



Pacific
Community
Communauté
du Pacifique

10^e Conférence des Directeurs des pêches de la CPS

Nouméa, Nouvelle-Calédonie, 14–17 mars 2017

Document de travail 7

Original : anglais

Gouvernance et chaîne de valeur de la bêche-de-mer en Papouasie-Nouvelle-Guinée

Kate Barclay (Université de technologie de Sydney – UTS)

Michael Fabinyi (UTS)

Jeff Kinch (École nationale des métiers de la pêche de Papouasie-Nouvelle-Guinée)

1. Pendant fort longtemps, la pêche des holothuries a été un secteur d'activité d'importance majeure en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Au milieu des années 2000, les approvisionnements en provenance de ce pays représentaient 10 % du commerce mondial de la bêche-de-mer (Kinch et al. 2008). Toutefois, l'augmentation des prix et l'afflux de nouveaux acheteurs a conduit à une surexploitation des stocks d'holothuries, au point qu'en septembre 2009, le service national des pêches a dû instaurer un moratoire sur la pêche des holothuries. Le présent document expose les principales conclusions tirées d'une analyse des modalités de gouvernance régissant actuellement les différentes étapes de la chaîne de valeur de la bêche-de-mer, depuis les petits pêcheurs et les fournisseurs de Papouasie-Nouvelle-Guinée jusqu'aux marchés de destination, situés en République populaire de Chine (ci-après appelée « Chine »). Il dresse par ailleurs un tour d'horizon de cette pêcherie, dont il ressort qu'avant la mise en place du moratoire, les pêcheurs d'holothuries gagnaient mieux leur vie que les exportateurs sur un marché vendeur où la demande était supérieure à l'offre, et que les importations de bêches-de-mer via le « marché gris » de Hong Kong s'opèrent actuellement de manière totalement opaque. L'analyse des mesures de gestion en vigueur montre que, si la création d'écolabels ne semble guère envisageable dans l'immédiat, l'élaboration de stratégies de marque qui seraient fonction du lieu d'origine, de la qualité et de la sécurité sanitaire des produits pourrait offrir des perspectives intéressantes.

2. L'étude avait pour objet de réaliser une analyse du mécanisme de gouvernance de la pêche, afin d'aider le service national des pêches de Papouasie-Nouvelle-Guinée et les autres acteurs concernés à mieux cerner les facteurs influant sur le degré d'efficacité du plan national révisé de gestion de la pêche des holothuries. Ce dernier a fait l'objet d'une parution au journal officiel en septembre 2016, en prévision de la réouverture de la pêche des holothuries, programmée en 2017. Nous avons suivi une approche reposant sur la « gouvernance interactive », qui consiste à appliquer à la gestion des pêches les concepts élaborés dans le cadre de recherches sur la gouvernance (Kooiman et al. 2005 ; Jentoft and Chuenpagdee 2015). Cette approche suppose de prendre en considération l'ensemble des facteurs influant sur la gouvernance des ressources halieutiques (écologie de la ressource, rôle des pouvoirs publics et des organisations non gouvernementales, valeurs sociales, caractéristiques des marchés). Pour rendre compte de la situation sur les marchés, nous avons retenu le concept de « filière », qui est comparable à une chaîne d'approvisionnement ou de valeur, à cette différence près que ces concepts sont essentiellement d'ordre économique, alors que les objectifs de la gouvernance interactive sont pluridisciplinaires (puisque d'autres éléments tels que la pérennité de la ressource, la sécurité alimentaire, le bien-être des populations locales, la viabilité des moyens de subsistance et la justice sociale sont également pris en considération). Il est également tenu compte, dans ce type d'analyse, de l'impact de la gouvernance interactive de la filière à chacune des échelles considérées, depuis les niveaux local et provincial jusqu'aux niveaux national et mondial. L'étude s'appuie aussi sur une méthode qualitative, les données utilisées ayant été recueillies pour l'essentiel auprès de pêcheurs et de négociants en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Chine, et dans le cadre d'entretiens avec des spécialistes des holothuries et des décideurs rencontrés dans divers pays. Elle a également fait intervenir des recherches documentaires approfondies.
3. Le présent document dresse la synthèse des conclusions de l'étude qui pourraient présenter un intérêt particulier pour les gestionnaires de la ressource en holothuries. Nous avons notamment porté notre attention sur des maillons moins connus de la filière entre la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les marchés asiatiques, et avons souhaité mettre en lumière certaines des caractéristiques du dispositif de gouvernance en place. Les lecteurs qui souhaiteraient en savoir plus peuvent se reporter à l'édition 2017 du bulletin d'information *La bêche-de-mer*, publié par la CPS, ou télécharger depuis le site Web de l'Université de technologie de Sydney le rapport de Barclay *et al.* (2016b) dans son intégralité, soit 168 pages, ainsi que des affiches et une brochure d'information disponibles à l'adresse suivante : <http://www.uts.edu.au/about/faculty-arts-and-social-sciences/research/projects/png-beche-de-mer-fish-chain> 2016).

