



COMITÉ DES PÊCHES

SOUS-COMITÉ DU COMMERCE DU POISSON

Seizième session

Busan (République de Corée), 4-8 septembre 2017

IMPACT DES AIRES MARINES PROTÉGÉES SUR LES MOYENS D'EXISTENCE, LE COMMERCE, L'OFFRE ET LA CONSOMMATION DE PRODUITS DE LA MER

Résumé

Le présent document propose un aperçu des aires marines protégées (AMP) et de leur impact sur le commerce du poisson, qui en retour peut affecter les revenus des communautés de pêcheurs et des acteurs de la chaîne de valeur et avoir des effets sur la sécurité alimentaire. Il fait la synthèse des travaux de la FAO dans ce domaine et fait des suggestions en vue d'activités futures.

Suite que le Sous-Comité est invité à donner:

- Formuler des observations sur les informations fournies et partager les expériences nationales;
- Donner des indications pour les travaux futurs de la FAO dans le domaine des AMP et du commerce, y compris les activités prévues concernant les AMP;
- Recenser les initiatives et les activités de renforcement des capacités auxquelles la FAO peut prendre part en soutenant les États Membres dont le secteur des pêches est affecté par la mise en place d'AMP, en particulier dans les pays en développement et les économies en transition.
- Donner des indications concernant une possible collaboration entre la FAO et d'autres institutions ou des réseaux régionaux en matière d'AMP et de commerce.

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mt559

INTRODUCTION

1. L'utilisation des AMP¹ en tant qu'outil de conservation de la biodiversité pour protéger les écosystèmes marins et inverser le processus de dégradation des habitats aquatiques continue de faire l'objet d'une attention générale, tant au niveau mondial que national. Les gouvernements ont contracté des engagements internationaux par l'intermédiaire de la Convention sur la diversité biologique (CDB), en particulier l'Objectif d'Aichi 11 et la cible 14.5 des Objectifs de développement durable (ODD) qui envisagent d'ici à 2020 de préserver au moins dix pour cent des zones côtières et marines, conformément au droit national et international et compte tenu des meilleures informations scientifiques disponibles. D'après la Base de données mondiale des aires protégées, les AMP (selon la définition de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) dont la protection de la biodiversité est le principal objectif) couvrent 3,4 pour cent des eaux marines mondiales, près de 8 pour cent de l'ensemble des Zones économiques exclusives (ZEE) étant protégés.

2. Les AMP sont par ailleurs de plus en plus mises en avant en tant que mesure de lutte contre la surpêche et l'utilisation non durable des ressources. Les fermetures spatiales, temporelles ou totales des pêches en tant qu'outil de gestion sont utilisées de longue date et sont antérieures au concept actuel d'AMP pour la conservation de la biodiversité. Toutefois, ces fermetures ne sont pas toujours l'approche de gestion privilégiée pour assurer une pêche durable². En outre, les AMP ont souvent des effets négatifs immédiats sur les coûts de la pêche et les revenus qu'elle génère, et elles ne procurent donc pas toujours d'avantages directs pour les pêcheurs, en particulier à court terme dans les zones côtières et continentales et lorsqu'elles sont principalement conçues à des fins de conservation par le biais d'un processus descendant. Les AMP doivent le plus souvent être associées à d'autres mesures de gestion dans le cadre d'une approche écosystémique de la gestion des pêches afin d'éviter d'éventuelles incidences négatives, notamment une pression accrue sur les zones à l'extérieur des AMP. Ceci dit, les AMP peuvent être très utiles dans de nombreux contextes, par exemple pour les pêches qui ciblent des stocks relativement restreints de poissons ou d'invertébrés sédentaires, dans des situations où les données sont peu nombreuses ou pour répondre à des problèmes de prises accessoires dans des zones distinctes ou à des périodes particulières.

3. Le présent document présente un résumé des discussions sur les AMP et leurs interactions avec la pêche, les moyens d'existence et la sécurité alimentaire, et expose les éventuelles répercussions des initiatives en cours sur le commerce du poisson. Sans ignorer l'importance des AMP en haute mer, ce chapitre met l'accent sur les AMP dans les zones côtières où les interactions avec les moyens d'existence fondés sur la pêche sont plus directs. En outre, le présent document met en lumière le rôle de la FAO dans les débats plus généraux concernant les AMP et la pêche.

