



# LA GOUVERNANCE MONDIALE À L'APPUI DE LA PÊCHE ARTISANALE

POLITIQUES DE SOUTIEN À L'APPUI DE LA GESTION  
DES RESSOURCES ET DES MOYENS D'EXISTENCE



# **LA GOUVERNANCE MONDIALE À L'APPUI DE LA PÊCHE ARTISANALE**

**Cette note de synthèse a pour but de:**

**Souligner que les changements intervenant dans la gouvernance internationale et la mondialisation offrent de nouvelles opportunités pour les populations s'occupant de la pêche artisanale**

**Montrer que les principes et règles de la législation internationale infléchissent de plus en plus les cadres nationaux stratégiques et juridiques – y compris ceux des pêches**

**Passer en revue les initiatives nationales visant à renforcer la participation des pêcheurs artisanaux à la gestion des pêches**

**Faire valoir que les instruments nationaux de politiques halieutiques encourageant la co-gestion des ressources ne seront atteints que s'ils sont appuyés par des cadres juridiques favorables**

**Présenter des recommandations de politique et d'action pour aider les pêcheurs artisanaux à exercer leurs droits**

## LES PÊCHES ET LA MONDIALISATION

La mondialisation est à la fois source d'opportunités et de dangers pour une pêche responsable et pour la réduction de la pauvreté parmi les communautés qui dépendent des pêches. Cette note de synthèse examine l'évolution récente du régime mondial de gouvernance et ses incidences sur la gouvernance des pêches au niveau international et national. Elle présente les tendances globales qui commandent la réforme des politiques halieutiques et affectent les composantes de la filière du poisson, du producteur au consommateur, avec un accent particulier sur le commerce. Elle met également en exergue les forces mondiales qui pourraient autonomiser les communautés de pêcheurs, et celles qui pourraient en revanche accroître leur vulnérabilité.

La gouvernance des pêches ne se limite pas à l'application des lois et politiques relatives à la pêche. Un système halieutique est régi par des facteurs ayant trait aux droits et aux moyens d'existence des communautés de pêche, au commerce des produits et services de la pêche, à l'environnement où vivent les poissons et au contexte économique et politique national au sein duquel le secteur opère:

- Les moyens d'existence tirés de la pêche peuvent subir l'influence de plusieurs droits de l'homme, définis ou énoncés dans divers instruments, notamment des lois, codes et accords internationaux et nationaux sur l'égalité entre les sexes, les droits à un travail décent, les droits de l'enfance et ceux des migrants transfrontières.
- Les politiques nationales régissant le secteur des pêches s'inscrivent dans le contexte plus ample de la réflexion et du débat sur les politiques de développement, y compris un accent sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), par le biais des Documents nationaux stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) et de formes de gouvernance plus intégrées, démocratiques et décentralisées (résumées dans le concept de «participation»).
- En ce qui concerne les mers et les océans, la base et le cadre légal pour la réforme de la gouvernance dans le secteur halieutique sont énoncés dans les clauses pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. Il existe toute une série d'autres instruments internationaux, à la fois contraignants et non contraignants, liés à la gestion des océans, qui portent effectivement ou potentiellement sur les pêches, notamment les Accords régionaux sur la mer et le Mandat de Djakarta sur la biodiversité marine et côtière. Ils sont complétés par la prise en compte des frontières écologiques dans les mers et les océans, au moyen de l'initiative des grands écosystèmes marins (LME). La gouvernance des pêches a souvent lieu dans le cadre de la planification d'une plus vaste gestion intégrée des zones côtières (ICAM) au niveau national et sous-national.



FAO/23788/D. Minkoh



- La gouvernance du commerce, de l'environnement et de la sécurité des aliments est souvent inter-reliée. Parmi les instruments régissant le commerce figurent les règles de l'Organisation mondiale du commerce, divers accords commerciaux régionaux et des interdictions de commerce sur des espèces menacées d'extinction (telles que les hippocampes, les tortues de mer, etc.) auxquelles veille la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

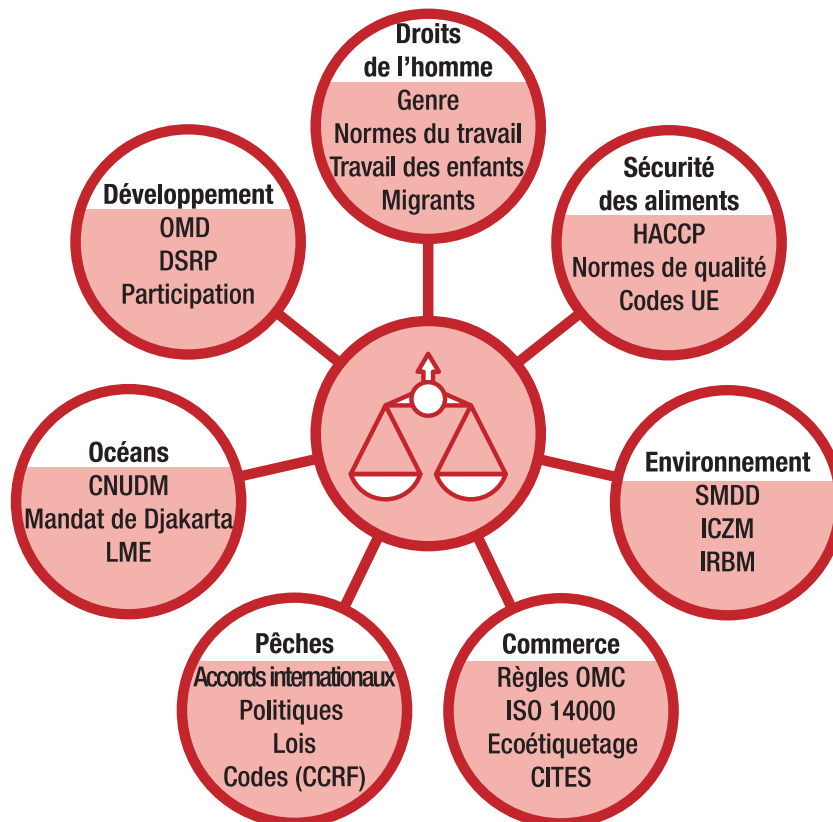
- La gouvernance de l'environnement subit l'influence de processus tels que le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 (SMDD) qui s'est engagé à adopter un aménagement des pêches basé sur l'écosystème d'ici 2015.