La filière bêche-de-mer en Papouasie-Nouvelle-Guinée

4. Avant le moratoire de 2009, la pêche des holothuries était une forme de pêche courante dans la plupart des zones côtières et des îles de Papouasie-Nouvelle-Guinée, et ciblait plus de 26 espèces d'importance commerciale très élevée à très faible (Kinch *et al.* 2008). Il s'agissait alors d'une pêche à petite échelle de type artisanal, reposant sur une multitude de points de débarquement et pratiquée principalement depuis la côte, ou à bord de pirogues ou de canots par les populations autochtones (à cette époque, aucune flottille de pêche étrangère ne ciblait encore les holothuries de Papouasie-Nouvelle-Guinée, à la différence des bateaux de pêche vietnamiens qui opèrent depuis peu en toute illégalité dans les eaux du pays). Les femmes, les hommes et les enfants pêchaient les holothuries à proximité du rivage ou dans les zones peu profondes. La pêche à plus grande distance des côtes et la pêche sous-marine en eau profonde étaient le plus souvent réservées aux hommes les plus jeunes. Les pêcheurs transformaient les holothuries *a minima*, en les faisant bouillir s'ils pensaient pouvoir les vendre rapidement ou sécher s'ils se trouvaient dans des zones isolées, et donc contraints d'attendre l'arrivée d'un moyen de transport adapté pour acheminer leur pêche jusqu'aux points de vente. Les exportateurs étaient installés dans les capitales provinciales ou à Port-Moresby et achetaient les bêtes-de-mer par le biais des négociants qui se rendaient dans les villages de pêcheurs, ou directement aux pêcheurs venus en ville pour vendre le produit de leur pêche. On ne comptait alors qu'une poignée d'exportateurs dans chaque capitale provinciale, et un peu plus à Port-Moresby. La composante exportation de la chaîne d'approvisionnement était donc mieux structurée que la composante pêche.

