

Pêche maritime, biodiversité et écosystème: ultime défi et vieux démons

Note d'introduction à l'atelier

Serge Michel Garcia
Président de l'atelier
Département des Pêches de la FAO¹

INTRODUCTION

Les principes d'utilisation durable de la biodiversité contenus dans la Convention sur la Diversité Biologique de 1992 et ses développements ultérieurs représentent l'ultime défi auquel la pêche doit faire face. La thèse de cette présentation est qu'au delà de cette nouvelle donne, dont l'importance ne doit pas être sous-estimée, le principal défi de la pêche moderne reste cependant la maîtrise des vieux démons responsables de la faillite relative de la gestion conventionnelle.

Après quelques considérations générales sur la biodiversité marine, nous examinerons rapidement les atteintes à la biodiversité, l'impressionnante réponse sociétale des dernières décennies, en nous attardant sur l'approche écosystémique avant de conclure sur les principaux défis et obstacles, anciens et nouveaux, auxquels la gestion doit faire face.

ATTEINTES A LA BIODIVERSITE

La biodiversité marine d'intérêt pour la pêche est la diversité de ses espèces cibles, associées et dépendantes ainsi que des habitats et des complexes écologiques dont ils font partie. La conservation de cette biodiversité est la condition *sine qua non* de la survie des communautés de pêcheurs qui en dépendent pour leur alimentation², leurs revenus et leur mode d'existence. Cette biodiversité est soumise à de nombreuses agressions de la part d'un grand nombre de secteurs de développement économique responsables d'une liste impressionnante de dégradations que je ne pourrais pas examiner en détail dans cette note d'introduction pas n'aurons pas le temps de détailler ici.

Tout d'abord, en ce qui concerne les atteintes de la pêche, le premier problème est celui la surexploitation. Plus de 50% des ressources sont actuellement exploitées à la limite de leur capacité biologique. Environ 25% d'entre elles sont exploitées en deçà de ce niveau. Les 25% restants sont surexploitées et la réduction importante de leur biomasse et de leur potentiel reproducteur diminue leur capacité à réagir à l'exploitation et aux variations climatiques (FAO, 2004). La situation n'est pas nouvelle et s'aggrave depuis les années cinquante. La proportion des stocks surexploités est stable autour de 25% depuis une décennie et ne diminue pas malgré les discours. Le seul signe positif vient du rétablissement d'une faible proportion de stocks précédemment décimés.

De nombreux autres problèmes sont liés à la pêche. L'usage des arts traînants tels que dragues et chaluts entraîne un impact direct et durable sur les fonds de pêche, en modifiant la structure du substrat et les populations benthiques (FAO op. cit : page 127). Les captures accidentelles

¹ Présentation effectuée en introduction de l'atelier sur « La gestion des Pêches et la Biodiversité ». Conférence sur la Biodiversité. Paris, 24-27 Janvier 2005

² La mer fournit 16,5% des protéines consommées dans le monde et localement jusqu'à 75%. Jusqu'à 50-200 kg par an et par habitant dans les zones côtières.

de la pêche incluent parfois des espèces emblématiques ou en danger d'extinction comme les petits cétacés, les tortues ou les oiseaux de mer. Les rejets des chalutiers qui atteignaient 20 millions de tonnes par an en 1980-90 ont baissé depuis à environ 7 millions de tonnes par an (FAO op. cit : page 129). Par sa sélection préférentielle des espèces de grande taille et de haute valeur commerciale et par le biais des relations entre espèces, la pêche a modifié la structure spécifique et l'organisation de la chaîne alimentaire. Les mêmes mécanismes de sélection conduisent également à un appauvrissement de la diversité génétique et à un glissement vers des individus à croissance rapide et maturation précoce dont les conséquences sont encore mal appréciées. Une partie importante (30 millions de tonnes) des poissons capturés sont actuellement destinés à la réduction en farines et huiles de poisson utilisés pour l'élevage du bétail, de la volaille et du poisson. Pour certaines organisations non gouvernementales ce type d'exploitation représente un gaspillage de ressources alimentaires utilisables par l'homme, les oiseaux de mer et les mammifères marins.