- Avec la mondialisation croissante du commerce du poisson, des codes et normes internationales sont élaborés pour réglementer la capture, la transformation et la vente de poisson et de produits de la pêche, notamment la série de l'Organisation internationale de normalisation ISO14000, un système certifiant le respect des directives environnementales dans la production, la transformation

et le commerce, la législation HACCP (analyse des risques – points critiques pour leur maîtrise), ainsi que diverses normes de qualité pouvant être fixées par les grands acheteurs, comme les chaînes de supermarchés, ou par les organes régionaux, tels que la Commission européenne qui dispose de critères de qualité rigoureux pour la production et l'importation de produits alimentaires.

C'est dans ce contexte plus ample que les instruments de gouvernance des pêches s'inscrivent pour mener à bien leur tâche de réglementation du système des pêches. Si la plupart de ces instruments visent spécifiquement à réglementer la capture du poisson (qui peut pêcher quel poisson, quand et comment, et à l'aide de quelle méthode), ils sont de plus en plus complétés par d'autres instruments, comme le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable (1995), qui englobent un éventail de questions plus approfondi et plus vaste portant sur les pêches et l'aquaculture, de l'environnement et ses écosystèmes aux activités après récolte, et des problèmes d'équité à ceux de gestion des stocks halieutiques.

**LOIS, NORMES ET CODES INTERNATIONAUX RÉGISSANT LE SYSTÈME ET LA FILIÈRE DES PÊCHES**



## **GOUVERNANCE MONDIALE: RENFORCER L'ACCENT SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET LES PÊCHES ARTISANALES**

Des années de modes de consommation et de production effrénés et non viables, dans la quête d'une croissance et d'un développement économiques, ont compromis l'intégrité de l'environnement et creusé le fossé des inégalités dans la distribution de la richesse. La prise de conscience croissante des risques que peut poser cette poursuite sans relâche de modèles de consommation et de production au bien-être et à la qualité de vie de la communauté mondiale, dans son ensemble, s'est traduite par une modification graduelle de la pensée et de la définition de priorités et de stratégies au niveau international.

C'est à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992 à Rio de Janeiro – et par le biais de son programme Action 21- que le concept de développement durable s'est affirmé officiellement et a été consacré par la communauté internationale, marquant le début d'une nouvelle ère en matière de gestion des ressources naturelles. Surtout, la Déclaration de Rio a reconnu que «les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable» (Principe 1) et que l'élimination de la pauvreté par la coopération internationale est une «condition indispensable du développement durable» (Principe 5).

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) énoncés en 2000 ont placé l'éradication de la pauvreté extrême et de la faim au cœur des priorités mondiales et exhorté à constituer un partenariat mondial pour le développement. Pour atteindre ces objectifs, il faut parvenir à une meilleure gouvernance à l'échelle internationale et dans chaque pays.

En vertu du Plan d'application du Sommet mondial du développement durable (2002), «l'élimination de la pauvreté est le principal défi auquel est confronté le monde d'aujourd'hui, et un élément essentiel du développement durable, en particulier pour les pays en voie de développement». Le Plan a reconnu que la mondialisation et l'interdépendance offrent de nouveaux débouchés pour le commerce, l'investissement et les flux de capitaux, qui, associés aux progrès technologiques, pourraient contribuer à la croissance économique, au développement et à une meilleure qualité de vie. Toutefois, il a mis en garde que la mondialisation «devrait être pleinement intégrée et équitable» et qu'un traitement spécial et différencié, comme les préférences d'accès aux marchés, devrait être réservé aux pays les moins avancés.

En tenant compte de l'appel des Nations Unies, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont situé les besoins et intérêts des pays en développement au cœur du programme de travail adopté dans la Déclaration ministérielle de Doha de 2001.<sup>1</sup>

Les vingt dernières années ont vu d'autres développements importants pouvant affecter les droits des pêcheurs et d'autres communautés rurales et améliorer leurs moyens d'existence. L'application du droit à la nourriture (Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948) a reçu une nouvelle impulsion lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996 par la réaffirmation du droit à une nourriture adéquate pour tous et du droit fondamental d'être libéré de la faim.

Durant cette période, les instruments internationaux liés aux droits de l'homme ou à l'environnement ont également accordé une attention sans égal aux questions de genre. Par exemple, la Plat-forme d'action de Beijing de 1995 adoptée par la quatrième Conférence mondiale sur les

femmes envisageait des réformes législatives et administratives pour garantir l'égalité entre les sexes dans l'accès aux ressources naturelles, y compris les droits de succession.

Cette vague de réforme mondiale de gouvernance n'a certes pas épargné la gestion des océans et des pêches. Depuis l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM), plusieurs instruments internationaux importants sur la pêche ont été adoptés et de nouveaux organes régionaux des pêches créés pour encourager la coopération régionale. La plupart de ces instruments portent essentiellement sur la pêche hauturière, et, s'ils ne traitent pas des petites pêches, ils reconnaissent les exigences particulières des nations en développement.