5. Les bêtes-de-mer de Papouasie-Nouvelle-Guinée étaient ensuite exportées, principalement via la Région administrative spéciale de Hong Kong, vers les marchés de Chine continentale, les produits de grande valeur étant en partie réservés aux marchés haut de gamme déjà bien établis de Hong Kong ou de Singapour. Hong Kong, plaque tournante régionale des produits de la mer destinés au marché de la gastronomie de luxe, alimente l'ensemble du marché chinois. C'est aussi un port franc où les marchandises ne sont soumises à aucun tarif douanier, alors que les droits applicables aux produits importés en Chine continentale peuvent atteindre jusqu'à 30 % (leur montant variant en fonction des accords commerciaux entre la Chine et les pays exportateurs). En d'autres termes, bien que florissant, le commerce de la bête-de-mer entre Hong Kong et la Chine constitue une forme de « marché gris », autrement dit une activité illégale. Les personnes interrogées dans le cadre de notre étude ont indiqué que des volumes modestes de bête-de-mer transitaient aussi par le Viet Nam, autre voie d'exportation citée par certains chercheurs (Conand et al. 2014), mais se sont montrées réticentes, du fait de la nature illicite de ce commerce, à nous expliquer en détail comment les bêtes-de-mer sont acheminées depuis Hong Kong jusqu'en Chine continentale.
6. Le commerce de la bête-de-mer repose très largement sur un réseau de relations entre les différents acteurs de la filière (vendeurs, exportateurs, importateurs et détaillants). Il repose quasi exclusivement sur la confiance et le relationnel, et non sur des accords contractuels comme ceux qui lient généralement les parties à une transaction commerciale. Tous les exportateurs interrogés, sans exception, ont déclaré que les bonnes relations nouées avec les importateurs étaient un aspect essentiel de leurs activités et avaient un impact direct sur leur chiffre d'affaires. L'un d'entre eux a précisé qu'en dépit d'attaches familiales en Chine, il lui avait fallu des années pour connaître les prix pratiqués sur les marchés chinois et, ainsi, déterminer le meilleur prix de vente pour ses bêtes-de-mer. Pour des produits de qualité identique, les montants versés par un même importateur peuvent varier d'un exportateur à l'autre, le prix facturé étant fonction de la solidité et de la durée de la relation et du degré d'honnêteté dont chacun fait preuve. Tous les importateurs de Hong Kong et de Guangzhou que nous avons interrogés ont dit attacher une grande importance au fait de travailler, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, avec des partenaires commerciaux dignes de confiance.
7. Avant la fermeture de la pêche des holothuries, en 2009, le marché de la bête-de-mer était un marché essentiellement « vendeur ». À en croire la majorité des personnes interrogées en Papouasie-Nouvelle-Guinée, les exportateurs étaient les acteurs de la filière qui tiraient le mieux leur épingle du jeu. De fait, en Papouasie-Nouvelle-Guinée comme ailleurs en Océanie, beaucoup considèrent que les hommes d'affaires « étrangers » exploitent les producteurs de bête-de-mer (en Papouasie-Nouvelle-Guinée les exportateurs, pour la plupart, ne sont pas des autochtones). Pourtant, les statistiques relatives à 2007 montrent que la part revenant aux pêcheurs sur le prix de vente final des bêtes-de-mer était en fait supérieure à celle des exportateurs (Kinch et al. 2007, 2008). Cette situation tenait sans doute au fait que, vers 2004, les exportateurs étaient très nombreux à se disputer les bêtes-de-mer de Papouasie-Nouvelle-Guinée, ce qui a eu pour effet de pousser les prix à la hausse. On peut également supposer que les pêcheurs de Papouasie-Nouvelle-Guinée ont réussi à préserver leurs intérêts face aux négociants en évitant de se laisser enfermer dans des relations s'apparentant à une forme de « patronage », comme c'est le cas dans d'autres petites pêcheries de pays en développement, où ces pratiques ont eu pour conséquence de tirer les prix vers le bas (voir notamment Padilla et al. 2003). Il importera, à l'avenir, de continuer à étudier les raisons expliquant la position privilégiée des pêcheurs d'holothuries de Papouasie-Nouvelle-Guinée, à l'opposé de celle de nombreux pêcheurs d'holothuries économiquement marginalisés du monde. Les pêcheurs tiraient par ailleurs une part plus élevée du prix de vente final lorsque leurs produits étaient de grande qualité (Kinch et al. 2007, 2008), et cette analyse a été confirmée dans d'autres études (Purcell 2014). Les statistiques de 2007 mettent également en évidence une forte augmentation de la valeur des produits une fois importés à Hong Kong. Les conclusions d'une étude plus récente sur le prix des bêtes-de-mer produites dans d'autres pays insulaires océaniques (Purcell 2014) vont dans le même sens : le prix de détail pratiqué à Hong Kong est en moyenne 2,7 fois supérieur au prix à l'exportation des holothuries, et ce constat vaut pour l'ensemble des espèces d'holothuries commercialisées.

8. Nombre de pêcheurs ont déclaré vouloir vendre directement leurs bêtes-de-mer aux importateurs. Plusieurs exportateurs ont également indiqué avoir tenté de « raccourcir la chaîne » afin d'améliorer leurs revenus, à leur niveau de la filière, en vendant les bêtes-de-mer directement aux détaillants, mais leurs tentatives sont restées vaines, les détaillants ayant refusé de traiter directement avec eux. De même, les importateurs interrogés ont indiqué qu'ils n'avaient nullement l'intention de contourner les exportateurs pour négocier directement avec les pêcheurs. Selon les négociants rencontrés à Hong Kong, les exportateurs de Papouasie-Nouvelle-Guinée sont un maillon incontournable de la chaîne, du fait des relations privilégiées qu'ils entretiennent avec les pêcheurs. En outre, seuls les ressortissants de Papouasie-Nouvelle-Guinée peuvent obtenir une licence d'exportation. D'après les négociants interrogés, les pêcheurs ne proposent des produits de qualité qu'aux exportateurs avec lesquels ils ont noué de solides relations, et les exportateurs installés dans les villes provinciales de Papouasie-Nouvelle-Guinée, contrairement aux importateurs de l'étranger, sont très bien placés pour nouer des relations suivies avec les pêcheurs. D'autres négociants ont fait part des difficultés inhérentes à la Papouasie-Nouvelle-Guinée : l'un d'entre eux a notamment souligné que l'insécurité qui règne dans le pays l'avait dissuadé d'y investir ; d'autres ont indiqué qu'ils avaient entendu parler de négociants victimes d'escroqueries, et qu'ils n'avaient aucune confiance dans les populations locales. L'achat de bêtes-de-mer à des exportateurs locaux exige aussi de bâtir au préalable des relations de confiance : pour la quasi-totalité des négociants interrogés, le commerce de la bête-de-mer serait une activité bien trop risquée et dangereuse si elle ne reposait pas sur des liens de confiance.

