



Recommandations relatives au choix d'un régime d'utilisation des espaces marins pour la gestion des ressources halieutiques, issues de l'étude intitulée "Connaissances et pratiques halieutiques traditionnelles au service de la gestion durable des ressources marines en Europe nord-occidentale : étude comparative menée en Irlande et aux Pays-Bas (1994-1997)"¹

Brendan Connolly²

Résumé de l'étude³

Cette étude de cas relevant de l'écologie humaine a consisté à examiner les relations entre les communautés de pêcheurs et leurs ressources marines en Irlande et aux Pays-Bas. De nature pluridisciplinaire, elle a fait appel tout à la fois à l'écologie zoologique du milieu marin, à l'anthropologie et à la sociologie. Les relations écologiques entre les communautés de pêcheurs sélectionnées et leurs ressources marines y ont été étudiées par le biais des connaissances et des pratiques halieutiques traditionnelles. Cette approche se fonde sur les principes d'étude scientifique des systèmes cognitifs autochtones. Dans chaque pays, on a délimité trois zones d'étude et analysé les caractéristiques géographiques, géologiques, démographiques et historiques de chacune d'elles. Les savoirs traditionnels concernant la pêche ont été répertoriés au moyen d'entretiens réalisés en deux étapes, au nombre de 166 au total. Quatre-vingt-quatre entretiens qualitatifs ont été conduits : quinze à Inishmore, neuf à Inishbofin et dix-huit à Dingle, pour ce qui est des zones étudiées en Irlande, et sept à Katwijk, dix à Urk et cinq à Goeree pour les zones néerlandaises. En outre, onze entretiens de caractère général ont été menés en Irlande et neuf aux Pays-Bas. À partir des sujets abordés lors des entretiens qualitatifs, un questionnaire quantitatif de 119 questions a été élaboré. Soixante-deux questionnaires ont été remplis, 31 à Dingle et 31 à Goeree. Les connaissances halieutiques traditionnelles qui ont été consignées par le biais des entretiens qualitatifs ont été analysées sous des rubriques identiques pour chacun des six sites étudiés. Les réponses au questionnaire quantitatif ont fait l'objet d'une analyse statistique multivariée.

Une des conclusions primordiales de cette étude est que le principe de propriété du domaine marin, combiné à des structures sociales adéquates, constitue un fondement essentiel de l'ex-

ploitation durable des ressources marines. Les six communautés de pêcheurs interrogées souhaitent voir la pêche réglementée, mais en soulignant l'importance d'une mise en application semblable homogène de la réglementation dans toutes les régions. Il leur paraissait que les règlements régissant la pêche n'étaient pas appliqués uniformément au sein de l'Union européenne. Par contre, les stratégies de pêche arrêtées par les pêcheurs leur semblaient dictées par la loi du marché. La communication entre les communautés de pêcheurs et les autorités de tutelle était jugée insuffisante. Les données quantitatives ont indiqué que, dans les communautés étudiées, l'attachement aux traditions avait une influence bénéfique sur les opinions et les pratiques porteuses de "durabilité". Un modèle cognitif de l'exploitation des ressources marines, comportant cinq grands domaines exerçant une influence sur les relations entre les communautés de pêcheurs et leurs ressources marines, a été présenté. L'étude se termine par la formulation de 49 recommandations en faveur d'une gestion durable des ressources marines (voir <http://homepage.eircom.net/~eufisheries/>).

Régimes de propriété du domaine marin

Par régime de propriété du domaine marin, on entend un système de répartition des ressources marines entre les communautés de pêcheurs qui les utilisent. On ne peut délimiter des frontières sur la mer, comme on le fait sur la terre. La répartition des ressources marines n'est possible que grâce à la conclusion d'accords internes et multilatéraux entre des collectivités socialement homogènes. Les communautés irlandaises de pêcheurs visées par cette étude avaient ainsi divisé les aires côtières et littorales et, partant, les ressources en algues et en homards. Ces arrangements avaient été passés entre des groupes de collectivités locales, ce qui montre qu'il existait donc des segments soudés par une cohésion sociale sur les deux îles et la pé-