L'instrument international le plus influent en matière de pêche adopté depuis 1982 est sans doute le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995. Le Code présente des principes et des normes volontaires, applicables à la conservation, à la gestion et au développement des pêches, et reconnaît l'importance socioéconomique des petites pêches et la nécessité de protéger les droits des pêcheurs.

Les pêcheurs ont également des droits en tant que travailleurs. L'Organisation internationale du travail (OIT) a élaboré des normes fondamentales afin de fournir un jeu minimum de règles pour le travail dans l'économie mondiale. La plupart de ces règles, toutefois, ne comprennent pas les pêches artisanales, car elles ne s'appliquent qu'aux navires enregistrés et excluent expressément les bateaux de pêche côtière. Cependant, reconnaissant la nécessité d'affronter les besoins et problèmes spécifiques du secteur halieutique, l'OIT a convenu en 2004 d'élaborer des normes de travail distinctes pour ce secteur.

<sup>1</sup> Organisation mondiale du commerce, quatrième Conférence ministérielle, 9-14 novembre 2001, Doha (Qatar). Déclaration ministérielle adoptée le 14 novembre 2001. ([http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/minded\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/minded_e.htm))



# GOVERNANCE MONDIALE DU COMMERCE

Le système multilatéral qu'incarne l'OMC a largement contribué à la croissance économique, au développement et à l'emploi au cours des cinquante dernières années. Tous s'accordent à reconnaître que le commerce international peut jouer un rôle essentiel dans la promotion du développement économique et de la réduction de la pauvreté. L'enjeu consiste à veiller à ce que tous les peuples tirent profit des nouvelles opportunités et des gains sociaux que le système de commerce multilatéral engendre. D'où la nécessité d'efforts continus pour garantir que les pays en développement obtiennent une part équitable de la croissance du commerce mondial, proportionnée à leur contribution et aux exigences de leur développement économique. Dans ce contexte, un accès facilité au marché et des règles équilibrées sont importants.

Compte tenu de la vulnérabilité particulière des pays moins avancés et des difficultés structurelles auxquelles ceux-ci se heurtent dans l'économie mondiale, l'OMC a conféré une certaine flexibilité dans l'application des principes fondamentaux sous-tendant le système d'échanges multilatéraux. Des exceptions au principe de commerce sans discrimination, sous le nom de «traitement de la nation la plus favorisée» (MFN), ont été autorisées par la création d'accords de libre-échange conférant aux pays en développement un accès spécial à certains marchés.

Ceci est illustré par le régime spécial dont bénéficient les pays d'Asie, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) pour exporter certains produits de la pêche, comme le thon en boîte, vers le marché européen. En vertu de l'Accord de Cotonou de 2000, le thon en boîte venant des États ACP est exporté en franchise de droits vers le marché européen, tandis que le thon en boîte d'autres pays est assujéti à un droit de 24 pour cent (tarif MFN).

Des arrangements similaires ont été conclus par les pays en développement avec les États-Unis et le Japon. Si ces mécanismes d'accès spécial ont aidé à développer et à soutenir les industries locales dans les pays ACP, il ne faut pas oublier qu'ils ont été conçus comme arrangements temporaires sujets à modifications dans le temps. Avec la baisse générale des droits d'importation, qui devraient être réduits encore davantage dans le cadre de l'Agenda de développement de Doha, les préférences commerciales seront vraisemblablement en perte de vitesse ces prochaines années, comme il s'est avéré dans d'autres secteurs de l'économie (par exemple, le sucre).

Une conséquence de l'intégration croissante des économies nationales dans l'économie mondiale est que

de nombreux pays cherchent des modèles juridiques intérieurs convenant aux partenaires étrangers, comme l'illustre la récente évolution du cadre gouvernant la sécurité du poisson et des produits dérivés du poisson dans les pays en développement, où les exportations de crustacés sont une source importante de revenus. Dans ces pays, les réglementations sur la sécurité du poisson sont fortement influencées par les règles applicables dans les pays d'importation, essentiellement l'Union européenne, les États-Unis et le Japon. Pour répondre à la demande des consommateurs, l'Union européenne et les États-Unis ont renforcé, au cours des dix dernières années, leurs règlements de sécurité sanitaire des aliments, notamment en rendant juridiquement contraignante l'application du système HACCP pour les crustacés importés, ayant pour conséquence que les pays en développement ont de plus en plus de mal à exporter leurs poissons et produits halieutiques vers ces marchés.

Depuis la CNUED, de nombreux mécanismes de certification et codes de pratiques ont été mis au point pour promouvoir le développement durable des ressources halieutiques. Bien qu'il n'y ait guère de preuves que l'intensification de ces mécanismes et codes ait un impact négatif sur les producteurs des pays en développement, il ne fait aucun doute que ceci crée un obstacle supplémentaire pour les pêcheurs artisanaux qui veulent exporter leurs produits. Par exemple, les autorités des États-Unis n'acceptent que des crevettes provenant de pêcheries utilisant des dispositifs certifiés d'exclusion des tortues (TED), compliquant ainsi la vie à tous les producteurs, et tout particulièrement aux pêcheurs artisanaux souhaitant exporter leurs produits aux États-Unis. Équiper les filets avec des dispositifs adéquats demande des investissements que la plupart des pêcheurs artisanaux ne peuvent se permettre.

## BÉNIN: EXPORTATIONS DE CREVETTES

Après le coton, les crevettes sont le deuxième produit d'exportation du Bénin. Si les exportations de produits congelés sont faites par les petites entreprises, toutes les crevettes sont attrapées par des pêcheurs artisanaux dans les eaux côtières saumâtres, les estuaires et les lacs. Entre 1995 et 2002, le Bénin a exporté en moyenne 430 tonnes de crevettes par an, principalement vers les pays de l'Union européenne.