Gouvernance de la filière bête-de-mer : perspectives

9. La gouvernance des différentes étapes de la filière bête-de-mer pourrait prendre des formes très diverses, qui sont examinées en détail dans la version intégrale du rapport résumé ici (Barclay et al. 2016b). Certains des enjeux et perspectives liés à l'amélioration de la gouvernance de la filière, par le biais de mesures commerciales sont examinés succinctement ci-après.
10. À l'échelle internationale, diverses mesures, comme l'inscription des espèces d'holothuries surexploitées à la liste de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), pourraient contribuer à renforcer la gouvernance de la pêche, bien que les holothuries, dont les États-Unis avaient demandé l'inscription à l'Annexe II de la Convention lors de la Conférence des Parties à la Convention tenue en Afrique du Sud en 2016, n'aient guère retenu l'attention lors des débats, consacrés en priorité aux requins. Le renforcement des mesures de contrôle appliquées par les autorités chinoises est une autre voie d'action possible. Il demeure que la nature illicite du commerce de la bête-de-mer entre Hong Kong et les principaux marchés de Chine continentale fait incontestablement obstacle à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance efficace. Il est donc impératif de redonner un cadre légal aux échanges entre Hong Kong et le reste de la Chine si l'on veut améliorer les données relatives au commerce de la bête-de-mer tout au long de la chaîne d'approvisionnement. L'amélioration de la traçabilité des produits et l'adoption de mesures commerciales exigeant notamment que les bêtes-de-mer importées en Chine continentale soient accompagnées de documents attestant qu'elles ne sont pas issues de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée contribueraient aussi à améliorer la gouvernance de la filière dans son ensemble.

11. De manière générale, les mécanismes d'incitation commerciale comme les écolabels, conçus pour encourager la gestion durable des ressources, ne sont pas encore solidement implantés sur les grands marchés chinois. Les négociants interrogés à Hong Kong et en Chine se sont dits conscients des problèmes liés au recul des populations d'holothuries, devenues de plus en plus rares dans certaines régions. Nombre de ceux rencontrés à Hong Kong et à Guangzhou nous ont dit être informés de l'existence d'un moratoire sur la pêche des holothuries en Papouasie-Nouvelle-Guinée et des raisons ayant conduit à sa mise en place. Un négociant de Hong Kong en affaires depuis longtemps avec des exportateurs de Papouasie-Nouvelle-Guinée s'est déclaré très favorable au principe de la gestion de la ressource, estimant notamment qu'une telle mesure serait « bonne pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée » et qu'elle aurait des effets positifs sur les moyens d'existence des villageois. D'autres se sont dits globalement ouverts à l'idée d'un régime de gestion durable des stocks, qui pourrait contribuer, selon eux, à stabiliser les prix. Par contre, la plupart d'entre eux se sont montrés peu disposés à s'associer concrètement à des initiatives de gestion durable de la ressource et ont émis des doutes quant à leurs éventuels effets positifs sur leurs activités, d'autant qu'en Chine, les professionnels du secteur de la pêche ne croient pas que les clients seraient disposés à payer un surcoût pour acheter des produits bénéficiant d'un écolabel. Les entretiens menés avec les exportateurs de Papouasie-Nouvelle-Guinée confirment d'ailleurs cette analyse, puisque tous nos interlocuteurs ont souligné qu'aucun des importateurs avec lesquels ils travaillent n'avait jamais manifesté le moindre intérêt pour la gestion durable des ressources ou la création d'un écolabel. D'autres considèrent que la gestion des stocks relève entièrement de la responsabilité des pays producteurs et exportateurs, et que le rôle des négociants n'est pas de traiter de questions de gouvernance ou de gestion durable des ressources. Ces résultats ne veulent pas nécessairement dire que la création d'un écolabel est inconcevable en Chine, mais ils montrent malgré tout qu'elle est inenvisageable dans l'immédiat (voir dans Fabinyi 2016 la synthèse des enjeux relatifs à la consommation durable des produits de la mer en Chine).