¹ Il existe plusieurs définitions des AMP. La définition de l'UICN est la plus couramment utilisée: «Une aire protégée est un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés». Selon cette définition, la conservation de cet espace doit être le principal objectif pour qu'il soit considéré comme une Aire marine protégée. Aux fins des Directives techniques sur les aires marines protégées et la pêche (FAO, 2011), la FAO utilise une définition plus large: «...toute aire géographique marine qui, à des fins de conservation de la biodiversité ou de la gestion des pêches, bénéficie d'une meilleure protection que les eaux qui l'entourent, sera considérée une AMP» (p. 9). Il convient également de noter que les règles spécifiques associées aux AMP varient et que différents termes (réserves, zones interdites à la pêche, etc.) sont utilisés selon les pays et les contextes.

² FAO. *Directives techniques pour une pêche responsable*. Les aires marines protégées et la pêche. N° 4, supplément 4. Rome, FAO. 2011. <http://www.fao.org/docrep/017/i2090f/i2090f.pdf>

LES INCIDENCES DES AMP SUR LA PÊCHE ET L'IMPORTANCE DU PROCESSUS

4. La mise en œuvre des AMP dans les zones côtières où les communautés locales dépendent des ressources marines pour leur nourriture et leurs revenus peut être perçue comme négative et ayant des conséquences telles que la baisse des revenus et la perte des moyens d'existence lorsque les pêcheurs sont déplacés. C'est particulièrement le cas lorsque les AMP sont mises en place sans concertation préalable. Par ailleurs, il existe des situations où les AMP sont établies à l'initiative des communautés de pêcheurs, et grâce à leur engagement, car elles sont considérées comme un outil précieux dans ce contexte particulier. Les effets d'une AMP – et son efficacité en matière de conservation de la biodiversité et/ou en tant qu'outil de gestion des pêches – dépendent fortement du processus qui a mené à sa création et de la place accordée à la situation et aux spécificités environnementales, socio-économiques et de gouvernance. Dans les zones côtières où les communautés locales sont directement touchées par la création d'une AMP, il est particulièrement important d'associer les communautés au processus le plus tôt possible.

5. L'établissement d'une AMP implique généralement une redistribution des ressources, et donc une redistribution des droits d'utilisation, des droits foncier, et des richesses, ce qui peut donner lieu à des conflits. Des membres appartenant à la communauté locale, ou des personnes extérieures à celle-ci, peuvent braconner ou pratiquer une pêche illégale. Conformément aux 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 (FAO, 2012), la reconnaissance des droits d'utilisation et des droits fonciers coutumiers légitimes³ est impérative. Des dispositions pour le règlement des différends doivent être intégrées au processus d'élaboration des AMP, ainsi que des plans de gestion connexes permettant d'atténuer toutes sortes de conflits dont ceux liés à la redistribution.

6. Il est en outre primordial que les coûts et les bénéfices des AMP, tant à court terme qu'à long terme, soient bien compris et équitablement répartis. Un coût éventuel pour le pêcheur est une baisse des prises (et donc des revenus), au moins à court terme, en conséquence de la mise en œuvre d'une fermeture. Les communautés côtières établies aux abords des AMP, et en particulier celles qui sont économiquement très dépendantes de la pêche, pourraient donc ressentir de manière disproportionnée les effets de la réduction globale des revenus tirés de la pêche.

7. Les AMP sont également susceptibles de restructurer les opportunités économiques (favoriser le tourisme plutôt que la pêche par exemple). Toutefois, ceux qui bénéficient des activités économiques alternatives favorisées par l'AMP ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux qui tiraient leur revenu de la pêche jusque-là. Ce changement de situation peut modifier le profil démographique des utilisateurs des ressources et des communautés côtières et conduire à des évolutions de l'économie locale, synonymes à la fois d'opportunités et de risques pour les moyens d'existence traditionnels. Ainsi, si les bénéfices tirés des AMP augmentent ailleurs ou profitent à d'autres parties prenantes, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes qui garantissent que ces avantages (économiques et socioculturels) reviennent directement à la communauté, conformément au principe de partage équitable des bénéfices et de l'internalisation des coûts et des bénéfices. Ces mécanismes peuvent impliquer des compensations et, dans les cas où une fermeture partielle ou totale de la pêche est requise, des possibilités alternatives de moyens d'existence durables doivent être identifiées et développées en consultation avec les communautés affectées. Lorsqu'elles sont créées via un processus participatif et dans le respect des droits d'utilisation et des droits fonciers légitimes existants, les AMP peuvent conduire à la protection des zones de pêche (par exemple, démarcation d'une zone côtière exclusive pour les pêcheurs) et à l'amélioration des moyens d'existence locaux lorsque les ressources halieutiques se reconstituent et que les prises augmentent avec le temps, dans l'AMP et les eaux environnantes. Ces bénéfices peuvent ne pas voir le jour immédiatement, même si dans certains cas la réponse biologique positive – et donc l'impact socio-économique – est relativement rapide. Il est également possible que les AMP donnent

