimes de pêche en grandes catégories en fonction de leurs perspectives d'amélioration. Premièrement, il y a les pêches nationales et régionales bien gérées, dont les régimes de gestion se sont considérablement améliorés ces dernières années et qui encouragent la pêche durable et continueront probablement à le faire. La deuxième catégorie se compose des systèmes de pêche nationaux et régionaux qui sont en cours d'amélioration, avec l'entrée en vigueur et la mise en application progressives des mesures de gestion. Une autre catégorie comprend les pêches nationales et régionales qui sont caractérisées par de faibles capacités de gestion, la prédominance des activités de pêche INDNR et, en général, des systèmes de pêche complexes et des contextes de gestion difficiles. Un quatrième groupe correspond à la pêche internationale en haute mer, y compris la pêche profonde, pour laquelle les accords et leur application sont variables selon le régime de gestion de la flotte ou du pays. Il est parfois possible d'encourager l'utilisation des pratiques de pêche responsable au moyen de pressions commerciales mais cette utilisation est, au mieux, partielle et il est difficile de sanctionner les flottes en cas de non-respect. Au demeurant, des protocoles efficaces sont le plus souvent encore en cours d'élaboration dans le cadre du droit international. La dernière catégorie se compose des nouvelles activités de pêche qui sont susceptibles de se développer et pour lesquelles les systèmes de gestion en sont encore à un stade embryonnaire. Une évaluation plus précise du potentiel de changement de la gestion doit encore être réalisée mais si l'on se base sur les estimations antérieures de l'état des captures²¹, plus de 20 pour cent de la production proviennent de stocks surexploités, épuisés ou en voie de reconstitution. Il est irréaliste d'envisager un moratoire sur la pêche pour tous ces stocks tandis que l'adoption d'une approche concertée du changement pourrait raisonnablement ramener ce pourcentage à 10 pour cent (soit quelque 14 millions de tonnes). De même, une part plus importante des 41 millions de tonnes provenant de stocks pleinement exploités pourraient faire l'objet d'un régime plus raisonné tandis que les 11 millions de tonnes fournies par des stocks sous-exploités ou modérément exploités pourraient augmenter, tout cela, bien entendu, dans le cadre d'une gestion bien pensée.

Politiques favorables à l'augmentation de la proportion de pêches durables

Il convient de distinguer les différents domaines auxquels s'appliquent les politiques, et leur évolution potentielle. Les politiques peuvent être globalement qualifiées de: i) directes, lorsqu'elles portent spécifiquement sur le fonctionnement du système de pêche de capture; et ii) indirectes, lorsqu'elles modifient l'environnement plus large avec lequel les personnes, les activités et les communautés interagissent et qu'elles encouragent ou au contraire freinent l'amélioration du fonctionnement et des comportements.

Les politiques directes sont celles qui portent sur la gestion des ressources et leur allocation à des groupes spécifiques, la délivrance d'autorisations et l'élaboration de réglementations, le renforcement des capacités des organismes du secteur, ou encore celles qui ont une incidence sur les prix du carburant et de l'énergie, les coûts d'investissement et le versement éventuel de subventions et enfin celles qui concernent la gestion des marchés et les questions commerciales (y compris l'accès aux marchés et le recours aux sanctions commerciales contre la pêche non durable). Dans la mesure du possible, les politiques doivent être alignées de manière à encourager les bonnes pratiques, éviter les conséquences négatives et décourager efficacement le non-respect des obligations. Ces politiques ont des retombées immédiates dans les zones qui dépendent de la juridiction nationale mais un environnement politique fort au niveau national peut avoir une influence au-delà.

En ce qui concerne les politiques indirectes, plusieurs domaines peuvent être cités. Outre le régime fiscal général et ses répercussions sur les investissements et les revenus et les politiques relatives à l'investissement dans les infrastructures et à leur entretien, plusieurs domaines sociaux entrent en ligne de compte. Ainsi, les politiques liées aux questions de développement plus larges, notamment la parité hommes-femmes et les droits, le travail des enfants, la santé, l'éducation et la sécurité sociale, sont susceptibles d'alléger les pressions dans le secteur des pêches artisanales tandis que les diverses politiques qui favorisent l'autonomie locale peuvent favoriser la création d'environnements propices au développement des initiatives de gestion communautaire.