Avec le resserrement des réglementations UE sur les contrôles sanitaires de produits halieutiques et l'incapacité du Bénin de s'y conformer, une suspension des exportations de crevettes vers l'Europe a été imposée par l'Office alimentaire et vétérinaire de la Commission européenne en 2003.

Dans ce contexte, le ministère chargé des pêches a été sélectionné par le Secrétariat UE/ACP pour la mise en oeuvre d'un projet biennal – Amélioration de l'état sanitaire des produits de la pêche (SFP) – afin de contribuer au renforcement des capacités pour se conformer aux normes européennes et développer de nouvelles stratégies visant à accroître la capacité des pêches tant industrielles qu'artisanales d'accéder aux marchés et, plus particulièrement, le droit d'exporter vers l'Union européenne.

Ce projet a collaboré étroitement avec d'autres initiatives de développement en faveur des petites pêches dans le pays, à savoir le Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche (PMEDP) et le projet du FIDA/BAfD (Fonds international de développement agricole/Banque africaine de développement). Les synergies engendrées par cette collaboration ont donné lieu à diverses activités:

- formation des pêcheurs et des poissonniers en matière de HACCP, bonnes pratiques (GMP), bonnes pratiques d'hygiène (GHP) et bonnes pratiques environnementales (GEP);
- renforcement des capacités en systèmes de contrôle internes;
- diffusion des lois et règlements applicables à la crevetteculture.

Grâce à ces interventions conjointes, en 2005, l'UE a convenu de restituer l'autorisation d'exportation au Bénin, à condition que des mesures ultérieures soient prises et suivies d'inspections.

## INSCRIRE LES PRINCIPES ET LES RÈGLES DU DROIT INTERNATIONAL DANS LES CADRES STRATÉGIQUES ET JURIDIQUES NATIONAUX

Si l'évolution du régime mondial de gouvernance au cours des vingt dernières années a été remarquable, sa capacité d'améliorer la gouvernance au sein d'un pays dépendra, en grande partie, de la volonté et de la capacité de chaque gouvernement de traduire les nouveaux principes en actions au niveau national.

Au cours des dix dernières années, de nombreux États ont révisé leur politique nationale et leur cadre juridique pour affronter le concept de développement durable et autres principes énoncés par la CNUED dans le cadre des plans nationaux de développement et des documents stratégiques de réduction de la pauvreté. De même, les instruments de politique sectorielle gouvernant les ressources naturelles telles que forêts, eaux, faune et flore sauvage et pêches, ont été réévalués et reformulés afin d'incorporer ce concept dans la pierre d'assise de ces instruments.

Dans le domaine des pêches, cette réorientation s'est traduite par une contrainte supplémentaire – en termes de durabilité institutionnelle et sociale – pour les objectifs d'aménagement existant déjà, comme la production maximale soutenable (MSY) et la production économique maximale (MEY), liés essentiellement aux processus de production. La gestion durable des pêches s'aligne de plus près sur le concept d'utilisation optimale des ressources halieutiques reconnu par la Convention du droit de la mer, en ce sens qu'elle prévoit des compromis entre des optima écologiques, économiques et sociaux et les enjeux de justice sociale et de droits d'accès historiques. La législation des pêches passée depuis la CNUED reflète ce revirement de pensée et comporte généralement une référence à la fois à la pérennité de la base de ressources et à celle des communautés de pêcheurs, par exemple par un engagement envers la réduction de la pauvreté au sein de ces communautés.



### LE CODE DE CONDUITE ET SES DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA PÊCHE ARTISANALE

«Reconnaissant l'importance de l'apport de la pêche artisanale et de la pêche aux petits métiers en matière d'emploi, de revenu et de sécurité alimentaire, les États devraient protéger de manière adéquate les droits des pêcheurs et des travailleurs du secteur de la pêche, particulièrement de ceux qui pratiquent une pêche de subsistance, artisanale et aux petits métiers, à des conditions de vie sûres et justes ainsi que, le cas échéant, à un accès préférentiel, à des fonds de pêche traditionnels et aux ressources se trouvant dans les eaux relevant de la juridiction nationale» (Article 6.18 du Code de conduite pour une pêche responsable)

«Reconnaissant que les droits existants des communautés de pêcheurs sont un élément fondamental pour le succès d'un système d'aménagement des pêches» (Section 2.7.4 – FAO. 2006. *Accroissement de la contribution des pêches artisanales à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire.*

FAO Directives techniques pour une pêche responsable. No. 10. Rome, FAO. 90p.)

« Lors de la conception de mesures d'aménagement, il serait pertinent d'envisager celles qui offrent un accès exclusif ou préférentiel pour les petites pêches » (Section 2.7.6 - FAO. 2006. *Accroissement de la contribution des pêches artisanales à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire.*

FAO Directives techniques pour une pêche responsable. No. 10. Rome, FAO. 90p.)

« La reconnaissance universelle de l'importance de la pêche artisanale aiderait également à garantir une meilleure structure des règlements et accords commerciaux internationaux de façon à offrir aux pêches des avantages plutôt que d'aboutir à leur marginalisation » (Section 2.8.4.1-FAO. 2006. *Accroissement de la contribution des pêches artisanales à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire.* FAO Directives techniques pour une pêche responsable. No. 10. Rome, FAO. 90p.)

Sources: FAO. Code de conduite pour une pêche responsable. Rome, FAO. 1995. 41 pp.