³ Pour une définition des droits d'utilisation et des droits fonciers, voir les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers à l'adresse: www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf

lieu à des avantages dans les zones de pêche adjacentes, sous la forme d'une réduction de la variation globale des prises, d'une augmentation des prises ou de la capture de spécimens de plus grande taille et donc de plus grande valeur.

8. Pour résumer, les incidences des AMP et la façon dont les coûts et les bénéfices sont répartis parmi les parties prenantes dépendront des circonstances particulières et de la manière dont l'AMP a été conçue, notamment des accords concernant les droits d'utilisation et les droits fonciers.

LES AMP ET LE COMMERCE DU POISSON

9. Lorsque les AMP ont des répercussions sur la production halieutique et les activités économiques connexes, elles peuvent également affecter le commerce du poisson, ce qui en retour peut affecter les revenus des communautés de pêcheurs et des acteurs de la chaîne de valeur et avoir des effets sur la sécurité alimentaire. Toutefois, les recherches menées dans ce domaine sont peu nombreuses, ce qui a poussé le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition à indiquer dans sa déclaration sur les AMP et la sécurité alimentaire qu'il n'existait pas de lien causal clair entre les AMP et la sécurité alimentaire, les AMP n'étant pas uniformément bonnes ou mauvaises (HLPE, 2014).

10. Dans certains cas, les AMP peuvent être utilisées pour obtenir un avantage concurrentiel (une certification ou un label particulier, en particulier dans les zones où les données manquent), ce qui a pour effet d'ajouter de la valeur à ces pêches et d'accroître les marges bénéficiaires des pêcheurs. Il n'existe que très peu d'exemples à ce jour où la création d'une AMP a clairement permis l'obtention d'une certification ou d'un label «durable» pour les produits de la pêche de la zone. Cependant, avec la multiplication des AMP créées en étroite collaboration avec les communautés de pêcheurs, il est de plus en plus probable que les AMP jouent un rôle positif pour les pêcheurs locaux et dans la certification/labellisation de leurs produits. Les questions de parité et l'attention accordée aux populations autochtones et aux jeunes doivent entrer en ligne de compte lors de l'évaluation de l'impact des AMP sur le commerce local du poisson. Les femmes sont souvent les principaux acteurs des activités post-capture et commerciales, et lors des discussions relatives aux AMP au niveau de la communauté, il faut veiller à ce que leurs intérêts et leurs préoccupations soient bien pris en compte.

ÉVOLUTIONS FUTURES POSSIBLES ET ACTIVITÉS DE LA FAO EN LIEN AVEC LES AMP ET LA PÊCHE

11. L'engagement de la FAO dans les travaux sur les AMP repose sur l'idée qu'avec la progression de la mise en œuvre des AMP, il est fort probable que la discordance avec les aspects halieutiques persiste, car ils sont généralement mal compris et pas toujours bien pris en compte. Les AMP ne sont pas toujours intégrées dans les cadres généraux de gestion des pêches ou ne suivent pas toujours les bonnes pratiques quant aux approches participatives, en particulier dans le cas de la pêche artisanale. En raison de ces problèmes et sur la base des recommandations formulées par le Comité des pêches de la FAO et l'Assemblée nationale des Nations Unies, la FAO a publié des directives techniques sur les aires marines protégées et la pêche en 2011⁴. En vue de diffuser ces directives et de promouvoir la collaboration transversale, plusieurs ateliers régionaux réunissant un large éventail de parties prenantes des AMP et de la pêche ont été organisés. La FAO a également participé à d'autres réunions, conférences, articles et projets dans le domaine des AMP et de la pêche.