La clarté et la cohérence des politiques mises en œuvre dans les secteurs liés à la pêche auront aussi une influence sur les perspectives de pêche durable, comme mentionné plus haut dans le cas de la pêche continentale. Il est probable que les politiques qui visent à contrer le changement climatique, moyennant la prise de mesures performantes pour renforcer la résistance face au changement, auront des retombées importantes sur les systèmes de pêche de capture car elles contribueront à alléger la pression sur ce secteur. Dans tous ces domaines, le rôle du renforcement des capacités et de l'amélioration des connaissances sera essentiel et il sera important d'élaborer des politiques efficaces à cet effet et de prévoir notamment des ressources pour financer la production de données et la gestion scientifique dans le secteur de la pêche²².

Il est relativement facile de recenser les domaines dans lesquels il convient d'élaborer des politiques et les approches à adopter pour promouvoir la pêche durable mais leur mise en œuvre effective pose un tout autre problème. Il y a eu trop d'exemples de formulation de politiques qui n'ont pas été suivies d'effets et n'ont pas donné de résultats, voire, dans certains cas, ont eu des conséquences opposées à celles que l'on attendait. Quand des pratiques en vigueur doivent être modifiées en profondeur, quand des intérêts sociaux et politiques sont remis en cause et quand des questions habituellement traitées de manière indépendante doivent être rapprochées, il faut énormément de réflexion et d'efforts pour mobiliser des agents d'horizons très divers et les inciter à agir ensemble.

LES PÊCHES DE CAPTURE: CIBLE DES EFFORTS QUI VISENT LA RATIONALISATION DE L'UTILISATION DES RESSOURCES ET LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Il est probable que la pêche au chalut de fond et le dragage seront ciblés à double titre, en raison non seulement des dégâts potentiels qu'ils provoquent sur les habitats des fonds marins²³ mais aussi de leur consommation relativement élevée de carburant (accompagnée d'émissions de gaz à effet de serre) par quantité de poissons débarqués (voir aussi la page 146). La hausse des coûts de l'énergie peut éventuellement limiter certains des cas les plus extrêmes d'utilisation excessive d'énergie (par exemple, l'utilisation d'engins inefficaces ou une mauvaise performance mesurée en CPUE). Et si les subventions à la consommation d'énergie sont maintenues voire majorées pour que les activités puissent continuer, il est probable que cette démarche déclenche les foudres du grand public et des organisations non gouvernementales (ONG). Plus généralement, la possibilité de structurer la réforme de la pêche de manière à éliminer «la course aux poissons» ou à réduire globalement la surpêche pourrait permettre de gagner sur «trois tableaux» – meilleure rentabilité des navires de pêche, stocks plus florissants, réduction de l'énergie utilisée et des émissions de gaz à effet de serre par unité de production. Pour la pêche pratiquée à plus petite échelle et moins gourmande en énergie, les choix seront sans doute moins extrêmes mais la hausse des coûts du carburant pourrait bien inciter les pêcheurs à limiter les voyages les plus longs qui se soldent par des captures décevantes et décourager la surcapacité sur le long terme.

Les interactions seront forcément plus complexes si les incidences du changement climatique sur la distribution des stocks obligent les flottes à voyager sur de plus



grandes distances et à pêcher sur des surfaces plus étendues, car cela accroîtra l'utilisation d'énergie par unité de production, même si les stocks sont relativement florissants. Dans ce cas, l'adoption d'une approche de surveillance à plus long terme serait justifiée et le choix et la répartition des types d'engins de pêche préférables pourraient changer.

C'est aussi le problème de l'évaluation de l'activité de pêche considérée sur tout son cycle de vie qui est en question, car il faudra investir dans de nouveaux navires et de nouveaux engins, en tenant compte des émissions de carbone et de l'utilisation d'énergie associées. Mais cet investissement devrait être rapidement récupéré s'il s'accompagne d'une meilleure efficacité du carburant, par exemple grâce à une amélioration de la conception des coques de navire, des hélices et des engins de pêche.