La biodiversité marine est menacée également par un grand nombre de dégradations autres que la pêche qui, si elles ne semblent pas intéresser autant les médias, n'en restent pas moins négatifs pour la pêche et pour l'ensemble de la société avec des conséquences graves pour l'écosystème et la santé humaine. Si l'impact majeur est sans doute celui de la pêche dans les régions peu développées telles que l'Afrique de l'ouest ou la Patagonie, le rôle de la pollution est plus significatif dans des régions industriellement développées comme l'Atlantique Nord, la Mer Baltique ou la Mer Noire. Ce dernier point est illustré par le désastre écologique de la mer d'Aral où la production halieutique s'est effondrée sous l'effet de l'assèchement progressif et largement irréversible de l'écosystème. Un grand nombre d'espèces étrangères sont introduites dans les écosystème, parfois par l'aquaculture ou l'aquariophilie, rarement par le secteur de la pêche lui-même, et plus souvent à travers les décharges de ballast liquides et solides effectuées par les tankers ainsi que par le percement de voies de navigation entre écosystèmes.

La biodiversité est également affectée par des changements naturels remarquables à une échelle de temps rendant leur compréhension difficile. On a noté les changements de composition du plancton en mer du Nord en relations avec l'abondance de la morue, les changements historiques dans l'abondance des anchois en Californie, en l'absence d'exploitation et les changements de composition des ressources benthiques du Pacifique nord-est. Les phénomènes sont réels, les causes et les conséquences pas toujours claires, et il est souvent difficile de dissocier l'effet de la pêche de celui de l'environnement. De plus, l'impact potentiel du changement de climat est encore largement inconnu et pourrait inclure un glissement des écosystèmes océaniques vers les pôles, une modification des calendriers et intensité des crues et des résurgences d'eux froides, et, peut-être, la réorientation de la circulation thermique générale des océans. Si la contribution de la pêche au changement est minime, son impact sur la capacité de l'écosystème à s'ajuster au changement n'est peut-être pas négligeable.

REPONSE SOCIETALE

L'ensemble des perturbations observées au cours de ces dernières deux décennies, a conduit à un accroissement des préoccupations de la société, souvent orchestrées et amplifiées par les ONGs et les médias, ainsi qu'à un développement considérable des institutions pertinentes. Le bombardement médiatique est intense, rarement neutre, et les médias actionés par les groupes de pression tendent à souligner les problèmes et les crises ainsi que les solutions simplistes sans s'attarder sur les difficultés ou les progrès accomplis. Les consommateurs sont mobilisés

tout au moins dans les pays riches comme le montre le développement de sites Internet spécialisés, la publication de listes noires, l'implication des grandes chaînes de distribution et de restaurants, et le développement des écolabels, en particulier par le Marine Stewardship Council.

Il faut reconnaître que la réponse institutionnelle a également été sans précédent. Les cadres de référence sensés guider les changements de gouvernance nécessaires se sont succédés depuis des décennies, de la Conférence de Stockholm sur le Développement Humain en 1972 au Sommet Mondial du Développement Durable en 2002. Le constat effectué est sensiblement le même, les solutions proposées se recouvrent largement, et au fil des années l'accent a été mis d'avantage sur la mise en œuvre des accords. Si des progrès substantiels sont réalisés sur le plan des institutions, la mise en œuvre reste lente et partielle, freinée par les intérêts particuliers et par le manque de capacités humaine et financières.

Ces développements successifs ont progressivement modifié, complété, le cadre de gestion de la pêche par l'adjonction des indicateurs de durabilité, de l'approche de précaution, de l'intégration dans la gestion de la zone côtière, du concept de moyens d'existence durables particulièrement pour les pêches artisanales et plus récemment, l'introduction de l'approche écosystémique et le concept de grands écosystèmes marins.

En ce qui concerne les instruments explicitement destinés à la gestion de la biodiversité, la Décision VII/5 sur le Biodiversité Marine et Côtière prise par la Convention des Parties à la CBD en 2004 reconnaît la présence et la pertinence de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, les difficultés institutionnelles propres à la haute mer ainsi que l'importance du Code de Conduite pour la Pêche Responsable ainsi que ses différents Plans d'Action Internationaux et Directives Techniques qu'elle reconnaît comme faisant partie intégrante des instruments de mise en œuvre de la CBD. Pour accélérer cette mise en œuvre, la décision appelle, entre autres, à la mise en place: d'une protection plus spécifique des ressources génétiques, l'usage d'aires marines protégées et de réserves, l'adoption d'approches participatives et intégrées ainsi que l'application des approches de précaution et écosystémique, ainsi que l'élimination des pratiques destructrices.

