

Régulation internationale et pêcheries des pays en développement

par Rémi Mongruel*

Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, une écrasante majorité de scientifiques et d'experts s'accordaient à considérer les ressources halieutiques comme inépuisables (1). Ce consensus est à l'origine du principe fondateur du droit de la mer : puisque les ressources halieutiques sont illimitées en quantité, elles ne peuvent pas être soumises à des droits de propriété, et par conséquent la mer doit toujours être maintenue en situation d'accès libre. Mais la diffusion dans le secteur des pêches des innovations techniques issues de la révolution industrielle va bouleverser la dynamique d'exploitation des pêcheries mondiales dès le début du XX^{ème} siècle, et, durant l'entre-deux-guerres, les biologistes des pêches commencent à se diviser sur la question de savoir s'il est possible de surexploiter les ressources halieutiques (2).

Hormis les périodes d'interruption imposées par les conflits mondiaux, les captures mondiales croissent continuellement pour finir par atteindre un plafond au début des années 1990. Depuis, le maintien des captures globales à un niveau constant s'accompagne de l'intensification de l'exploitation d'espèces à faible valeur commerciale et du développement de l'exploitation d'espèces nouvelles : dès lors s'impose le constat d'une surexploitation d'un bon nombre de stocks traditionnels, qui sera dressé par la FAO en 1995 (3).

la naissance de l'encadrement juridique international des pêches ...

Les tendances lourdes qui ont amené la situation actuelle, caractérisée par une « surpêche » quasi généralisée, ont bien évidemment été identifiées par la communauté internationale, qui a tenté de les combattre. Dès les années 1950, l'aménagement des pêches apparaît comme une discipline scientifique solidement constituée autour de la soutenabilité de l'exploitation des ressources halieutiques, et dotée d'instruments de régulation adaptés aux situations les plus diverses : définition de totaux admissibles de captures, imposition de taxes sur les débarquements ou sur l'effort de pêche, limitation du nombre de participants à la pêche via des permis et des quotas individuels, transférables ou non, etc. Ces systèmes de régulation sont tout d'abord mis en œuvre au plan national par certains pays du Nord. Au plan international, les premières organisations régionales des pêches sont créées dans les années 1950-1960. Mais, parallèlement, le droit international en matière de pêche demeure embryonnaire.

* INRA - Solagrail

(1) Exception faite des pêcheries côtières, très tôt soumises à des limitations d'accès.

(2) L'émergence de ce débat a été décrite en 1954 par **H. S. Gordon** dans son célèbre article « The economic theory of a common property resource : the fishery », *Journal of Political Economy*, vol. 62.

(3) Dans son rapport de 1995 sur la situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, la FAO estime que 70 % des stocks de poissons sont déjà pleinement exploités, surexploités, épuisés ou en voie de reconstitution après surexploitation.

En effet, les premières conventions internationales sur le droit de la mer, adoptées à la fin des années 1950 (4), se contentaient de codifier des règles séculaires, issues des usages et coutumes des grandes puissances maritimes (5). Les pays en développement se sont donc montrés très critiques à l'égard de ces conventions, contestant en particulier le statut de la haute mer, imposé selon eux par les grandes puissances maritimes à leur seul profit, et se traduisant concrètement par une liberté de surpêcher. Ces critiques ont justifié la convocation d'une troisième Conférence des Nations Unies, qui s'est soldée par l'adoption en 1982 de la Convention sur le droit de la mer de Montego Bay, laquelle Convention fixe désormais les grands principes de l'encadrement juridique international des activités de pêche (6).

... et ses lentes adaptations

Sans modifier fondamentalement le statut de la haute mer, la Convention de 1982 (7) a répondu en grande partie aux attentes des pays en développement, en entérinant l'extension à 200 milles des limites de la Zone Économique Exclusive (ZEE) des États côtiers, qui était de fait pratiquée depuis le milieu des années 1970 par bon nombre de pays, le mouvement ayant été lancé en réaction aux signes patents de surexploitation donnés par certains stocks soumis à la pression des flottes de pêche industrielle lointaine. Néanmoins, ce nouveau cadre juridique n'a pas suffi à résoudre les problèmes posés par l'exploitation des ressources halieutiques, notamment à l'échelle internationale (8), et la dynamique de la surpêche n'a pu être enrayerée. Et, en ce qui concerne plus spécifiquement les ressources des pays en développement, le principe du reliquat, en vertu duquel l'ouverture de la ZEE d'un État côtier à une flotte de pêche étrangère doit être conditionnée à l'évaluation des ressources disponibles et de la capacité de capture des pêcheurs locaux, n'a été que rarement appliqué préalablement à la signature des accords de pêche entre pays riverains et pays de pêche lointaine. Cette défaillance a notamment pu être observée dans le cas des accords de pêche signés par l'Union européenne avec les pays ACP (9).