FAO. 2006. *Accroissement de la contribution des pêches artisanales à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire.*

FAO Directives techniques pour une pêche responsable. No. 10. Rome, FAO. 90p.

### EXEMPLES DE LOI SUR LES PÊCHES:

La principale loi sur les pêches du Sénégal (Fisheries Act n°98-32 de 1998) stipule que l'Etat devrait définir une politique visant à protéger et à conserver les ressources halieutiques et à garantir leur utilisation durable de façon à préserver l'écosystème marin.

En Afrique du Sud, la "Marine and Living Resources Act" (loi n°18 de 1998) stipule qu'un des objectifs de cette législation est d'atteindre un équilibre entre l'utilisation optimale et le développement écologiquement soutenable des ressources marines.



# DECENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DES PÊCHES

La nécessité d'améliorer la gouvernance et de parvenir à une utilisation durable des ressources halieutiques a porté les décideurs à remettre en cause l'efficacité des approches de gestion du sommet à la base ou de contrôle-commande dans les pêches. Les principales critiques émises à l'encontre de ces approches sont notamment:

- (1) le manque de participation des groupes intéressés au processus décisionnel, ce qui se traduit par un manque de base légitime pour les règlements ou les mesures d'aménagement et, de ce fait, par leur non respect;
- (2) l'exécution et la mise en application dépendent fortement des capacités techniques et sont trop coûteuses; et
- (3) le manque d'incitations et de capacités, pour les utilisateurs des ressources, de revendiquer et de défendre leurs droits à l'égard des ressources halieutiques, compte tenu de leur vulnérabilité et de l'exclusion sociale<sup>2</sup>.

Dans le monde entier, au cours des quinze dernières années, on a assisté à la réorientation du régime de gestion des pêches d'un contrôle étatique vers des systèmes de co-gestion. La co-gestion peut être définie comme une approche de partenariat par laquelle le gouvernement et les usagers des ressources partagent la

responsabilité et l'autorité sur l'aménagement d'une pêcherie ou d'une zone, en se fondant sur la collaboration entre eux et avec d'autres parties prenantes. Elle peut revêtir de multiples formes en fonction du contexte local qui vont de la simple consultation des parties prenantes à la délégation des pouvoirs de gestion des pêches à des communautés locales ou groupes identifiés.

La co-gestion et la décentralisation sont synergiques, mais les initiatives en faveur de l'une ou de l'autre ne sont généralement pas lancées conjointement ou systématiquement. Il semble que dans le contexte des pêches, la co-gestion est souvent lancée en premier, suivie, le cas échéant et ultérieurement, par la décentralisation des institutions halieutiques.

L'adhésion des gouvernements à la co-gestion devrait porter à la création d'un environnement favorable grâce à l'adoption d'un cadre stratégique et juridique d'appui à la co-gestion et la mise en œuvre de politiques, lois et réglementations définies.

En Afrique de l'Ouest, le PMEDP (Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche) a lancé un projet pilote sur la co-gestion des pêches intérieures au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Ghana et au Mali, et un aménagement conjoint du littoral au Congo, au Gabon, en Guinée et en Mauritanie.

## EXEMPLES DE CO-GESTION

**Parmi les pays en développement, les Philippines ont joué un rôle de leader dans la création de mécanismes de co-gestion des pêches et délégation des pouvoirs de gestion. Le gouvernement a formalisé le transfert de l'autorité de l'aménagement des pêches aux municipalités en votant un «Local Government Code» en 1991, consolidé par la suite par une autre législation, le Code de la pêche, en 1998. Récemment, d'autres pays comme l'Indonésie et le Cambodge ont adopté de nouvelles politiques et lois soutenant la co-gestion des pêches.**

**En pratique, la participation communautaire à l'aménagement des pêches se fait notamment par des comités multipartenaires comme au Sénégal, avec la création de conseils locaux pour les pêches artisanales, ou en Ouganda, avec la mise en place d'unités de gestion de plage, et d'organisations professionnelles comme à Madagascar avec la participation active du Groupement des armateurs à la pêche crevette.**

**En décembre 2001, la responsabilité des licences de pêche dans les lacs George et Edward de l'Ouganda a été transférée du gouvernement central aux autorités locales travaillant en partenariat avec des Unités de gestion de plage nouvellement créées (BMU). Ceci a été facilité par une nouvelle politique halieutique s'efforçant de promouvoir la co-gestion des pêches et l'amendement des lois nationales sur les licences aux navires de pêche. Les licences sont attribuées par un système de négociation participatif, transparent et comptable, faisant intervenir les communautés, les chefs locaux, les gouvernements locaux et le Département des ressources halieutiques. L'accès est mis clairement sur la répartition équitable des licences de pêche, prenant en compte l'équilibre entre les sexes et la dépendance des moyens d'existence, et attribuant aux groupes précédemment marginalisés tels que les travailleurs de la pêche et les femmes, une part garantie des nouvelles licences de pêche disponibles.**

Source: ILM. (2004). Lakes and livelihoods: integrated lake management in Uganda. Integrated Lake Management Project/Marine Resource Assessment Group. Londres. Voir: [www.ilm.mrag.co.uk](http://www.ilm.mrag.co.uk)

<sup>2</sup> Voir : FAO. 2005. Réduire la vulnérabilité des communautés de pêche artisanale mène à une pêche responsable. Nouvelles orientations dans les pêches - Série de notes de synthèse sur les questions de développement, No. 01. Rome. 12 pp. Également disponible sur: <http://www.sflp.org/briefs/fr/01.pdf>



La délégation des pouvoirs de gestion des pêches aux communautés locales ou aux groupes de pêcheurs a peu de chances d'être efficace à moins d'octroyer à ces communautés ou groupes l'autorité pour faire respecter les mesures d'aménagement des activités de pêche au sein de leur territoire de juridiction. La plupart du temps, les gouvernements centraux ont jusqu'ici résisté à ce type de demandes en argumentant que l'application effective est une prérogative de l'État, ou de peur que cela porte à la constitution de milices armées qui pourraient compromettre l'ordre public.