1. Ces travaux ont été effectués sous l'égide de la Faculté d'anthropologie de l'Université de Leiden aux Pays-Bas et avec le soutien de la Faculté de zoologie de l'Université nationale d'Irlande à Galway grâce à un financement de l'Union européenne.
2. B.A. mod; Ph.D. E-mail: drbconnolly@eircom.net
3. Le résumé et l'analyse en anglais et en néerlandais des conclusions sur les régimes de propriété des espaces marins, ainsi que le rapport complet en anglais uniquement, sont disponibles sur Internet à l'adresse <http://homepage.eircom.net/~eufisheries/>

ninsule. Les accords relatifs aux ressources en poissons intéressaient une collectivité sociale plus étendue géographiquement car les ressources en question occupent une zone beaucoup plus vaste. Dans le cas de la baie de Galway, Inishbofin, au nord, en faisait partie, car les pêcheurs de Claddagh (près de Galway) s'y rendaient. Des accords furent donc conclu entre les communautés de pêcheurs d'Inishmore, d'Inishbofin et de Claddagh, de gré ou de force, mais, en tout état de cause, par l'unité sociale qui couvrait l'ensemble de cette zone. Lorsque des pêcheurs espagnols, néerlandais et français pénétraient dans les eaux irlandaises, ils concluaient certaines ententes avec les "chefs" irlandais pour pouvoir mouiller et débarquer (Went 1949). C'était déjà le cas au XVe siècle et très probablement même avant cette époque. Ces pêcheurs étrangers acquittaient des droits d'utilisation des ressources marines irlandaises à leurs "propriétaires".

Dans le cas des communautés néerlandaises, à une époque plus récente, la réglementation nationale de la pêche régissait presque totalement la manière dont les pêcheurs de Katwijk exploitaient leurs ressources marines. Le contrôle social s'exerçait essentiellement à l'échelon national.

Les accords de pêche conclus au sein de groupes sociaux locaux sont aussi caractéristiques de nombreuses autres pêcheries comme celles qui sont gérées par des communautés villageoises en Océanie (Ruddle, 1988, 1994), au Japon (Ruddle, 1989), au Canada (Davis, 1984), en Australie (Davis, 1989) et en de nombreux autres points du globe (Durenberg et Palsson 1987; Cordell 1989; Ostrom 1990; Dyer et Goodwin 1994).

De nos jours, néanmoins, la pêche se pratique également à l'échelle de la planète par des flottilles de pêche constituées de gros navires équipés de moyens technologiques de pointe qui sillonnent les océans (Arnasson, 1993; Barcena, 1994; Burke et al, 1994; Meltzer, 1994). Dans de nombreux cas, les communautés locales de pêcheurs se partagent la ressource sur le plan national, voire international. Si l'on veut assurer la durabilité des ressources marines, il faut donc passer des accords et encourager la coopération à tous ces niveaux.

On constate que les ententes entre communautés de pêcheurs et la gestion qui s'exerçait autrefois au niveau local jouaient un rôle important, et il convient de tirer les enseignements de ce type d'organisation sociale. Le traitement de l'espace marin⁴ comme domaine public n'a pas été aussi "tragique" que cela tant que les lieux de pêche ont été considérés et utilisés comme une ressource commune à tous. La cohésion sociale est un élément crucial d'un régime d'exploitation de ressources halieutiques car, en mer, les frontières sont très floues, et c'est la cellule sociale qui palliait alors cette absence de frontière en panant des accords et en faisant preuve d'esprit de coopération.

Aux yeux des personnes interrogées, l'élément essentiel d'un système de réglementation est que les règles soient partout appliquées de la même façon. Tel était le cas dans la structure sociale traditionnelle car chacun savait ce que l'autre faisait. Il est possible de sanctionner uniformément les infractions au règlement et, donc, de faire respecter celui-ci de la même façon que si ce règlement s'applique à une cellule sociale qui agit de manière homogène. Or, selon de nombreuses personnes interrogées dans le cadre de cette étude, ce n'est pas le cas de la Politique commune de la pêche de l'UE. Pour elles, les pêcheurs de l'UE n'appartiennent pas à une collectivité sociale homogène et ils n'ont pas non plus d'influence sur la formulation des politiques.

Pourquoi ces recommandations ?

Il est ressorti de cette étude que la racine d'une bonne part des problèmes que pose la Politique commune de la pêche de l'UE est le caractère imprévisible des ressources halieutiques.

Ce caractère imprévisible, selon les pêcheurs, n'est pas dû à l'incapacité de la mer à produire du poisson de manière constante, mais plutôt à la variabilité des décisions de l'UE en matière de gestion halieutique à l'inégalité de leur mode d'application. En fait, la plupart des pêcheurs irlandais et néerlandais concernés par cette étude estimaient que le chaos règne dans la politique halieutique de l'UE.