Devant l'ampleur des changements à promouvoir, la FAO a réagi en faisant adopter en 1995 un « Code international de conduite pour une pêche responsable », qui constitue un appel à une modification des comportements en vue de rendre les activités liées à l'exploitation des ressources halieutiques à la fois durables et équitables. Mais ce Code de conduite présente deux faiblesses qui pourraient le vider de son sens. La première réside dans la référence au concept de développement durable, dont on sait qu'elle se prête aux interprétations les plus contradictoires (10). La seconde tient évidemment au caractère non contraignant du Code : il en découle la prépondérance des négociations et arrangements multi- ou bi-latéraux dans les procédures d'élaboration des systèmes de gestion des pêches ; ce qui ne va pas sans présenter des risques certains pour les pays en développement, souvent en déficit de connaissances, voire de compétences, pour exercer leurs responsabilités en matière d'aménagement des pêches.

(4) A l'issue des deux Conférences des Nations-Unies tenues à Genève en 1958 puis en 1960.

(5) Elles reconnaissent la liberté totale de pêcher dans la zone de haute mer, au-delà de 12 milles.

(6) Voir **Francis Rigaldies**, « L'entrée en vigueur de la Convention de 1982 sur le droit de la mer : enfin le consensus », *Thémis*, vol. 29 n° 1, 1995, Centre de recherche en droit public, Faculté de Droit, Montréal, Canada.

(7) Elle n'est entrée en vigueur qu'au mois de novembre 1994.

(8) La gestion des ressources de la haute mer nécessitera l'adoption en 1995 de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les espèces grandes migratrices.

(9) Voir l'article de **Béatrice Gorez**, ci-dessous.

(10) Voir à ce sujet la synthèse publiée en 1994 par **Olivier Godard**, « Développement durable : paysage intellectuel », *Natures sciences sociétés*, vol. 2, n° 4.

le secteur des pêches happé par la mondialisation économique

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les filières des produits de la mer se sont fortement internationalisées, à la suite d'une série de phénomènes dont le point de départ est la croissance continue de la demande dans les pays du Nord. Cette demande a rapidement excédé la capacité de production des sites traditionnels des pêcheurs du Nord, qui ont trouvé une issue dans l'extension spatiale des pêcheries. La délocalisation des activités de pêche a rapidement été suivie par la délocalisation des entreprises de transformation, qui a favorisé le développement du commerce mondial des produits de la pêche, s'organisant autour d'un nombre relativement restreint d'espèces (11) et prenant de plus en plus souvent la forme d'échanges intra-firmes. Ces mutations des économies des produits de la mer ont affecté l'équilibre des systèmes d'exploitation des ressources halieutiques. L'industrialisation de la pêche s'est accompagnée d'un phénomène de surcapitalisation chez des armements parfois guidés par des logiques de rentabilité financière pure. La mondialisation des économies a favorisé l'émergence de firmes multinationales, souvent intégrées verticalement, et atteignant des dimensions suffisantes pour s'octroyer des positions dominantes sur les marchés finaux. Et, de par leur influence auprès des pouvoirs publics, ces firmes sont en mesure d'infléchir à leur avantage l'évolution du cadre de régulation internationale des activités économiques.

Dans le même temps, les grandes institutions internationales souhaitent que la régulation de l'économie n'utilise que des instruments à caractère incitatif ou marchand. C'est ainsi que l'OMC, qui refuse l'application de normes sur les processus et méthodes de production, voit, dans la mise en place de l'écocertification des produits de la mer, le moyen qui permettrait de promouvoir la pêche responsable sans entraver la libéralisation des échanges. Quant aux institutions telles que la Banque Mondiale, le FMI ou l'OCDE, elles considèrent que, pour exploiter durablement les ressources halieutiques, il faudrait privilégier le système des ITQ (12), qui permettrait de créer à la fois une forme d'appropriation privée de la ressource et un marché de droits de pêche, lequel assurerait l'allocation optimale de cette ressource (13). Comme tout instrument de gestion des pêches, les écolabels et les ITQ peuvent se révéler utiles et efficaces en fonction du contexte de leur mise en œuvre ; mais ces deux instruments se prêtent aisément à des détournements potentiellement dangereux pour les pays en développement.

quelle régulation, pour quels acteurs ?

L'écocertification soulève deux types de réserves. La première consiste à souligner qu'il n'est pas forcément légitime d'abandonner aux intérêts des consommateurs ce qui relève de l'intérêt public en général (14). La seconde consiste à s'interroger sur la légitimité des initiatives émanant d'acteurs privés (15), quand il existe déjà, avec l'ISO 14000, un organisme international indépendant susceptible de prendre en charge la certification des produits de la mer (16). Or, comme certains précédents l'ont déjà démontré (17), les écolabels offrent aux firmes multinationales de l'indus-

(11) Il s'agit essentiellement des crevettes, du thon, des céphalopodes et de la farine de poisson fabriquée à partir des petits pélagiques.