Toutefois, il est attesté que les États, dans certaines conditions, sont disposés à permettre aux communautés locales de prendre part à la surveillance et au respect de la loi. En Indonésie, la loi sur les pêches n° 31 de 2004 prévoit la participation des communautés à l'application de la loi par le signalement des violations des lois et règlements sur la pêche par les communautés locales. Une Initiative de promotion de la surveillance participative a été lancée avec l'appui du PMEDP, par le biais d'un projet pilote en Guinée, afin de montrer que la participation des communautés locales de pêcheurs à la surveillance et à l'application peut améliorer le respect des règles locales sans porter préjudice à l'ordre public. D'autres pays de la région ont manifesté leur intérêt à l'expérience guinéenne et sollicité le soutien de PMEDP.



## SURVEILLANCE PARTICIPATIVE EN GUINÉE (PROJET PILOTE PMEDP)

La participation des communautés de pêcheurs à la gestion des pêches et la surveillance des activités côtières ont été reconnues par le Gouvernement guinéen lors de l'adoption de l'Ordre Ministériel n°00676/MPA/SGG/2006 du 2 février 2006. Celui-ci prévoit la création de comités de développement des débarcadères, constitués de représentants des organisations ou associations socioéconomiques locales. Ces comités sont chargés, en partenariat avec le Centre national de surveillance des pêches, de faire respecter la loi dans les zones de pêches artisanales. À cette fin, ils ont la liberté de désigner des informateurs parmi les pêcheurs opérant dans la zone et appartenant à une association locale. Ces informateurs, qui reçoivent une formation spéciale en surveillance des pêches (législation, utilisation GPS et radio, etc.), doivent signaler à des agents de contrôle détachés dans la zone toute violation des règlements locaux des pêches, en particulier l'incursion de navires de pêche industriels dans la zone de pêche artisanale. Ces derniers auront l'obligation légale d'intervenir et, le cas échéant, de prendre toutes les mesures nécessaires dans les limites de la loi sur la pêche.

Source: PMEDP <http://www.sfp.org/>

## GOVERNANCE ET DÉMOCRATISATION

Faute d'une amélioration de la gouvernance tant à l'échelle internationale que nationale, il sera impossible d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, portant sur la réduction de la pauvreté (OMD 1) et sur l'environnement durable (OMD 7). S'il n'existe pas de définition universelle du concept de gouvernance, on convient néanmoins qu'il se réfère largement aux processus décisionnels et aux cadres institutionnels visant à faciliter ces processus. La gouvernance englobe, entre autres, la participation, la transparence, l'obligation redditionnelle et l'information. Et tous conviennent qu'une meilleure gouvernance devrait être une priorité dans tous les pays.

Dans les pays en développement, une mauvaise gouvernance a souvent été mise en cause comme responsable des maux de la société. Ainsi, ces dernières années, l'aide internationale au développement a été de plus en plus subordonnée à l'amélioration de la gouvernance. Cette approche a incité de nombreux pays en développement à lancer des processus de démocratisation et de décentralisation afin de promouvoir la primauté du droit et l'équité sociale. Ces processus, toutefois, sont encore incomplets faute de volonté politique, de moyens administratifs et/ou de ressources financières. En outre, dans de nombreux cas, la viabilité à long terme des institutions décentralisées fait encore défaut. En particulier, des efforts doivent être déployés pour soutenir la délégation des pouvoirs du niveau central à l'échelon local par le transfert de ressources financières adéquates.



## DROITS ET OBLIGATIONS DES PÊCHEURS ARTISANAUX

La tendance à la conversion des pêches d'État ou à accès libre vers des régimes d'accès privé, réservés à des groupements d'utilisateurs ou aux communautés, ainsi que le passage à la co-gestion des pêches et le meilleur accès aux marchés mondiaux, offrent de nouvelles opportunités pour les pêcheurs artisanaux, mais constituent aussi de nouvelles menaces. Dans un contexte d'appauvrissement des ressources halieutiques, il sera de plus en plus difficile de laisser entrer de nouveaux participants dans les petites pêches, réduisant ainsi pour les communautés locales, la gamme de possibilités de stratégies de moyens d'existence. Des signes montrent également que l'ouverture croissante des marchés mondiaux, en valorisant les ressources, attire les convoitises ou bien encourage les pêcheurs, là où l'accès est déjà limité, à intensifier leurs activités.

L'introduction de régimes d'accès limité s'est traduite par la création de droits de propriété des ressources halieutiques et de mécanismes pour l'allocation de ces droits. Un régime de droits de propriété peut être un régime de propriété étatique, privé ou communautaire. Le plus universel est le régime de propriété étatique, où l'État est le gardien de la ressource et peut choisir d'allouer des droits aux individus ou groupes, plus couramment par des systèmes de licences ou de permis.

Le régime de propriété commune par lequel une communauté locale détient des droits exclusifs de récolter du poisson dans une zone géographique donnée est le régime de prédilection de nombreuses pêches artisanales. Il est courant que les États stipulent législativement des zones de pêche artisanales côtières d'utilisation exclusive des pêcheurs artisanaux. Dans ces cas, les droits de propriété commune sont faibles car l'existence même de ces droits dépend entièrement de la volonté et de la capacité de l'autorité centrale ou locale, selon le cas, de contrôler efficacement l'accès à ces zones, par exemple, pour empêcher les incursions de navires de pêche industriels dans la zone exclusive.