La conjugaison de l'impossibilité de prévoir les quotas qui seront imposés et de l'incertitude quant

4. NdT : Il est ici fait référence à la théorie de Garrett Hardin : "The Tragedy of the Commons", Science, vol. 162, 1968, p. 1243-1248. "L'exemple donné était celui d'un pâturage (un "bien commun") qui était ouvert à tous les éleveurs pour faire paître le bétail. Hardin signalait que le pâturage serait tôt ou tard surexploité parce que chaque éleveur pouvait profiter de tous les avantages liés à l'ajout de nouvelles têtes de bétail tout en n'assumant qu'une partie des coûts, c'est-à-dire ici les dommages causés par un broutage excessif, puisque tous les utilisateurs se partagent les coûts. La "tragédie", c'est que tous les exploitants sont engagés dans une course en vue de l'obtention de l'herbe nécessaire pour leur bétail et que cette course les mènera tous à la ruine". Extrait de "Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes - Rapport du Comité sénatorial permanent des pêches - Première session : Trente-sixième législature - Décembre 1998" (Canada).

à l'accès aux divers lieux de pêche de l'UE fait que les pêcheurs pensaient qu'ils devaient capturer le plus de poissons possible, dans l'ignorance de ce que demain serait fait. S'ils ne prenaient pas le poisson aujourd'hui, quelqu'un d'autre le ferait.

Beaucoup de ces pêcheurs disaient qu'ils savaient mieux que quiconque que la façon dont ils pêchaient n'était pas durable à long terme; ils souffraient encore plus d'y être forcés à cause d'une réglementation nationale et internationale. Les pêcheurs néerlandais disaient que c'était devenu une "course contre la montre" entre leurs chalutiers, regrettant cette évolution qu'ils n'avaient pas voulue mais que leur imposaient des règlements halieutiques inadaptés.

Dans le questionnaire quantitatif, une question portait sur la nécessité d'une réglementation de la pêche. Tous les pêcheurs (100%), tant irlandais que néerlandais, ont répondu qu'une telle réglementation est nécessaire mais à la condition *sine qua non* que les règles soient appliquées uniformément et équitablement dans tous les pays régis par la Politique européenne commune de la pêche. Irlandais et Néerlandais considèrent, à la quasi-unanimité, qu'à l'heure actuelle, la réglementation européenne en matière de pêche n'est pas appliquée de manière égale dans tous les pays de l'Union.

Les pêcheurs craignaient aussi que, s'ils exprimaient ce point de vue avec trop de véhémence, cela pouvait se retourner contre eux; plutôt s'attaquer au vrai problème, on réduirait de nouveau les quotas de pêche, par exemple.

Cette stratégie qui revient à "pêcher le plus possible tant qu'on le peut" est tout à fait logique lorsque l'accès à la ressource reste incertain. Ce n'est pas ce que veulent les pêcheurs. Ce qu'ils souhaitent, c'est connaître à l'avance leurs droits de pêche pour pouvoir envisager l'avenir et pêcher dans une optique de continuité.

Pour eux, l'idéal serait que les pêcheurs contribuent à l'évaluation des stocks, limitent eux-mêmes leurs prises de manière à soutenir les cours, éviter la surpêche et réduire leurs charges d'exploitation.

En conclusion, le fondement d'une future politique de la pêche, à même d'assurer la prévisibilité des ressources, devrait reposer sur trois piliers :

- l'institution de régimes d'exploitation du domaine marin appropriés et stables dans la durée;
- la corrélation entre l'attribution des droits d'exploitation des espaces marins et la cohésion sociale des groupes de pêcheurs auxquels ces droits sont attribués;

- la mise en application uniforme des règlements nationaux et internationaux sur la pêche dans l'ensemble des espaces soumis à ces régimes d'exploitation.

Le lien entre les droits d'exploitation des ressources marines à long terme et des groupes de pêcheurs précis est indispensable, car ces groupes sauront ainsi que, s'ils gèrent leurs stocks dans une optique de durabilité, eux-mêmes et leurs descendants en retireront les fruits sans risquer de voir d'autres flottilles arriver subitement et les quotas diminuer inopinément.

Aspects pratiques de l'institution d'un régime de propriété des espaces marins

La portée, la délimitation et les spécificités du régime d'exploitation du domaine marin dépendront des circonstances particulières mais devront prendre en compte l'aire géographique des populations de poissons concernées ainsi que la viabilité économique à long terme des activités halieutiques.

Les droits d'exploitation doivent être assortis d'une certaine permanence et être exclusifs à la collectivité de pêcheurs concernée, sauf si ces derniers en décident eux-mêmes autrement, de manière à assurer la prévisibilité des ressources. Bien entendu, les pêcheurs doivent être informés des résultats des travaux de recherche halieutique et de l'évaluation des stocks.