Le Code de Conduite pour une Pêche Responsable intègre les principes et objectifs conceptuels du développement durable des pêches. Il est considéré comme une référence universelle. Il définit des principes et des normes internationales de comportement pour des pratiques responsables assurant la conservation, la gestion et le développement des ressources dans le respect des écosystèmes et de la biodiversité. Il affirme que la pêche apporte une contribution fondamentale à l'alimentation, à l'emploi, aux loisirs, au commerce et au bien-être économique des générations présentes ou futures. Il établit que le droit de pêcher implique l'obligation de le faire de manière responsable afin d'assurer effectivement la conservation et la gestion des ressources bioaquatiques (Article 6.1). Il déclare que l'aménagement des pêcheries doit promouvoir le maintien et la reconstitution de la quantité et de la diversité des ressources, des habitats et des écosystèmes; la conservation des espèces visées ainsi que des espèces appartenant au même écosystème, dépendantes et associées; la protection des espèces menacées d'extinction; la réduction des gaspillages et des impacts sur les espèces associées et dépendantes et la reconstitution des populations épuisées (Articles 6.2.; 6.3; 7.2.2). Il recommande, entre autres, de contrôler (ou de réduire) la capacité de pêche et d'utiliser des engins et pratiques de pêche sélectifs et respectueux de l'environnement (Article 6.6; 7.2.2). Il reconnaît la nature transfrontière des écosystèmes aquatiques (Article 6.4) et recommande la compatibilité des mesures de gestion dans toute l'aire de distribution

des ressources, à l'intérieur et au-delà des limites de la juridiction nationale. (Article 6.12). Sa mise en oeuvre du Code est facilitée par une série de Directives Techniques facilitant le passage des principes et objectifs conceptuels du Code à des éléments plus opérationnels de mise en oeuvre, en particulier pour l'approche de précaution, l'intégration en zone côtière, les indicateurs, la gestion des pêcheries de requins, et l'approche écosystémique.

L'APPROCHE ÉCOSYSTEMIQUE DES PECHES

L'Approche Écosystémique des Pêches (ou AEP) est une extension de l'approche conventionnelle renforçant les caractéristiques écosystémiques de cette dernière. Elle concrétise la réponse au défi écologique moderne lancé à la pêche. L'AEP, vise *<<à trouver un équilibre entre les divers objectifs de la société en tenant compte des connaissances et des incertitudes relatives aux composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes ainsi que leurs interactions et pratiquant une approche intégrée des pêches dans des limites écologiquement et socialement pertinentes>>*. Pour cela, l'AEP vise simultanément au bien-être des humains et de l'écosystème qu'ils utilisent et dont ils font partie. Elle cherche à réguler l'exploitation de manière maintenir les espèces à leur niveau de productivité maximale et à préserver leurs relations écologiques, minimisant autant que possible les impacts indésirables. Elle souligne les notions d'équité, de justice, de transparence, de participation, de précaution, et d'intégration. Elle recherche la compatibilité des politiques et des mesures à l'intérieur des limites écosystémiques pertinentes, et se préoccupe des impacts trans-frontières. Elle est fortement soutenue par une recherche dédiée et spécifique.

L'AEP est mise en oeuvre à travers les plans écosystémiques de gestion des pêches. Ce type de plan est géographiquement déterminé. Il identifie les écosystèmes à l'échelle appropriée. Il consolide l'information écologique, économique, et sociale sur l'écosystème, les usages, les impacts, les bénéfices, les risques, les règles de gestion, etc. et fournit le mécanisme permettant d'identifier et de résoudre les conflits. Il facilite l'intégration des Aires Marine Protégées et prévoit le processus d'évaluation des performances. Dans le cadre de l'approche de précaution, l'analyse des impacts environnementaux ainsi que l'analyse, la communication et le traitement des risques liés à l'exploitation ou aux changements naturels doivent devenir partie intégrante et transparente des processus de support à la décision dans un contexte écosystémique.