(12) *Individual transferable quotas* (quotas individuels transférables).

(13) C'est ce qui ressort du chapitre de synthèse de l'étude publiée par l'OCDE en 1997, « *Towards sustainable fisheries : economic aspects of the management of living marine resources* ».

(14) D'ailleurs, ne serait-ce qu'en raison de l'incomplétude des informations délivrées aux consommateurs, l'écocertification peut favoriser les confusions quant aux effets bénéfiques réels des critères d'éligibilité retenus.

(15) C'est ainsi que le WWF s'est associé depuis 1997 avec la firme Unilever pour promouvoir un label « pêche responsable ».

(16) Il s'agit de l'*International Organization for Standardization's Environmental Management System*.

(17) Associé au lancement du label *dolphin-safe* pour les produits thoniers en 1990, Greenpeace a reconnu par la suite avoir été instrumentalisée par les firmes américaines du secteur de la conserve.

trie des pêches une nouvelle technique de différenciation des produits pour servir leurs stratégies de segmentation des marchés. Finalement, les enjeux économiques que représente l'écocertification peuvent engendrer des effets pervers, tant sur le plan de la viabilité biologique de l'exploitation des ressources – puisque la différenciation du produit induite par l'écolabel permet une hausse du prix qui peut fonctionner comme une incitation à accroître l'effort de pêche – que sur le plan de la viabilité économique des filières qui se verraient interdire l'accès aux labels. Et les risques de discrimination inhérents aux systèmes d'attribution des écolabels menacent en premier lieu les pays en développement, dont les pêcheries, souvent de petite échelle et diversifiées, se prêtent moins facilement à la standardisation qu'un secteur industriel homogène.

Présentés comme une nouvelle panacée de la gestion des pêches, les ITQ (Quotas Individuels Transférables) appellent pourtant eux aussi un certain nombre de réserves (18). Il convient tout d'abord de souligner qu'à la différence des écolabels, les ITQ ne constituent pas un instrument de gestion des pêches véritablement nouveau (19). De fait, les ITQ présentent des limites, en termes de réussite dans la gestion des stocks, bien connues des biologistes des pêches : leur efficacité suppose à la fois une juste évaluation de la ressource disponible et l'absence de fraude (20). Mais surtout, les ITQ posent un double problème d'équité : premièrement au moment de l'allocation initiale des quotas (21), et deuxièmement parce que le système de rachat des ITQ favorise la concentration des quotas en la possession des armements dotés du pouvoir économique le plus fort. Si certains considèrent que cette concentration engendrera des gains d'efficacité économique pour la pêche, il est difficile de préjuger des effets de ce mode de régulation sur l'utilité sociale des pêches (22), c'est-à-dire sur la répartition des gains entre les différentes catégories d'acteurs. C'est pourquoi l'instauration des ITQ dans les pêcheries des pays en développement, quand bien même elle entrerait dans le cadre de programmes d'aide ou de coopération bi- ou multi-latérale, doit être envisagée avec les plus grandes précautions.

Tandis que les firmes multinationales tentent de s'approprier le concept de pêche responsable en se faisant les promoteurs d'instruments de gestion pourtant désormais clairement identifiés comme étant les plus favorables aux acteurs économiquement dominants qu'elles sont, le cadre de régulation internationale des activités de pêche tarde à rééquilibrer un rapport de forces actuellement très défavorable aux pays en développement. Ceux-ci peuvent, en outre, toujours redouter que des revendications environnementalistes n'aboutissent à la mise en œuvre, à l'échelle internationale, de telle ou telle mesure contraignante qui entraînerait une recomposition brutale des filières, voire l'exclusion de certains acteurs. Face aux risques que représenterait pour eux un cadre de régulation subi, les pays en développement auraient tout intérêt à se constituer en force de proposition dans les instances de négociation internationale, afin de faire reconnaître comme telles celles de leurs pratiques qui s'avèreraient conformes aux objectifs de la pêche responsable.

(18) Une abondante littérature critique du système des ITQ a été produite par P. Copes depuis 1986.

(19) Le regain d'intérêt que suscitent les ITQ est à rapprocher de l'actuelle focalisation de la régulation des problèmes environnementaux globaux sur les mécanismes de « marchés de droits à polluer ».

(20) L'absence de fraude est une condition *sine qua non* du respect du total admissible de captures globales ; mais toute instauration de quotas peut induire la pratique du « *high grading* », consistant à ne déclarer, dans la limite du quota, que le meilleur choix et à se débarrasser du surplus, le respect du quota devenant alors purement formel.

(21) Ce premier problème de l'allocation initiale des droits n'est pas spécifique aux ITQ, puisqu'on le retrouve dans les systèmes de quotas non transférables, de permis, etc.

(22) C'est en ces termes que P. Copes propose d'envisager l'aménagement des pêches, plutôt qu'en termes d'efficacité économique ou d'optimum biologique.