Les compromis politiques

Lorsqu'il est question de ressources renouvelables, on part souvent du principe que des droits d'accès garantis et des conditions d'exploitation chiffrées avec exactitude peuvent donner des résultats durables qui soient à la fois efficaces et propres à répondre aux objectifs sociaux plus larges. Une juste évaluation des facteurs externes et un processus transparent d'incorporation de ces coûts permettra aux producteurs de choisir les moyens les plus efficaces de produire de manière proportionnelle aux bénéfices à attendre des produits commercialisés. Ce système peut aussi être utilisé pour intégrer les compensations associées à l'atténuation des effets du changement climatique, par exemple au titre du captage du carbone dans les systèmes aquatiques. Mais il peut y avoir des compromis sociaux et environnementaux plus larges; par exemple, concernant le besoin d'augmenter l'offre en produits halieutiques, il faut trouver un équilibre entre les subventions aux carburants et l'amélioration de la valeur alimentaire des produits. Un autre exemple concerne la nécessité de préserver les communautés et l'économie rurale, qui rendrait nécessaire de trouver un équilibre entre les subventions aux carburants, la sécurité alimentaire locale, l'offre sur les marchés plus importants et les coûts d'opportunité associés au fait d'éviter une crise sociale.

La pression publique

Les pressions exercées par les ONG pour que la pêche adopte des approches moins gourmandes en ressources et en énergie seront un élément important du changement. Mais, si l'on en croit l'expérience tirée d'autres domaines politiques, il est essentiel de disposer d'éléments de preuve indépendants si l'on veut que le débat débouche sur des politiques réalistes et efficaces qui bénéficient d'un vaste soutien. Par conséquent, il sera nécessaire de mobiliser et de motiver un large éventail de parties prenantes, en particulier dans les domaines où le changement risque d'être le plus difficile.

LIMITER LE GASPILLAGE

Les débats actuels sur le débarquement obligatoire des captures, qui sont notamment conduits dans le cadre de la future réforme de la politique commune de la pêche de l'Union européenne, ont permis de mettre en lumière, tant les dilemmes posés par la gestion des quotas dans la pêche multispécifique que les points de vues conflictuels des différentes parties prenantes²⁴ et le rôle croissant que les campagnes publiques ciblées jouent dans la formulation des politiques relatives au secteur de la pêche²⁵. Il est clair aussi que, sous le regard plus attentif du public et alors que, de plus en plus, la façon dont le comportement de la pêche est perçu influence directement de précieux marchés locaux, la perspective de rendre la pêche beaucoup plus flexible, réactive et en prise sur les écosystèmes devient une réalité, d'autant plus que les moyens techniques qui permettent de prendre des décisions en temps réel sur l'activité de pêche, en tenant compte des conditions des stocks, se multiplient. Même les processus mis en œuvre pour débattre de ces questions illustrent une plus grande ouverture et, idéalement, ces débats devraient déboucher sur des réponses du secteur industriel et des stratégies de gestion plus mûrement réfléchies et plus raisonnées, qui pourraient recueillir un large soutien. Compte tenu de la grande diversité des systèmes et des régimes de

gestion qui existent dans le secteur de la pêche de captures, il est peu probable que le débarquement obligatoire des captures devienne la norme du jour au lendemain. Mais les arguments en sa faveur vont probablement prendre du poids et si l'on ajoute que les aspects pratiques des approches écosystémiques de la gestion de la pêche²⁶ sont de plus en plus appréciés, un plus grand nombre d'activités de pêche pourraient adopter le principe du débarquement obligatoire des captures. Dans beaucoup de systèmes de pêche, notamment la pêche multispécifique en eaux tropicales, des quantités importantes de prises accessoires sont déjà débarquées et utilisées.

Des politiques qui promeuvent les stratégies de développement d'une pêche à faible impact et faible consommation d'énergie