L'approche de précaution adoptée par la FAO dans le Code de Conduite en 1995, préconise, entre autres, d'intégrer la précaution dans la pratique ordinaire; de considérer explicitement les besoins des générations présentes et futures; d'éviter les changements potentiellement irréversibles; de prévoir les risques ainsi que les actions correctives éventuellement nécessaires; en cas de doute, d'assurer en priorité la conservation des ressources; d'agir sans délai; d'exiger une autorisation préalable pour toute activité de pêche; d'aligner la capacité de pêche à la capacité biologique; et, pour formaliser tout cela, d'adopter des plans de gestion écosystémiques. Des efforts sont également nécessaires dans le domaine de la communication des risques aujourd'hui souvent dominé par des ONGs. Informer objectivement et complètement les parties prenantes, dans un contexte d'incertitude et de compétition entre des acteurs visant des objectifs souvent contradictoires, représente un véritable défi. La globalisation de l'information fait de l'Internet une partie intégrante, à la fois, du problème et de sa solution.

DEFIS ET OBSTACLES

Le défi, pour la pêche, est matérialisé dans le Plan de Mise en Œuvre du Sommet Mondial du Développement Durable qui prévoyait le contrôle de la pêche illégale pour 2004 (30d), le contrôle de la capacité de pêche pour 2005 (30d), la mise en œuvre de l'approche écosystémique pour 2010 (29d), le développement d'un réseau d'aires marine protégées pour 2012 (31c), et la reconstruction générale des stocks pour 2015 (30a). Sans fixer de calendrier, le plan demande en outre la ratification de la Convention de 1982; l'élimination des subventions; la mise en œuvre du Code de Conduite; une meilleure gestion des zone vulnérables (dans les ZEEs et la Haute mer) (31a); l'élimination des pratiques destructrices et la mise an place d'une gestion intégrée des bassins versants et des zones côtières.

L'action nécessaire pour satisfaire cette demande sociale inclut: la clarification des objectifs stratégiques et opérationnels, particulièrement en ce qui concerne l'écosystème; l'identification des nouvelles règles et mesures de gestion; la spécification des processus de décision et des mécanismes de résolution des conflits; l'identification d'incitations économiques en faveur de la conservation de l'écosystème; une profonde révision des institutions (décentralisation, participation, droits de pêche). Elle inclut également le renforcement et le recentrage de la recherche vers l'analyse systématique des coûts et bénéfiques, l'analyse des risques, la modélisation des écosystèmes exploités intégrant les paramètres socio-économiques, le développement d'indicateurs écosystémiques pour les pêches et l'analyse des performances.

Les instruments et mesures dont on a besoin sont bien connus sur le plan conceptuel. Leur utilisation opérationnelle, juridiquement difficile avant l'entrée en vigueur du Droit de la Mer, est en général restée incomplète et souvent maladroite et les résultats décevants. Ce serait cependant une erreur grossière que de « jeter le bébé avec l'eau du bain », comme disent les anglophones. Il n'y a pas d'alternative miraculeuse, de raccourci, de potion magique ou de panacée universelle même si des solutions simplistes sont quotidiennement vendues par des groupes de pression mal informés, ou aux objectifs particuliers, sur l'étal souvent tapageur de média plus affamés de sensationnel que de vérités scientifiquement établies.

Pour être pleinement efficace, la gestion écosystémique de la pêche doit être appliquée à tout le secteur des pêches. Elle doit aussi être coordonnée avec la gestion de tous les autres secteurs affectant l'écosystème, y compris ceux qui, sur le continent, semblent considérer la mer comme leur poubelle légale. Elle exige également une plus grande cohérence des politiques nationales en matière d'économie, d'information et d'environnement.

Relever le défi posé par l'utilisation durable de la biodiversité marine exige donc un engagement ferme pour un futur écologiquement durable; une gouvernance et une industrie plus responsables; une analyse critique objective de la gestion actuelle et de ses performances; une profonde réforme des institutions, une science interdisciplinaire intégrant l'analyse des risques; et un cadre de gestion renforcé pour la haute mer; et après des décennies de gesticulation politique, enfin, une mise en œuvre effective dans les ZEEs. Une mutation des politiques est donc nécessaire pour promouvoir le développement ou le renforcement des institutions démocratiques locales pour une décentralisation progressive et pragmatique; pour donner aux systèmes d'indicateurs de durabilité le rôle qui doit être le leur; pour mettre en place des droits d'usage transparents et équitable, et pour adopter et faire respecter les normes environnementales nécessaires