En définissant judicieusement la collectivité sociale homogène de pêcheurs à qui seront accordés les droits, il devrait être possible de favoriser une "police" interne responsable, mais il n'en faudra pas moins établir un système indépendant et équitable de mise application de la réglementation de la pêche. Ces deux approches sont nécessaires au bon respect des règlements concernant la pêche.

Établir un régime d'exploitation du domaine marin s'inscrivant dans la durée peut à première vue paraître problématique sur le plan politique. Mais, de même qu'il est largement prouvé que le caractère prévisible du régime agraire actuel sert la viabilité de l'agriculture en Europe et ailleurs dans le monde, la viabilité à avenir du secteur de la pêche commerciale dépend de la prévisibilité des ressources exploitables. On constate que c'est le cas en Irlande et aux Pays-Bas, et c'est aussi le cas dans les autres États membres de l'UE, qui s'appuient sur des principes écologiques rationnels.

Un bon régime d'exploitation des espaces marins doit prendre en compte les déplacements des stocks de poissons. Il doit être adapté aux conditions prévalant dans la région. Il doit tenir compte de l'ensemble du secteur, non seulement des

grosses entreprises, mais également des moyens et petits exploitants. En termes d'écologie humaine, afin d'assurer la durabilité des moyens de subsistance de la communauté de pêcheurs et la viabilité économique de la filière halieutique, il serait préférable d'instituer plusieurs unités économiques au sein du secteur de la pêche.

L'institution d'un régime "de propriété marine" semble le meilleur moyen d'assurer la prévisibilité des ressources. Sur le plan pratique, les véritables difficultés peuvent se poser non pas au moment de faire accepter le concept d'un régime de propriété à long terme de l'espace marin, mais de délimiter de manière équitable l'emplacement géographique et la superficie des zones soumises à ce système. Néanmoins, étant donné, d'une part, les avantages potentiels d'un régime permettant de prévoir le volume des ressources exploitables et, d'autre part, la façon dont la Politique européenne commune de la pêche est mise en œuvre actuellement, il semble nécessaire de poursuivre cet objectif politique pour garantir à terme la viabilité de la filière de la pêche marine.

Bibliographie

- Arnason, R. 1993. Ocean fisheries management: recent international developments. *Marine Policy* 17(5):334-339.
- Barcena, A. 1994. Marine agenda of UNCED. Role of the Earth Council. *Marine Policy* 18(2):99-103.
- Burke, T.W., M. Freeburg and E.L. Miles. 1994. United Nations resolutions on driftnet fishing: An unsustainable precedent for high seas and coastal fisheries management. *Ocean Development and International Law* 25(2):127-186.
- Cordell, J. (ed). 1989a. A sea of small boats: customary law and territoriality in the world of inshore fishing. *Cultural Survival Report* 62, Cambridge, Massachusetts: Cultural Survival, Inc. 418 p.
- Davis, A. 1984. Property rights and access management in the small boat fishery: A case study from Southwest Nova Scotia. In: C. Hanson and C. Lamson (eds). *Atlantic fisheries and coastal communities: fisheries decision-making case studies*. Halifax, Dalhousie Ocean Studies Program. 133-164.
- Davis, S. 1989. Aboriginal tenure of the sea in Arnhem Land, Northern Australia. In: J. Cordell (ed). *A sea of small boats*. Cambridge, Massachusetts: Cultural Survival, Inc. 37-59.
- Durrenberger, E.P. and G. Palsson. 1987. Ownership at sea: fishing territories and access to sea resources. *American Ethnologist* 14:508-522.
- Dyer, C.L. and J.R. Goodwin (eds). 1994. *Folk management in the world's fisheries*. Colorado: University Press.
- Meltzer, E. 1994. Global overview of straddling and highly migratory fish stocks: The unsustainable nature of high seas fisheries. *Ocean Development and International Law* 25(3):255-344.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruddle, K. 1988. Social principles underlying traditional inshore fishery management systems in the Pacific basin. *Marine Resource Economics* 5:351-363.
- Ruddle, K. 1989. Solving the common-property dilemma: Village fisheries rights in Japanese coastal waters. In: F. Berkes (ed). *Common property resources: Ecology and community-based sustainable resources*. London: Belhaven Press, p. 168-184.
- Ruddle, K. 1994. Local knowledge in the future management of inshore tropical marine resources and environments. *Nature and Resources* 30(1):28-37.
- Went, A.E.J. 1949. Foreign fishing fleets along the Irish coast. *Journal of the Cork Historical and Archaeological Society* 54 (second series):17-24.