Le développement d'une pêche à faible impact et faible consommation d'énergie est de plus en plus considéré comme une réponse pragmatique à la hausse des prix des carburants et aux inquiétudes concernant l'altération des écosystèmes, qui pourrait permettre de réduire la consommation de carburant et les émissions de gaz à effet de serre, améliorer la sélectivité et la valeur des captures, limiter la dégradation des habitats et accroître les bénéfices (voir aussi la page 155). Indépendamment des autres facteurs, le premier élément qui contribue aux économies d'énergie est l'état des stocks de poissons car leur amélioration et une meilleure allocation de l'effort de pêche pourraient réduire considérablement la consommation d'énergie dans un grand nombre d'activités de pêche. En l'absence de nouvelles subventions, voire dans l'éventualité de leur élimination, le prix du carburant pourrait à lui seul inciter les pêcheurs à modifier leurs pratiques en ce sens mais une approche plus stratégique permettrait de procéder à un ajustement plus efficace et de veiller à ce que les intérêts des groupes les plus socialement dépendants soient convenablement pris en compte. Idéalement, il faudrait pour cela mettre en place des mesures incitatives et des mécanismes de transfert qui permettent à ces groupes d'accéder à ces stratégies et d'en tirer parti, moyennant des investissements suffisants dans l'amélioration des navires et des engins, la promotion des marchés et d'autres incitations au changement. Les liens entre la consommation d'énergie et la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont eux aussi importants et il pourrait être intéressant d'étudier les options qui permettent de souligner l'importance du secteur des pêches et d'accéder aux financements destinés aux actions d'atténuation. Si des paiements étaient effectués pour les services écosystémiques, il deviendrait nécessaire de mettre en place une surveillance plus stricte et de déterminer des données de référence et des concepts de meilleures pratiques. Les approches politiques auraient aussi besoin d'être élargies pour mettre en lumière les retombées plus larges de la pêche à faible impact et faible consommation d'énergie, leurs liens avec l'offre et la filière du secteur de la pêche dans son ensemble²⁷ et les moyens grâce auxquels ce type de pêche est intégré dans les pratiques normales.

AMÉLIORER LA GOUVERNANCE

En plus des nombreux mécanismes favorisant la transition vers une économie verte étudiés à Rio+20 (voir Première Partie, sections sur la gouvernance et Rio+20), cette section porte en particulier sur les aspects liés aux sanctions et à la pêche artisanale.

Les sanctions

Les sanctions contre la pêche INDNR vont probablement être durcies et les pays de pêche, en particulier ceux qui pratiquent la pêche en eaux internationales ou avec des accords d'accès ou des autorisations, vont finir par s'entendre sur la nécessité de prendre des mesures vigoureuses et efficaces. Il est peu probable que les grands groupes activistes internationaux relâchent la pression et l'on a constaté que les sanctions commerciales pouvaient avoir des effets directs sur plusieurs types de pêche. La pêche INDNR reste un problème mondial majeur mais de plus en plus d'éléments laissent penser que certaines mesures de lutte commencent à donner des fruits et que les activités de pêche mieux réglementées vont sans doute devenir la norme²⁸. Malheureusement, il pourrait s'avérer plus difficile d'appliquer des sanctions spécifiques



contre l'épuisement des stocks car les questions de l'attribution et de la responsabilité sont certainement plus complexes. Néanmoins, comme on le constate aujourd'hui avec les préoccupations internationales relatives à la gestion des populations de thons, en particulier les stocks de l'Atlantique Est²⁹, il est possible d'influencer les pays concernés et les organismes chargés de la gestion, en recourant à certains types de pressions.

Étant donné que le secteur de la pêche de capture est rarement un secteur majeur de l'économie nationale et qu'il a peu de chances de faire l'objet d'interventions prioritaires immédiates, il est parfois plus efficace de menacer de pénaliser le commerce en général ou d'appliquer d'autres sanctions, par exemple dans d'autres secteurs ou contre des groupes d'intérêts spécifiques, pour lutter contre le non-respect des obligations à l'échelle nationale. Mais, dans chaque pays, les groupes qui souhaitent résister, par des moyens politiques ou autres, peuvent encore tenter de freiner la mise en place d'une gestion plus large et plus efficace dans les systèmes de ressources et d'exploitation les plus complexes. Dans ce cas, il pourrait être nécessaire de conduire une évaluation soignée et précise de l'économie politique de la pêche et de ses bénéficiaires et de concevoir une combinaison adaptée d'incitations et de sanctions utilisant divers canaux, en vue de favoriser le changement.