12. Si, pour l'heure, le souci de satisfaire les préférences des consommateurs pour des produits alimentaires jugés sûrs et sains l'emporte largement sur les interrogations liées à la pérennité des ressources, les préoccupations relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments pourraient conduire le marché des produits haut de gamme à prendre en considération les facteurs écologiques et les questions touchant à la viabilité des ressources. On pourrait notamment « vendre » les produits originaires de Papouasie-Nouvelle-Guinée en mettant en avant les eaux cristallines d'une région épargnée par la pollution industrielle et les effluents que subissent tant de pays d'Asie, à condition d'en finir au préalable avec la mauvaise réputation dont souffrent les bêtes-de-mer de Papouasie-Nouvelle-Guinée, jugées de qualité médiocre ou inégale sur les marchés de destination. Les responsables du service national des pêches de Papouasie-Nouvelle-Guinée interrogés dans le cadre de cette étude se sont dits conscients du problème et envisagent de mener des actions de vulgarisation auprès des producteurs afin d'améliorer la qualité et, partant, la valeur des produits, parallèlement aux efforts visant à assurer la pérennité de la ressource (l'idée étant que la réduction du volume des captures serait sans incidence sur les revenus des pêcheurs si les produits et se vendent plus cher).

References

- Barclay K., Kinch J., Fabinyi M., EDO NSW, Waddell S., Smith G., Sharma S., Kichawen P., Foale S. and Hamilton R. 2016b. Interactive Governance Analysis of the *Bêche-de-Mer* 'Fish Chain' from Papua New Guinea to Asian Markets. Report commissioned by the David and Lucile Packard Foundation. Sydney, University of Technology Sydney. 168 p. [available at: <https://www.uts.edu.au/about/faculty-arts-and-social-sciences/research/projects/png-beche-de-mer-fish-chain>]
- Conand C., Shea S. and To A. 2014. Beche-de-mer trade statistics for Hong Kong in 2012. SPC Beche-de-mer Information Bulletin 34(May):43-46. [also available at: <http://www.spc.int/Coastfish/publications/bulletins/beche-de-mer/420-beche-de-mer-information-bulletin-34.html>]
- Fabinyi M. 2016. Sustainable seafood consumption in China. *Marine Policy* 74:85-87.
- Jentoft S. and Chuenpagdee R. (eds.) 2015. Interactive governance for small-scale fisheries: global reflections. Dordrecht: Springer.
- Kinch J., James M., Thomas E., Lauhi P. and Gabiobu R. 2007. Socio-economic assessment of the beche-de-mer fisheries in the Western, Central and Manus Provinces, Papua New Guinea. Port Moresby: National Fisheries Authority.
- Kinch J., Purcell S., Uthicke S. and Friedman K. 2008. Papua New Guinea: a hot spot of sea cucumber fisheries in the Western Pacific. p. 57-77. In: Toral-Granda V., Lovatelli A. and Vasconcellos M. (eds.) *Sea cucumbers: a global review of fisheries and trade*. Rome: United Nations Food and Agriculture Organisation (FAO). [available at: <http://www.fao.org/docrep/011/i0375e/i0375e00.HTM>]
- Kooiman J., Bavinck M., Jentoft S. and Pullin R. (eds.) 2005. *Fish for life: interactive governance for fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Padilla J. E., Mamauag S., Braganza G., Bruca N., Yu D. and Morales A. 2003. Sustainability Assessment of the Live Reef-Fish for Food Industry in Palawan Philippines. Quezon City: WWF–Philippines. [available at: http://wwf.panda.org/wwf_news/?11914/Sustainability-Assessment-of-the-Live-Reef-Fish-for-Food-Industry-in-Palawan-Philippines]
- Purcell S. 2014. Value, market preferences and trade of beche-de-mer from Pacific island sea cucumbers. *PLoS One*, 9, e95075. [available at: <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0095075>]