La co-gestion, en faisant intervenir les communautés locales ou les groupes de pêcheurs dans le processus décisionnel et en leur transférant des pouvoirs de gestion et de mise en œuvre, élargira le champ des droits de pêche de ces communautés ou groupes tout en les renforçant. Ces droits ne seront plus limités à un droit d'accès mais comprendront également un droit de gestion et de contrôle de l'accès par des membres n'appartenant pas à la communauté ou au groupe.

La nature des droits de pêche, en particulier s'ils constituent ou non des droits de propriété, a été abondamment débattue. Le degré de propriété est couramment déterminé par la solidité des diverses caractéristiques de transférabilité, durabilité, sécurité et exclusivité de la propriété. Que ces droits soient classés dans la catégorie de propriété, droits d'usage, licences ou permis, la question centrale demeure: que peuvent faire

les détenteurs avec ces droits (transférabilité), dans quelle mesure risquent-ils de se les voir ôter (durabilité, sécurité) ou de supporter une intrusion (exclusivité).

Si la transférabilité est la principale caractéristique définissant la plupart des droits de propriété, elle n'est pas aussi importante dans le contexte des pêches artisanales, car celles-ci sont rarement gérées par des systèmes de contingents. Elles peuvent, toutefois, être gérées par des systèmes de licences qui peuvent être limitées en nombres et rendues cessibles, conférant par là même un droit d'accès au détenteur de la licence.

La durabilité est un aspect important car elle affectera le comportement des détenteurs des droits: plus la durée du droit est longue, plus les détenteurs ont intérêt à agir de façon responsable. La sécurité se réfère à la reconnaissance légale du droit et à la capacité du détenteur de le protéger. L'exclusivité est le droit de détenir et de gérer le droit sans ingérence de l'extérieur.

Dans toute société, le degré de vulnérabilité ou solidité de ces droits sera évalué à l'aune de la place et de la protection accordée par la loi, de la capacité du système judiciaire de les défendre et de la capacité des détenteurs des droits d'y faire appel pour redresser un tort. Jusqu'à présent, rares sont les gouvernements disposés à reconnaître aux communautés locales ou groupes de pêcheurs un statut d'entités légales capables de détenir des droits sur les pêches, les empêchant ainsi d'intenter une action en justice afin de défendre leurs intérêts.





# RENFORCER LA GOUVERNANCE DES SYSTÈMES DE PÊCHES: QUI FAIT QUOI?

L'influence croissante des instruments de gouvernance mondiale et l'autonomisation locale permettent aux professions de la pêche de tirer parti des opportunités pour améliorer la gestion et le développement des pêches. Par exemple, les gouvernements peuvent être tenus de rendre compte de leur adhésion à des accords mondiaux sur des conditions de travail, des normes environnementales et des politiques de réduction de la pauvreté.

On ne peut s'attendre à ce que tous les départements des pêches soient férus dans tous les domaines qui ont trait à la gouvernance des systèmes halieutiques. Pour offrir un environnement propice à des pêches responsables à l'appui des buts nationaux de développement, il faudra forger de nouveaux partenariats entre les ministères du gouvernement, et entre eux et une panoplie d'acteurs du secteur privé et de la société civile.

Pour aider ou permettre aux pêcheurs – en particulier ceux du secteur artisanal – de revendiquer et de défendre leurs droits, les ministères de pêche, en partenariat avec d'autres ministères du gouvernement et les organisations de la société civile, peuvent adopter toutes les mesures pour garantir que:

- Les principes correspondants de droit international et de gouvernance se reflètent de façon adéquate dans les politiques nationales et cadres juridiques.
- Les clauses applicables aux lois et réglementations des pêches, notamment les règles et normes internationales pertinentes (par exemple, normes de sécurité sanitaire des aliments applicables aux exportations de poisson et de produits de la pêche) font l'objet d'une vaste diffusion.
- Des pourvoyeurs de services appropriés, à la fois publics et privés, créent et maintiennent un environnement propice au commerce international de produits de la pêche.
- Le cadre juridique national est examiné et révisé afin de fournir des mécanismes permettant d'octroyer aux pêcheurs des droits significatifs et stables sur les biens indispensables à leur quête de moyens d'existence durables. Ceux-ci ne se limitent pas aux biens liés à la pêche mais comprennent aussi les droits aux services équitables et aux libertés dont jouissent d'autres citoyens, comme la santé, l'éducation, la justice et la participation à la vie politique. Ceci requiert une étroite coordination avec les Programmes stratégiques nationaux de réduction de la pauvreté (PRSP) et autres processus de planification économique à l'échelon national.
- Les communautés ou associations de pêcheurs sont reconnues comme des entités légales ayant la capacité, entre autres, d'intenter des actions en justice pour défendre leurs droits.
- Un cadre institutionnel et légal opérationnel est mis en place pour permettre l'exercice et la mise en application des droits de pêche, notamment en améliorant l'efficacité et la probité du système judiciaire.
- La délégation des pouvoirs de gestion des pêches est soutenue par des mécanismes efficaces d'observation des règles ainsi que la distribution équitable des avantages tirés d'une meilleure gestion des pêches.

L'autonomisation des communautés ou groupes de pêcheurs et des pêcheurs artisanaux requiert l'appui du gouvernement et des donateurs internationaux par le biais de projets ainsi que des activités des organisations non-gouvernementales et des organisations de la société civile. Les parties prenantes peuvent:

- travailler avec les communautés de pêcheurs et les gouvernements locaux pour donner les moyens d'agir aux organisations du secteur halieutique qui représentent les intérêts des communautés de pêcheurs pauvres et marginalisés;
- travailler en partenariat avec les organisations du secteur de la pêche pour bien informer les pêcheurs artisanaux de leurs droits et responsabilités; et
- offrir des programmes de renforcement des capacités et de formation pour permettre aux pêcheurs artisanaux d'exercer leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations comme il se doit.