La pêche artisanale et l'accès aux services publics

Il est largement démontré que beaucoup de communautés qui pratiquent la pêche artisanale sont défavorisées à de multiples égards: choix des sources de revenus, poids commercial, accès aux ressources en terres, pouvoir politique et jouissance des services publics tels que les soins de santé et l'éducation³⁰. Cette concentration de pauvreté et de vulnérabilité fait qu'il est quasiment impossible pour un artisan-pêcheur de renoncer rapidement aux revenus fournis par la pêche et d'abandonner cette activité, soit à court terme, grâce à la diversification des moyens d'existence, soit à long terme, grâce à l'éducation et l'acquisition de compétences. Il sera donc important d'améliorer les services publics et l'aide sociale si l'on veut stopper cette spirale négative, tandis que les interventions spécifiques de réduction de la pauvreté, telles que l'amélioration des soins de santé maternelle et infantile ou les programmes d'alimentation scolaire, peuvent avoir des retombées très positives relativement rapidement³¹. Mais, pour que le changement soit durable et que la relation hommes-ressources soit plus stable, ces initiatives doivent faire partie d'une approche intégrée qui tienne mieux compte des facteurs suivants: le rôle de la pêche en tant que «dernier recours», pourquoi et comment les personnes se lancent dans les activités de pêche ou les abandonnent, l'évolution des liens entre les populations rurales et urbaines, les marchés et l'économie et enfin le poids politique de chacun de ces éléments. De nombreux efforts sont déployés actuellement dans le secteur de la pêche pour mettre en lumière l'importance économique et sociale de la pêche artisanale et faire comprendre qu'il est nécessaire de s'attaquer plus largement aux problèmes de développement³²; l'enjeu sera ensuite de donner à ces problèmes une place centrale dans les programmes de développement économique et les stratégies d'investissement des pays.

NOTES

- 1 Foresight. 2011. *The future of food and farming: challenges and choices for global sustainability*. Rapport final de projet. Londres, The Government Office for Science. 208 pages.
- 2 FAO. 2009. *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2008*. Rome. 176 pages.
- 3 R. Hilborn, 2007. Defining success in fisheries and conflicts in objectives. *Marine Policy*, 31(2): 153-158.
- 4 S.M. Garcia, et R.J.R. Grainger, 2005. Gloom and doom? The future of marine capture fisheries. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 360(1453): 21-46.
- 5 S.M. Garcia et A.A. Rosenberg. 2010. Food security and marine capture fisheries: characteristics, trends, drivers and future perspectives. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365(1554): 2869-2880.
- 6 D. Pauly, R. Watson et J. Alder. 2005. Global trends in world fisheries: impacts on marine ecosystems and food security. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 360(1453): 5-12.
B. Worm, E.B. Barbier, N. Beaumont, J.E. Duffy, C. Folke, B.S. Halpern, J.B.C. Jackson, H. K. Lotze, F. Micheli, S.R. Palumbi, E. Sala, K.A. Selkoe, J.J. Stachowicz et R. Watson. 2006. Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. *Science*, 314: 787-790.
- 7 K.M. Brander. 2007. *Global fish production and climate change*. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(50): 19709-19714.
A.D. Ficke, C.A. Myrick et L.J. Hansen. 2007. Potential impacts of global climate change on freshwater fisheries. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 17 (4): 581-613.
K. Cochrane, C. De Young, D. Soto et T. Bahri, eds. 2009. *Climate change implications for fisheries and aquaculture: overview of current scientific knowledge*. Document technique sur les pêches et l'aquaculture n° 530. Rome, FAO. 212 pages.
E.H. Allison, A.L. Perry, M.C. Badjeck, W.N. Adger, K. Brown, D. Conway, A.S. Halls, G.M. Pilling, J. D. Reynolds, N.L. Andrew et N.K. Dulvy. 2009. Vulnerability of national economies to the impacts of climate change on fisheries. *Fish and Fisheries*, 10(2), 173-196.
- 8 G. Parkes, J.A. Young, S.F. Walmsley, R. Abel, J. Harman, P. Horvat, A. Lem, A. MacFarlane, M. Mens et C. Nolan. 2010. Behind the signs – a global review of fish sustainability information schemes. *Reviews in Fisheries Science*, 18(4): 344-356.
- 9 Banque mondiale et FAO. 2009. *Les milliards engloutis: la justification économique pour une réforme des pêches*. Washington, DC, Banque mondiale et Rome, FAO. 100 pages.
- 10 U.R. Sumaila, A.J. Khan, A. Dyck, R. Watson, G. Munro, P. Tyedmers et D. Pauly. 2010. A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies. *Journal of Bioeconomics*, 12(3): 201-225.
- 11 J.J. Heymans, S. Mackinson, U.R. Sumaila, A. Dyck et A. Little. 2011. The impact of subsidies on the ecological sustainability and future profits from North Sea fisheries. *PLoS ONE*, 6(5): e20239 [en ligne]. [cité le 31 mars 2012]. www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0020239
- 12 D.R. Leal, ed. 2010. *The political economy of natural resource use: lessons for fisheries reform*. Washington, DC, Banque mondiale.
- 13 Nations Unies. 2011. *Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants et à des instruments connexes*. Résolution 65/38. New York, États-Unis. 26 pages.
Stakeholder Forum. 2011. *Monaco message* [en ligne]. [cité le 31 mars 2012]. www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Monaco%20Message.pdf