12. De nombreuses organisations sont engagées dans les AMP et des fonds substantiels sont versés pour l'établissement des AMP par les gouvernements, les ONG et des fondations partout dans le monde. Mais la plupart le font dans un souci de conservation sans tenir compte du secteur de la pêche et des communautés de pêcheurs. Le dernier Congrès mondial sur les parcs de l'UICN, organisé à Sydney (Australie) en 2014, a recommandé d'augmenter la couverture des AMP de 10 à 30 pour cent. Une préoccupation concrète de la FAO à cet égard est l'augmentation de 60 pour cent, à l'échelle mondiale,

⁴ Voir la note de bas de page 2.

des besoins en nourriture d'ici à 2050. La pêche durable peut jouer un rôle majeur dans la lutte contre la faim et la malnutrition car le poisson représente près de 20 pour cent des apports en protéines animales de la population mondiale et constitue une source vitale de micronutriments essentiels. Si la fermeture de 30 pour cent de l'ensemble des habitats marins entraîne une forte diminution de l'offre de produits de la mer, elle peut donner lieu à des dommages environnementaux plus importants que les bénéfices obtenus de la fermeture des pêches, car l'empreinte écologique des autres sources de protéines animales est connue pour être supérieure à celle de la pêche de capture. En outre, les ressources financières nécessaires pour faire appliquer les fermetures sont susceptibles d'être prélevées sur des fonds attribués à la mise en œuvre et à la gestion durable des pêches, ce qui peut conduire à des dommages plus importants en dehors des aires protégées, diminuant ou annulant les effets positifs des AMP.

13. Il est ainsi urgent et essentiel de continuer à promouvoir une meilleure compréhension de l'impact des AMP sur les pêches et les communautés de pêcheurs – et en particulier sur la sécurité alimentaire et l'éradication de la pauvreté – et d'encourager la communication et le partage des expériences. Grâce à ses compétences techniques et, en tant qu'agence des Nations Unies, à son accès aux processus internationaux, la FAO a un rôle à jouer dans ce domaine, tant dans les actions à l'échelle mondiale qu'en faveur des communautés côtières vulnérables et marginalisées dans les pays en développement. À cet égard, les travaux de la FAO sur les AMP contribuent à rééquilibrer les débats sur les AMP dans une perspective globale, et il apparaît essentiel de continuer et de s'appuyer ce qui a été accompli jusqu'ici.

14. Les AMP et la pêche sont étroitement liées d'un point de vue thématique à d'autres initiatives menées par le Département des pêches et de l'aquaculture de la FAO. Le Comité des pêches a approuvé 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 (Directives sur le pêche artisanale)⁵, qui constituent un cadre important pour le soutien des communautés d'artisans pêcheurs via l'application d'une approche basée sur les droits de l'homme. Les Directives sur la pêche artisanale sont étroitement liées aux Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers qui reconnaissent l'importance d'un accès sûr et équitable aux ressources naturelles pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et des moyens d'existence durables, en particulier pour les groupes vulnérables et marginalisés. Ces deux instruments concernent directement la gestion des AMP, surtout dans le contexte de la pêche artisanale, en particulier pour ce qui est des droits d'utilisation et des droits fonciers, et des droits et responsabilités des acteurs de la pêche artisanale dans le contexte de la pêche responsable et des moyens d'existence durables.

15. Le Département des pêches et de l'aquaculture est invité à continuer d'apporter son soutien à la création de connaissances sur les AMP et la pêche, et à la sensibilisation à ces sujets. Cet engagement peut prendre les formes suivantes:

- participer aux réunions et aux conférences pertinentes afin de renforcer la sensibilisation aux AMP et à la pêche, et aux communautés de pêcheurs et à la sécurité alimentaire, y compris à des manifestations organisées par d'autres programmes des Nations Unies, l'UICN et la CDB.
- continuer de collaborer avec les organisations régionales de gestion des pêches afin de mieux intégrer les AMP en faveur de la conservation dans la gestion des pêches.
- soutenir les pays et les programmes afin d'accroître l'efficacité des AMP en contribuant à mieux faire comprendre la nécessité d'établir des AMP et les processus qui le permettent; les effets positifs et négatifs à court et long terme, à l'intérieur et à l'extérieur des zones désignées, et notamment les effets biologiques sur les stocks de poisson ainsi que les facteurs sociaux et économiques qui touchent les pêcheurs ou les communautés de pêcheurs;

⁵ www.fao.org/3/a-i4356f.pdf

- intégrer les AMP dans les nouveaux programmes de travail sur les droits d'utilisation et les droits fonciers en matière de pêche. À sa trente-deuxième session, le Comité des pêches⁶ s'est félicité des travaux menés jusqu'à ce jour et des activités prévues dans le cadre du Programme de travail mondial (par. 117);
- collecter des connaissances et des informations mondiales sur les AMP à la suite de l'atelier tenu en juin 2015.

⁶ www.fao.org/3/a-i6882f.pdf