Des obstacles non négligeables sont prévoir. Dans la haute mer, l'allocation des ressources est compliquée, le contrôle des activités de pêche est difficile et l'utilisation des pavillons de complaisance profondément déstabilisante. Dans les zones économiques exclusives, de nombreuses difficultés surgiront du fait de l'élargissement ultérieur (pour l'approche écosystémique) d'un jeu d'objectifs déjà contradictoires et à cause des décalages inévitables entre: (i) les attentes socio-économiques infinies des usagers et les limites imposées par les ressources biologiques disponibles; (ii) l'urgence et la portée des réglementations nécessaires et la capacité d'absorption socio-économique des usagers les plus exposés; (iii) le degré d'intégration et de participation idéal et celui qui est réalisable compte tenu des coûts d'interaction; et (iv) la quantité et la qualité de l'information exigée par la complexité des problèmes à résoudre par rapport à ce que l'on peut espérer obtenir avec les moyens disponibles.

En outre, et peut être surtout, les vieux démons de la gestion conventionnelle sont toujours présents malgré le changement de rhétorique des gouvernements et d'une partie de l'industrie. Il faut encore et toujours lutter contre une capacité de pêche excessive et croissante, des subventions perverses, une sélectivité encore insuffisante des engins, des rejets contraires à l'éthique, la dégradation des habitats critiques, les abus répétés de la liberté d'exercer en haute mer, la faiblesse de la coercition des pays et des commissions, l'insuffisance des moyens alloués à la recherche, et la dominance des exigences à court terme et du marché dans les décisions, amplifiée par une globalisation galopante.

De nouvelles difficultés sont en train d'émerger. Aux normes écosystémiques en cours de développement vont s'ajouter progressivement les normes qui découlent des développements en cours en ce qui concerne l'intrusion de l'éthique des pêches en cours de développement rapide et de la bioéthique en général, du droit des animaux. Bien que les développements soient encore balbutiants, il faudra vraisemblablement compter également sur les implications des droits des animaux en cours de développement. Le système de décision basé sur le clientélisme politique (au niveau national) et la négociation (au niveau international) va être progressivement complété et dans certains cas remplacé par les tribunaux agissant comme mécanismes d'allocation, de compensation et, finalement, de décision, compliquant singulièrement la tâche de la recherche. Ces nouveaux développements peuvent paraître ne concerner que les pays riches, mais les moyens de pression dont ceux-ci disposent en échange de l'accès à leurs marchés représentent un facteur d'accélération non négligeable de cette évolution dans les pays en développement.

CONCLUSIONS

Au cours du temps, la gestion des pêches s'est vu attribuer des contours plus amples et plus précis, mais plus difficiles à concevoir. La mise en exergue des concepts de biodiversité est d'écosystème modifie la perspective, souligne et renforce des éléments existants du paradigme conventionnel, ajoutant ici des indicateurs fondamentaux, renforçant là des contraintes devenues incontournables.

Les changements requis en termes de recherche et de gouvernance ne doivent pas être sous-estimés. Malgré cela, le défi fondamental n'est pas dans ces nouveautés conceptuelles même si, à l'évidence, des efforts considérables seront nécessaires pour appliquer enfin des principes agréés depuis longtemps et systématiquement violés, et pour réduire et éliminer les aberrations actuelles résultant d'un développement anarchique et d'une gestion inefficace, dont la rationalité biologique de surface sert d'écran à une réalité économique et sociale non

transparente dont l'irrationalité à long terme n'est plus à démontrer. Le défi, pour la pêche et sa capacité à s'adapter aux nouvelles normes environnementales, reste donc de réussir, enfin, à maîtriser ses vieux démons, à juguler sa croissance en ajustant sa capacité de capture à la productivité et à la variabilité des écosystèmes productifs, à extraire le maximum socio-économique à long terme compatible avec un impact environnemental acceptable.

L'enjeu est de taille car les gestionnaires et l'industrie des pêches vont devoir faire face à une demande mondiale de l'ordre de 140 à 180 millions de tonnes de produits aquatiques à l'horizon 2030 tout en essayant de conserver un écosystème productif aussi proche que possible de l'état originel. Le défi, pour la société cette fois, est de définir un niveau d'impact qu'elle considère comme acceptable compte tenu des enjeux.

REFERENCES

FAO (2004). La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. FAO : 29-37