- 14 S.J. Hall. 2011. Climate change and other external drivers in small-scale fisheries: practical steps for responding. In R. Pomeroy et N.L. Andrew, eds. *Small-scale fisheries management: frameworks and approaches for the developing world*, pp. 132-159. Wallingford, Royaume-Uni, CABI Publishing. 247 pages.
- 15 Op. cit., voir note 9.
- 16 FAO. 1995. *Code de conduite pour une pêche responsable*. Rome, FAO. 41 pp.
- 17 N.L. Andrew, C. Béné, S.J. Hall, E.H. Allison, S. Heck et B.D. Ratner 2007. Diagnosis and management of small-scale fisheries in developing countries. *Fish and Fisheries*, 8(3): 227-240.
- FAO. 2009. *Report of the Global Conference on Small-Scale Fisheries – Securing sustainable small-scale Fisheries: Bringing together responsible fisheries and social development. Bangkok, Thailand, 13–17 Octobre 2008. Rapport de la Conférence mondiale sur les pêches artisanales – Pour une pêche artisanale durable: Associer la pêche responsable au développement social. Bangkok, Thaïlande, 13-17 octobre 2008. Informe de la Conferencia Mundial sobre la Pesca en Pequeña Escala – Garantizar la pesca en pequeña escala: Pesca responsable y desarrollo social unidos. Bangkok, Tailandia, 13-17 de octubre de 2008.* FAO Fisheries and Aquaculture Report/FAO Rapport sur les pêches et l'aquaculture/FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 911. Rome/Roma. 189 pp.
- 18 Banque mondiale, FAO et WorldFish Center. 2010. *The hidden harvests: the global contribution of capture fisheries*. Conference edition. Washington, DC, Banque mondiale. 99 pages.
- D.J. Mills, L. Westlund, G. de Graaf, Y. Kura, R. Willman et K. Kelleher. 2011. Under-reported and undervalued: Small-scale fisheries in the developing world. In R. Pomeroy et N.L. Andrew, eds. *Small-scale fisheries management: frameworks and approaches for the developing world*, pp. 1-15. Wallingford, Royaume-Uni, CABI Publishing. 247 pages.
- 19 C. Béné, B. Hersoug et E.H. Allison. 2010. Not by rent alone: analysing the pro-poor functions of small-scale fisheries in developing countries. *Development Policy Review*, 28(3): 325-358.
- 20 C. Béné, E. Belal, M.O. Baba, S. Ovie, A. Raji, I. Malasha, F. Njaya, M. Na Andi, A. Russell et A. Neiland. 2009. Power struggle, dispute and alliance over local resources: analyzing 'democratic' decentralization of natural resources through the lenses of Africa inland fisheries. *World Development*, 37(12): 1935-1950.
- 21 Op. cit., voir note 5.
- 22 C. Mora, R.A. Myers, M. Coll, S. Libralato, T.J. Pitcher, R.U. Sumaila, D. Zeller, R. Watson, K.J. Gaston et B. Worm. 2009. Management effectiveness of the world's marine fisheries. *PLoS Biology*, 7(6): e1000131 [en ligne]. [cité le 31 mars 2012]. www.plosbiology.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pbio.1000131
- 23 J.G. Hiddink, A.F. Johnson, R. Kingham et H. Hinz. 2011. Could our fisheries be more productive? Indirect negative effects of bottom trawl fisheries on fish condition. *Journal of Applied Ecology*, 48(6): 1441-1449.
- 24 National Federation of Fishermen's Organisations. 2011. *The mixed blessings of celebrity – the fight for fish* [en ligne]. [cité le 31 mars 2012]. www.nffo.org.uk/news/mixed_blessing.html
- 25 I.A. Young. 2011. *Change and continuity in Common Fisheries Policy: a case study of the proposed discards ban*. School of Government and Public Policy, University of Strathclyde. (MSc dissertation)
- J.L. Suárez de Vivero, J.C. Rodríguez Mateos et D. Florido del Corral. 2008. The paradox of public participation in fisheries governance. The rising number of actors and the devolution process. *Marine Policy*, 32(3): 319-325.
- 26 FAO. 2003. *Aménagement des pêches. 2. L'approche écosystémique des pêches*. Directives techniques pour une pêche responsable n° 4 Suppl. 2. Rome. 112 pages.