## RESSOURCES

### Références bibliographiques

- Allison, E.H. (2001). Big laws, small catches: global ocean governance and the fisheries crisis, *Journal of International Development* 13, 933-950
- Allison, E.H. et Horemans, B. (2006). Putting the principles of the “Sustainable Livelihoods Approach” into fisheries development policy and practice, *Marine Policy*.
- Brown, D., Staples, D. et Funge-Smith, S. (2005). Mainstreaming Fisheries Co-management in Asia-Pacific, Article préparé pour l’atelier régional APFIC sur “Mainstreaming Fisheries Co-management in Asia-Pacific, Siem Reap (Cambodge).
- Ellis F. et Allison, E.H. (2004). Livelihood Diversification and Natural Resource Access, LSP Working Paper 9, FAO, Rome.
- FAO (1995). Code de conduite pour une pêche responsable, FAO, Rome (Italie).
- FAO (2002). Law and Sustainable Development since Rio, Legislative Study n° 73, FAO, Rome, Italie.
- FAO (2004). Legislating for Property Rights in Fisheries, Legislative Study n° 83, FAO, Rome, Italie.
- FAO. 2006. Accroissement de la contribution des pêches artisanales à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire. *FAO Directives techniques pour une pêche responsable*. No. 10. Rome, FAO. 90p.
- ICSF. (2005). International Legal Instruments Relevant to Fisheries and Fishing Communities: A Handbook. Collectif international d’appui aux travailleurs de la pêche, Chennai (Inde).
- BIT. (2004). Conditions de travail dans le secteur de la pêche, Rapport V (1), Conférence internationale du travail, 92nd session, Genève (Suisse).
- Kuriën, J. 2001. The socio-cultural aspects of fisheries: implications for food and livelihoods security. A case study of Kerala State, India. Dans McGoodwin, J. R. Understanding the cultures of fishing communities: a key to fisheries management and food security. FAO Fisheries Technical Paper 401. Rome, FAO. 2001. 287 p.
- Macfayden, G., Cacaud, P. et Kuemlangan, B. (2005). Policy and Legislative Frameworks for Co-management, FAO/FishCode Review No.17.
- Pomeroy, R. et Berkes, F. (1997). Two to tango: the role of government in fisheries co-management. *Marine Policy* 21 (5): 465-480.
- Thorpe, A., Reid, C., Van Anrooy, R. et Brugère C. (2004). When fisheries influence national policy-making: an analysis of the national development strategies of major fish-producing nations in the developing world, *Marine Policy*. 30(6):757-766.
- ONU (2005). Les Objectifs du Millénaire pour le développement (Nations Unies). [http:// un.org/millenniumgoals](http://un.org/millenniumgoals)
- UNGA (2000). Déclaration du Millénaire, Résolution ONU A/55/L.2.
- SMDD (2002). Plan de mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable.



# RESSOURCES

## Organisations mondiales traitant de pêche responsable et de gouvernance des océans

FAO – Département des Pêches et aquaculture – <http://www.fao.org/fi/default.asp>

Large Marine Ecosystem Program – <http://woodsmoke.edc.uri.edu/Portal/>

Marine Stewardship Council (MSC) – <http://www.msc.org>

UNESCO – Commission océanographique intergouvernementale <http://ioc.unesco.org/iocweb/index.php>

Programme du PNUE relatif aux mers régionales – <http://www.unep.org/regionalseas/>

WorldFish Center – <http://www.worldfishcenter.org>

Programme international des eaux du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) –  
[http://www.gefweb.org/projects/Focal\\_Areas/iw/iw.html](http://www.gefweb.org/projects/Focal_Areas/iw/iw.html)

## Organisations mondiales s'occupant de droits des pêcheurs

Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche – <http://www.icsf.org>

Forum mondial des pêcheurs et travailleurs de la pêche (WFF) – <http://www.foro-pescadores.com>

Coalition pour des accords de pêche équitables – <http://www.cape-cffa.org/>

*Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.*

*Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques, Division de la communication, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)*

© FAO 2007

**Pour tout complément d'information, veuillez contacter:**

### **Unité de coordination PMEDP**

**Programme pour des moyens d'existence durable dans la pêche  
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie  
Courriel: [SFLP-PCU@fao.org](mailto:SFLP-PCU@fao.org)**

Cette série de notes de synthèse, réalisée par  
le Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche,  
examine de nouvelles orientations et partenariats  
dans le secteur des pêches et du développement

Cette note a été rédigée par  
le Programme de la FAO pour des moyens d'existence durables dans la pêche (DFID/FAO)  
(<http://www.sflp.org>)  
avec le concours du Groupe de développement d'outremer de l'Université d'East Anglia, Norwich,  
Royaume-Uni (<http://www.uea.ac.uk/dev/odg>) et  
du Département des pêches et de l'aquaculture de la FAO (<http://www.fao.org/fi/default.asp>)

Toutes les images utilisées dans cette publication sont la propriété de la FAO sauf indication contraire

Pour citer cette publication:

FAO. 2007. *La gouvernance mondiale à l'appui de la pêche artisanale. Politiques de soutien à l'appui de la gestion des ressources et des moyens d'existence. Nouvelles orientations dans les pêches – Série de notes de synthèse sur les questions de développement*, n° 9. Rome. 16 pp.

Également disponible sur: <http://www.sflp.org/briefs/fr/policybriefs.html>