- 27 P. Suuronen, F. Chopin, C. Glass, S. Løkkeborg, Y. Matsushita, D. Queirolo et D. Rihan. 2012. Low impact and fuel efficient fishing—looking beyond the horizon. *Fisheries Research*, 119-120: 135-146.
- 28 D.J. Agnew, J. Pearce, G. Pramod, T. Peatman, R. Watson, J.R. Beddington et T.J. Pitcher. 2009. Estimating the worldwide extent of illegal fishing. *PLoS ONE*, 4(2): e4570 [en ligne]. [cité le 31 mars 2012]. www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0004570
- 29 Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. 2010. *Quinzième session de la Conférence des Parties Doha (Qatar), 13-25 mars, Compte rendu résumé de la huitième séance du Comité I* [en ligne]. [cité le 31 mars 2012]. www.cites.org/fra/cop/15/sum/E15-Com-I-Rec08.pdf
- 30 C. Béné. 2003. When fishery rhymes with poverty: a first step beyond the old paradigm on poverty in small-scale fisheries. *World Development*, 31(6): 949-975. Op. cit., voir note 17, FAO.
- 31 FAO. 2006. *La microfinance contribue à la réduction de la pauvreté et à la gestion des pêches – politiques de soutien à la microfinance*. Nouvelles orientations dans les pêches – Série de notes de synthèse sur les questions de développement n° 4. Rome. 8 pages.
A. Shepherd. 2011. *Tackling chronic poverty: the policy implications of research on chronic poverty and poverty dynamics* [en ligne]. Chronic Poverty Research Centre. [cité le 31 mars 2012]. www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/Tackling%20chronic%20poverty%20webcopy.pdf
- 32 Op. cit., voir note 17, FAO.
C. Béné, G. Macfadyen et E.H. Allison. 2007. *Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security*. Document technique sur les pêches n° 481. Rome, FAO. 125 pages.



LA SITUATION MONDIALE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE

2012

Œuvrant sans relâche en direction des objectifs du Millénaire pour le développement, la communauté mondiale doit également faire face à d'autres défis urgents et complexes tels que la crise économique généralisée et les effets du changement climatique. C'est pourquoi le rapport de cette année sur La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture met particulièrement en relief le rôle essentiel que jouent les pêches et l'aquaculture, tant pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle que pour la croissance économique. Ce secteur reste en effet l'une des principales sources de protéines animales de grande qualité, sans compter qu'il fait vivre plus de dix pour cent de la population mondiale et contribue à leur bien-être. Le commerce international du poisson a atteint de nouveaux sommets et la production globale ne cesse de progresser. Pourtant, il ne faut pas perdre de vue qu'une multitude de problèmes, allant d'une gouvernance insuffisante à des pratiques contraires à la durabilité environnementale, menacent de fragiliser la contribution précieuse de ce secteur à la lutte contre la faim et la pauvreté.

Le rapport de cette année, se fondant sur les statistiques les plus récentes sur les pêches et l'aquaculture, livre une analyse de la situation et de l'évolution du secteur à l'échelle mondiale. Sont également abordées des questions connexes plus générales, notamment la problématique hommes/femmes, la préparation aux situations d'urgence et l'approche écosystémique des pêches et de l'aquaculture. Un choix d'études apporte un éclairage sur un certain nombre de sujets, qui vont de l'étiquetage écologique aux effets des politiques de gestion des pêches sur la sécurité de la pêche en passant par la certification. Enfin, le lecteur est invité à un tour d'horizon sur les possibilités et les difficultés qui se présenteront aux pêches de capture au cours des prochaines décennies.

Référence bibliographique à citer:

FAO. 2012.

La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2012. Rome. 241p.

ISBN 978-92-5-207225-6 ISSN 1020-5497



9 789252 072256

12727F/1/06.12